

XVI legislatura

Rappresentanze di genere

Note sull'A.S. n. 3290
relativo agli enti
territoriali

luglio 2012
n. 376



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: S. Scarrocchia _2451

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Rappresentanze di genere

Note sull'A.S. n. 3290
relativo agli enti
territoriali

luglio 2012
n. 376

a cura di: L. Borsi
ha collaborato: L. Formosa

INTRODUZIONE

Giunge all'esame del Senato il disegno di legge A.S. n. 3290, recante *Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni.*

Esso è stato approvato dalla Camera in prima lettura l'8 maggio 2012.

Le disposizioni salienti del disegno di legge mirano alla promozione della parità di donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive degli enti territoriali.

Esse incidono sulla materia "*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*", che l'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato.

Incidono altresì sulla materia *elettorale regionale*, la quale è attribuita alla potestà legislativa concorrente. L'articolo 122 della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999) statuisce infatti che la disciplina del sistema di elezione del Consiglio, della Giunta e del Presidente della Regione spetti alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

Questo spiega perché il disegno di legge, là dove tratta di pari opportunità nei consigli regionali, si limiti a formulare un principio cui le Regioni debbano attenersi (individuandolo nella predisposizione di misure "incentivanti" l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive).

Più penetranti formulazioni avrebbero potuto collidere con la disposizione costituzionale citata - nonché con l'articolo 117, settimo comma della Costituzione, il quale (introdotto con legge costituzionale n. 3 del 2001, 'anticipando' la riforma nel 2003 dell'articolo 51 della Costituzione in materia di pari opportunità) prevede che le leggi regionali "promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

Si aggiungono, nel disegno di legge, talune disposizioni relative all'accesso alla comunicazione politica e ai pubblici uffici.

Vale precisare che le disposizioni del presente disegno di legge, in materia elettorale, concernono l'accesso a: *i consigli comunali (ed anche circoscrizionali); i consigli regionali; le giunte comunali e provinciali.*

Non concernono i consigli provinciali.

E' stato ritenuto, nel dibattito presso la Camera dei deputati, che fosse da demandarne la disciplina ad altra sede, attuativa di quanto disposto

dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 ("Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici").

Quel decreto-legge ha infatti ridisegnato le funzioni delle Province e, insieme, i consigli provinciali. In particolare il suo articolo 23, comma 16 prevede:

"Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012".

Nemmeno concernono, le disposizioni del disegno di legge, le *giunte regionali*, secondo scelta che rimette a Statuti e leggi regionali la integrale disciplina.

Per tale riguardo, è da tenere presente come si sia andata sviluppando una giurisprudenza (del giudice amministrativo in sede giurisdizionale) intesa a dichiarare l'illegittimità dell'atto di nomina, da parte del Presidente della Giunta regionale, di assessori della Giunta, in caso di violazione del dettato statutario regionale in materia di riequilibrio di genere.

Può rammentarsi la sentenza del **Consiglio di Stato (sezione V) del 21 giugno 2012, n. 3670**, avverso i decreti del Presidente della regione Lombardia, di nomina (in data 23 aprile 2010) degli assessori della Giunta (quindici uomini, una donna).

Lo Statuto della regione Lombardia reca - all'articolo 11, comma 3 - la seguente disposizione: "La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di Governo della Regione".

Secondo il Consiglio di Stato in quella sentenza, siffatta disposizione "impone alla Regione una specifica «azione positiva per obiettivo legale», intesa come misura volta al perseguimento di uno specifico risultato (nel caso di «riequilibrio») conformato ad un interesse considerato dalla legge nonché da fonti superiori di cui essa risulti espressione attuativa (nella specie: uguaglianza, o sostanziale approssimazione ad essa, di uomini e donne nelle posizioni di Governo regionale)".

"Dunque, la nomina degli assessori («organi di governo della Regione») è subordinata, per espressa autolimitazione statutaria, all'espletamento di tale azione positiva, ovvero alla "promozione del riequilibrio tra entrambi i generi".

"La violazione di tale vincolo (previo esperimento dell'azione positiva descritta) determina l'illegittimità della o delle nomine, in quanto gli spazi della discrezionalità politica hanno superato i confini stabiliti dai principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo".

