



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori INCOSTANTE, MARINI, ADAMO, BIANCO, ARMATO, ANTEZZA, BIONDELLI, CASSON, CECCANTI, CHIAROMONTE, DELLA MONICA, DE SENA, FIORONI, FONTANA, PIGNEDOLI, PASSONI, PINOTTI, VITA, VITALI e LEGNINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 FEBBRAIO 2011

Disposizioni per promuovere la rappresentanza di genere nei consigli regionali e degli enti locali

ONOREVOLI SENATORI. - L'ispirazione del presente disegno di legge nasce dall'esigenza, finora elusa, di incentivare una maggiore presenza femminile nelle istituzioni ad ogni livello, con la gradualità necessaria a garantire le pari opportunità per ambedue i sessi, in modo da evitare sia interventi di sola facciata sia forzature dall'alto che condizionano già in partenza la piena autonomia delle elette.

A livello costituzionale, l'affermazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale tra i due sessi e l'attribuzione di pari dignità sociale a donne e uomini (articolo 3), trova specificazione nel riconoscimento della parità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (articolo 51, primo comma), nonché nel mondo del lavoro, in cui alle donne spettano gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni del lavoratore (articolo 37). Questi principi sono stati tradotti nella legislazione statale e regionale, anche mediante l'adozione di «azioni positive» nei confronti delle donne, apposite misure di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini attraverso la graduale riduzione delle designazioni.

Dopo un iniziale atteggiamento di chiusura da parte della Corte costituzionale, la quale aveva considerato l'introduzione di quote costituzionalmente illegittima (sentenza n. 422 del 1995), le successive modificazioni della Carta - con particolare riferimento alle revisioni all'articolo 51 e all'articolo 117, settimo comma - hanno portato la medesima Corte a rivedere in maniera netta la sua iniziale posizione, conferendo dunque un ampio margine di manovra ai legislatori statali e regionali sia per interventi nella composizione delle liste (sentenza n. 49 del 2003) sia per quanto riguarda l'espressione delle prefe-

renze da parte degli elettori (sentenza n. 4 del 2010).

Per quanto riguarda il nostro ordinamento sussiste ancora un'interpretazione restrittiva che vede nelle quote rosa una limitazione di fatto e di diritto dell'elettorato passivo e conseguentemente presuppone l'illegittimità di norme che condizionino a tale presenza la validità delle liste, nonostante l'inversione di tendenza già operata dalla Corte costituzionale con le decisioni richiamate sopra.

Dal punto di vista concreto pur moltiplicandosi le iniziative, i risultati appaiono ancora non soddisfacenti. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, la presenza delle donne nei luoghi di rappresentanza e nei centri decisionali della politica resta marginale.

Basti pensare che dal 1946 nessuna donna ha mai ricoperto la carica di Capo dello Stato, né quella di Presidente del Consiglio dei ministri. Anche la presenza nelle Assemblee legislative e nel Governo, pur mostrando notevoli passi in avanti, vede l'Italia fanalino di coda nel confronto tra i Parlamenti nazionali dei Paesi membri dell'Unione europea.

Nell'attuale legislatura le donne deputato sono 134 su un totale di 630 membri effettivi, mentre nel Senato della Repubblica sono 59 su un totale di 322 membri effettivi. Pur essendosi verificato un incremento della presenza femminile rispetto alla precedente legislatura (15,97 per cento) siamo ancora ben lontani da quel 30 per cento che rappresenta il limite minimo per una democrazia che possa dirsi veramente paritaria.