Siffatta deliberazione era stata anticipata dalla **sentenza 27 luglio 2011, n. 4502** ancora del Consiglio di Stato (V sezione), la quale aveva dichiarato l'illegittimità - per violazione di vincolo statutario - di un decreto di nomina assessorile del Presidente della regione Campania.

Rilevava quella sentenza: "L'atto di nomina di un assessore regionale, da un lato, non è libero nella scelta dei fini, essendo sostanzialmente rivolto al miglioramento della compagine di ausilio del Presidente della Regione nell'amministrazione della

Regione stessa, e dall'altro è sottoposto a criteri strettamente giuridici. Di conseguenza, deve ritenersene ammissibile l'impugnativa davanti al giudice amministrativo".

Ebbene, l'articolo 46, comma 3, dello Statuto della regione Campania stabilisce che "il Presidente della Giunta regionale nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini, i componenti la Giunta". Pertanto, il fatto che la composizione della Giunta campana annoverasse un solo componente donna concretava una violazione di una norma statutaria, la quale pone un vincolo, sia pur elastico, ad un determinato potere spettante al Presidente della Regione. "Tale potere si esprime con un atto che, come già detto, è di alta amministrazione: nell'enunciato normativo nessun elemento testuale autorizza a ritenere che la norma stessa costituisca un programma promozionale da attuare successivamente ad opera di organi regionali. La norma è chiara: all'atto di nomina dell'assessore occorre rispettare un ben preciso principio, immediatamente precettivo; il mancato rispetto di tale principio comporta l'illegittimità della nomina".

Sulla conseguente pronuncia della Corte costituzionale, a seguito di ricorso della regione Campania, v. *infra*.

IL CONTENUTO DEL DISEGNO DI LEGGE A.S. N. 3290

Le disposizioni del disegno di legge assumono tutte la forma della novella.

Molte (non tutte) sono modificative del decreto legislativo n. 267 del 2000, il quale reca il testo unico sull'ordinamento degli enti locali.

Loro intento è l'introduzione di misure atte a promuovere la parità effettiva di donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive delle autonomie territoriali e ai pubblici uffici.

Modifica degli statuti comunali e provinciali

Prevede l'articolo 6 del citato decreto legislativo n. 267 del 2000 (al comma 3):

"Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per *promuovere* la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti".

L'**articolo 1** del disegno di legge muta il "promuovere" in "*garantire*", con intento rafforzativo.

Prevede inoltre che gli enti adeguino i rispettivi statuti e regolamenti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione.

Si noti, dunque, che la novella mira a promuovere le pari opportunità non solo nelle cariche elettive di Comuni e Province ma *anche presso organi di "enti, aziende, istituzioni"*, loro dipendenti.

Può rammentarsi come la legge 12 luglio 2011, n. 120, abbia recato "Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti *la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati*".

Le disposizioni contenutevi, circa il riequilibrio di genere entro gli organi societari, è previsto si applichino anche alle società costituite in Italia controllate da pubbliche amministrazioni, non quotate in mercati regolamentati.

Parità nei Consigli comunali

Per i Comuni sopra i 5.000 abitanti, la parità di accesso è perseguita dall'**articolo 2** del disegno di legge mediante un duplice strumento:

- a) quota di lista;
- b) preferenza di genere.

La *quota di lista* importa che *nessuno dei due generi* possa figurare nelle liste di candidati alla carica di consigliere comunale, *in misura superiore ai due terzi* dei candidati (è previsto un arrotondamento all'unità superiore, per il genere meno rappresentato, in caso di cifra decimale anche inferiore a 0,5).

La *preferenza di genere* importa che l'elettore possa esprimere *due preferenze* (anziché una, com'è secondo la normativa vigente). Qualora esprima due preferenze, esse devono andare una ad un candidato uomo, una ad un candidato donna - pena l'annullamento della seconda preferenza.

Quale 'sanzione' in caso invece di inottemperanza rispetto alla quota di lista, è previsto che la commissione elettorale tenuta alla verifica di liste e candidature cancelli, dalla lista, i nominativi dei candidati (procedendo dall'ultimo della lista) 'eccedenti' la quota massima dei due terzi per il genere di appartenenza.

Se la lista così revisionata contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto, essa è ruscata.

Siffatte previsioni 'sanzionatorie' sono introdotte novellando gli articoli 30 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 ("Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali").

Le previsioni sopra ricordate hanno per destinatari i Comuni con popolazione pari o superiore a 5.000 abitanti.

Esse sono introdotte dal disegno di legge novellando l'*articolo 71* (per i Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti) e l'*articolo 73* (per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti) del decreto legislativo n. 267 del 2000.

La formulazione testuale delle due novelle non è in tutto collimante, *al fine di mantenere la possibilità per l'elettore di 'voto disgiunto', tra candidato sindaco e lista votata, nei Comuni con popolazione superiore a 15.000*. Beninteso, in tal caso la (seconda) preferenza di genere si colloca entro la medesima lista cui vada la prima preferenza.

Le medesime previsioni (rispetto ai Comuni sopra 15.000 abitanti) sono introdotte (ancora dall'*articolo 2, lettera a*) del disegno di legge) altresì per *le circoscrizioni di decentramento comunale*, riguardo alle elezioni dei consigli circoscrizionali o, comunque, agli organismi di decentramento organizzativo e funzionale (dei quali possono dotarsi i Comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti).

A tal fine, è dettata novella all'*articolo 17* del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Quota di lista e preferenza di genere, a fini di favorire la parità di accesso alle cariche elettive, sono temi già emersi nel vaglio della **Corte Costituzionale**.

Per quanto concerne la *quota di lista*, può ricordarsi, la **sentenza n. 49 del 2003**.

In quell'occasione, la Corte ritenne legittime le modifiche alla normativa per l'elezione dei consigli regionali approvate dalla regione Valle d'Aosta, prescrittive che ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale dovesse prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi (pena la dichiarazione di non validità resa dall'ufficio elettorale regionale).

Le disposizioni censurate, secondo il ragionamento svolto dalla Corte, "stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso. Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati".

Rimarcato che il vincolo restasse limitato al momento della formazione delle liste, senza incidere in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori, sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati nella competizione elettorale, sul carattere unitario della rappresentanza elettiva, la Corte riteneva che la "misura disposta dalla regione Valle D'Aosta può senz'altro ritenersi una legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza".

Per quanto concerne la *preferenza di genere*, essa è stata inedita escogitazione, entro la legislazione regionale, di una legge della regione Campania (n. 4 del 2009),

giunta al vaglio della Corte costituzionale che si pronunciò con la **sentenza n. 4 del 2010**.

La legge elettorale regionale introduceva la preferenza di genere, prevedendo che ciascun elettore l'elezione dei consiglieri regionali possa esprimere uno o due voti di preferenza nell'ambito di una stessa lista e che, nel caso esprima due preferenze, esse debbano riguardare candidati di sesso differente, a pena di annullamento della seconda preferenza.

Per la Corte le disposizioni della legge regionale elettorale erano coerenti, non già collidenti, con il quadro costituzionale costituito dagli articolo 3, secondo comma, 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione, che pongono il principio della parità dei sessi nella rappresentanza politica.

La disposizione censurata - essa rilevava - non incide sulla parità di *chances*, non prefigura un risultato elettorale alterando forzatamente la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori.

Per la Corte, la disposizione regionale non era "in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare. È agevole difatti osservare che, in applicazione della norma censurata, sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile. La prospettazione di queste eventualità - tutte consentite in astratto dalla normativa censurata - dimostra che la nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone".

Né l'espressione della seconda preferenza appariva alla Corte lesiva della libertà di voto di cui all'articolo 48 della Costituzione, in quanto essa rappresenta "una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali", introducendo, "solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva". Si tratta comunque di una facoltà lasciata agli elettori e, come tale, di una misura aleatoria di riequilibrio, di natura non coattiva - rispondente così alla finalità promozionale del dato normativo.

Il giudice costituzionale escludeva che le misure intraprese dal legislatore regionale campano alterassero l'esito elettorale mercé il raggiungimento di risultati precostituiti incidenti sull'esito delle scelte elettorali dei cittadini. La disposizione, prefigurava piuttosto gli effetti di una misura antidiscriminatoria, orientata a rimuovere la diseguaglianza nei punti di partenza, i cui effetti sono affidati agli elettori, ove *scelgano* di assecondare le aperture prospettate dalla legge.