L'Italia risulta peraltro al cinquantaseiesimo posto della classifica stilata dall'Unione interparlamentare internazionale (IPU) e in particolare nell'ambito del progetto *Women in National Parliaments*. Siamo a pari merito

con la Cina e seguiti dalla Cambogia. Ecco i dati: alla Camera dei deputati su 630 deputati 134 sono donne (21,3 per cento) mentre al Senato della Repubblica su 322 senatori troviamo 59 donne ovvero il 18,3 per cento. Nella precedente legislatura le percentuali erano del 17,3 per cento alla Camera dei deputati e del 13,7 per cento al Senato della Repubblica. La situazione è migliorata ma siamo ancora ben lontani dal primo Paese europeo, la Svezia, che presenta una percentuale pari quasi al 47 per cento di donne tra i parlamentari. Sebbene il nostro paese si collochi almeno per quanto riguarda la Camera dei deputati, nella media europea (non calcolando i ben più «evoluti nordici») siamo ancora ben lontani da Paesi anche a noi culturalmente più vicini quali, per esempio, la Spagna (36,6 per cento di donne nella Camera bassa).

Nell'attuale Governo, le donne Ministro sono 5 su 23 Ministri e solo due a capo di dicasteri con portafoglio; le donne Sottosegretario di Stato sono 6 su 37.

La storia delle democrazie occidentali è costellata dai tentativi messi in atto per favorire una crescente presenza femminile nelle istituzioni e dal riconoscimento della piena legittimità di norme incentivanti, anche attraverso «quote di genere». Un esempio probante di questo nuovo indirizzo ci viene dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che all'articolo 23, secondo paragrafo, proclama che «Il principio di parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

Già dall'anno precedente in Francia il *Conseil constitutionnel*, diversamente dal passato, aveva ad esempio riconosciuto la legittimità delle disposizioni legislative a tutela della presenza nelle liste di candidature femminili.

Alla luce, poi, delle esperienze nei Paesi scandinavi è importante rilevare il fatto che già dagli anni Settanta, prima dell'introduzione per legge delle quote, la rivoluzione

rosa era partita dagli statuti dei partiti politici e dalla loro ferma volontà di applicare le misure di incentivazione.

Anche in Italia, lo statuto del Partito democratico e le regole elettorali interne contemplano diverse modalità per giungere alla parità di genere. Ed è proprio a partire dagli strumenti della politica, per troppo tempo autoreferenziali e incapaci di allargare la base di partecipazione anche alle donne, che è necessario avviare un processo di rinnovamento.

Le regole elettorali da sole infatti non bastano, poiché è indubbio che i loro effetti risultino assai più sensibili se affiancate da previsioni di natura prettamente politica che consentano a monte una selezione del personale politico sia aperta sia strutturata, poiché inserita in processi di rinnovamento condivisi e consapevoli.

Pertanto, risulta essenziale per la riuscita dell'iniziativa legislativa la consapevolezza che essa presuppone una crescita prima di tutto della cultura politica all'interno dei singoli soggetti politici, senza la quale anche gli interventi riformisti più netti rischiano di trasformarsi in mere cattedrali nel deserto.

Le proposte di riforma delle regole, tuttavia, sono essenziali al fine di porre rimedio alle patologie riscontrate nella presenza di donne nel nostro ordinamento. Con questo disegno di legge si è deciso di individuare come punto di partenza la rappresentanza locale, in modo che a partire dalla stessa, in un processo di crescita e di progressivo rafforzamento di una nuova classe politica, si possa addivenire, nel medio periodo, a un necessario riequilibrio.

D'altronde, anche da parte del legislatore regionale, a seguito della modifica degli articoli 122 e 123 della Costituzione che ha dato avvio al processo di elaborazione di nuovi statuti regionali e di leggi per l'elezione dei consigli nelle regioni a statuto ordinario, si è registrata una crescente attenzione al problema della partecipazione delle donne nelle istituzioni politiche. Infatti, tutte le regioni

che hanno adottato norme in materia elettorale hanno introdotto disposizioni specifiche per favorire la parità di accesso alle candidature, anche in considerazione del fatto che la nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione prevede una competenza, in capo alla legge regionale per «promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

Il principio delle pari opportunità tra uomo e donna è stato prima di tutto ripreso in numerosi statuti regionali. Ad esempio l'articolo 43, comma 2, dello statuto emiliano-romagnolo prevede che le nomine dei membri della giunta debbano essere ispirati a criteri di pari opportunità (simile all'articolo 67, comma 4, dello statuto umbro), oppure l'articolo 20, comma 2, dello statuto del Lazio garantisce l'equilibrata presenza delle donne nell'ufficio di presidenza del consiglio regionale; o, infine, l'articolo 11 dello statuto della Lombardia sancisce come la futura legge elettorale dovrà prevedere formule per la promozione delle pari opportunità per le cariche elettive regionali. Occorre inoltre ricordare le disposizioni che in numerosi statuti prevedono norme volte a istituire organismi di garanzia quali le commissioni o le consulte per le pari opportunità, in genere interni al consiglio regionale.

Per quanto riguarda le leggi elettorali regionali, invece, le regioni Lazio (legge regionale 13 gennaio 2005, n. 2, articolo 3), Puglia (legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, articolo 3, comma 3), Toscana (legge regionale 13 maggio 2004, n. 25, articolo 8, comma 4), Marche (legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27, articolo 9, comma 6), Campania (legge regionale 27 marzo 2009, n. 4, articolo 10, comma 2) e da ultimo la regione Umbria (legge regionale 4 gennaio 2010, n. 2, articolo 3, comma 3) pongono il limite di due terzi alla presenza di candidati di ciascun sesso in ogni lista provinciale. Nelle liste regionali (tra le regioni citate, presenti solo nella regione Lazio) i candidati di entrambi i sessi devono essere invece in nu-

mero pari. Per la regione Abruzzo (legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, articolo 1-bis, che modifica l'articolo 1 della legge 17 febbraio 1968, n. 108), invece, il limite è il 70 per cento; nella regione Toscana, inoltre, in relazione alle candidature regionali, quando le liste indicano più candidati, ciascun genere deve essere rappresentato (articolo 10, comma 2). Meno cogente è la prescrizione della regione Calabria (legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1, articolo 1, comma 6) per la quale nelle liste elettorali (provinciali e regionali) devono essere presenti candidati di entrambi i sessi. Nella maggioranza dei casi l'inosservanza del limite è causa di inammissibilità, nelle regioni Lazio e Puglia, invece, è causa di sanzione pecuniaria per le liste provinciali in maniera proporzionale alla violazione registrata. Quanto al Lazio, va rilevata la peculiare previsione contenuta nella legge elettorale che prevede l'introduzione di una specifica quota anche per il cosiddetto listino regionale, prevedendo che anche nella composizione dello stesso entrambi i generi debbano essere rappresentati in maniera paritaria. La legge della regione Campania, infine, contiene disposizioni anche in relazione alla campagna elettorale, in quanto dispone che i soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica e nei messaggi autogestiti (legge regionale n. 4 del 2009, articolo 10, comma 4).

Il disegno di legge che qui si presenta intende partire dall'esperienza delle autonomie locali e dal suo primo livello, quello comunale, per la formazione di una classe dirigente in grado di dare prova delle proprie capacità per poter poi ricoprire livelli crescenti di responsabilità.

Nel merito, l'articolo 1 prevede due modifiche all'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), con riferimento all'elezione dei membri dei consigli regionali con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, introdu-

cendo prima di tutto una soglia massima di candidati del medesimo genere che possono essere contenuti nelle liste e, poi, modificando la possibilità di esprimere preferenze.

In particolare, è previsto che nelle liste dei candidati, a pena di inammissibilità, nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi ed è attribuito agli elettori uno strumento in più: questi, infatti, possono esprimere una seconda preferenza ma, qualora intendano farlo, devono necessariamente optare per un candidato di genere diverso dal primo, pena l'annullamento di questa seconda preferenza. Questa facoltà non solo è stata considerata costituzionalmente legittima dalla Consulta (sentenza n. 4 del 2010) di fronte a un'impugnativa della legge della regione Campania che la prevedeva, ma è stata impiegata in maniera consistente - stando alle prime stime dell'Istituto Cattaneo - anche dagli elettori, pur trattandosi del primo esperimento non solo a livello nazionale ma anche europeo.

L'articolo 2 prevede le medesime innovazioni anche per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

L'articolo 3 interviene, invece, sulle disposizioni relative alle elezioni provinciali, contenute, oltre che nel citato testo unico, anche nella legge 8 marzo 1951, n. 122. Tenendo conto del diverso sistema elettorale, che si fonda sulla scelta di candidati uniti in gruppi, in collegi uninominali anziché su un modello proporzionale con preferenza, il presente disegno di legge si limita a prevedere che in ciascun gruppo di candidati, a pena di inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi.

L'articolo 4, infine, interviene sull'articolo 4, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165, introducendo disposizioni analoghe per quanto concerne l'elezione dei membri dei consigli regionali. Com'è noto, infatti,

la competenza relativa alla scelta del sistema elettorale regionale non risulta esclusivamente demandata alle regioni, ma rimane in parte anche in capo allo Stato al quale, ai sensi dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, spetta la determinazione dei principi fondamentali.

In quest'ottica, il presente disegno di legge interviene sulla citata legge n. 165 del 2004, introducendo anche il rispetto delle pari opportunità di accesso tra generi tra i principi fondamentali cui le regioni devono attenersi.

In particolare, è stabilito che se la presentazione delle candidature è prevista per gruppi di candidati, nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore a due terzi e che, qualora sia prevista su liste senza l'espressione di preferenze, non possano esservi più di due candidati consecutivi del medesimo genere nella successione interna alla lista e nella lista nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi. Se, invece, vi è la facoltà di esprimere preferenze, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi nel complesso della regione così come in ciascuna lista. In quest'ultimo caso, se all'elettore è consentita l'espressione di più di una preferenza, la seconda deve necessariamente esprimersi in favore di un candidato di genere diverso dal primo.

In merito, invece, agli effetti del mancato rispetto di tali vincoli minimi, all'interno dei quali le regioni possono esercitare la competenza di dettaglio che è loro propria, modificando i principi *in melius*, è lasciata libertà di scelta, potendosi configurare come analogamente selettive sia la previsione dell'ineleggibilità sia sanzioni pecuniarie consistenti.

Per i motivi esposti si auspica un esame in tempi rapidi del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Accesso alle candidature per le elezioni dei consigli nei comuni sino a 15.000 abitanti)

1. All'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nelle liste di candidati, a pena di inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi»;

b) al comma 5, il secondo periodo è sostituito dai seguenti: «Può altresì esprimere, nelle apposite righe stampate sotto il medesimo contrassegno, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome e il cognome dei candidati compresi nella lista collegata al candidato prescelto alla carica di sindaco. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza».

Art. 2.

(Accesso alle candidature per le elezioni dei consigli nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti)

1. All'articolo 73 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nelle liste dei candidati, a

pena di inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi»;

b) al comma 3, il secondo periodo è sostituito dai seguenti: «Ciascun elettore può altresì esprimere, nelle apposite righe stampate sotto il medesimo contrassegno, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome e il cognome dei candidati compresi nella lista collegata al candidato prescelto alla carica di sindaco. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza».

Art. 3.

(Accesso alle candidature per le elezioni dei consigli provinciali)

1. Al secondo comma dell'articolo 14 della legge 8 marzo 1951, n. 122, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In ciascun gruppo di candidati, a pena di inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi».

Art. 4.

(Accesso alle candidature per le elezioni dei consigli regionali)

1. Al comma 1 dell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«c-bis) promozione della parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive. Qualora la presentazione delle candidature sia prevista per gruppi di candidati, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi; qualora la presentazione sia prevista su liste senza l'espressione di preferenze, non possono esservi più di due candidati consecutivi del mede-

simo genere nella successione interna alla lista e nella lista nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi; qualora la presentazione sia prevista su liste con l'espressione di preferenze, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi. In quest'ultimo caso, se all'elettore è consentita l'espressione di due o più preferenze, qualora l'elettore esprima preferenze solo a candidati del medesimo genere, la seconda preferenza è considerata nulla».