Poiché di giurisprudenza costituzionale qui si tratta, vale rammentare la **sentenza n. 82 del 2012**.

Essa è giunta a seguito del conflitto di attribuzioni sollevato dalla regione Campania, avverso la sentenza della V Sezione del Consiglio di Stato (n. 4502 del 2011: v. *supra*) confermativa dell'annullamento dell'atto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore.

La Corte ha deliberato per l'inammissibilità del ricorso (ritenendolo improprio mezzo di gravame avverso la sentenza del giudice amministrativo, in breve uno

strumento atipico di impugnazione, non ammissibile). Rilevano qui, peraltro, alcune considerazioni di diritto svolte dal giudice delle leggi.

Esso rilevava come l'affermazione della regione Campania ricorrente, circa l'esistenza di spazi riservati alla scelta politica, "è condivisibile e suffragata da elementi di diritto positivo. Ciò nondimeno, gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate".

Nel caso portato all'esame della Corte, "il legislatore regionale della Campania, nell'esercizio dell'autonomia politica ad esso accordata dall'art. 123 della Costituzione, ha ritenuto di dover delimitare il libero apprezzamento del Presidente della Giunta regionale nella scelta degli assessori, stabilendo alcuni vincoli di carattere generale, in sede di elaborazione dello statuto. Ad esempio, con una previsione che contraddistingue lo statuto campano da quello di altre regioni, il legislatore regionale ha voluto predeterminare il numero dei componenti della Giunta regionale, prevedendo esplicitamente che essa sia «composta dal Presidente e da dodici assessori, compreso il vicepresidente» (art. 50, comma 2, statuto Campania). Parimenti, per quanto riguarda l'individuazione dei componenti dell'esecutivo regionale, lo statuto, pur preservando in capo al Presidente il più ampio margine di scelta per permettergli di comporre la Giunta secondo le proprie valutazioni di natura politica e fiduciaria, prescrive che gli assessori siano nominati «nel pieno rispetto del principio di un'equilibrata presenza di donne e uomini» (art. 46, comma 3), di talché la discrezionalità spettante al Presidente risulta arginata dal rispetto di tale canone, stabilito dallo statuto, in armonia con l'articolo 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione".

Pertanto, "la circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione".

"L'atto di nomina degli assessori risulterà, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica".

In merito alla *quota di lista nella normativa regionale*, può dirsi che essa sia presente in un numero non esiguo di Regioni.

Per quanto riguarda le Regioni ad autonomia speciale: l'hanno prevista Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Regione siciliana, Provincia autonoma di Trento.

Valle d'Aosta: in ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale, ciascun genere non può essere rappresentato in misura inferiore al 20 per cento, arrotondato all'unità superiore. In sede di esame e ammissione delle liste, l'Ufficio elettorale regionale riduce al limite prescritto quelle contenenti un numero di candidati superiore al numero massimo prescritto, cancellando gli ultimi nomi e dichiarando non valide le liste che non corrispondano alle predette condizioni (rispettivamente articoli 3-

bis e 9 della legge regionale n. 3 del 1993, modificato da ultimo dalla legge regionale n. 22 del 2007).

Friuli-Venezia Giulia: ogni lista circoscrizionale deve contenere, a pena di esclusione, non più del 60 per cento di candidati dello stesso genere. Nelle liste i nomi dei candidati sono alternati per genere, fino all'esaurimento del genere meno rappresentato (articolo 23, comma 2 della legge regionale n. 17 del 2007).

Regione siciliana: tutti i candidati di ogni *lista regionale* dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne. Una lista *provinciale* non può includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio (articolo 14, comma 1, della legge regionale n. 29 del 1951, come modificato dalla legge regionale n. 7 del 2005).

Provincia autonoma di Trento: in ciascuna lista di candidati – a pena di inammissibilità - nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi del numero dei candidati della lista, con eventuale arrotondamento all'unità superiore (articolo 25, comma 6-*bis* e articolo 30, comma 1 della legge provinciale n. 2 del 2003, come modificata dalla legge n. 8 del 2008).

Delle Regioni ad autonomia ordinaria, sono le regioni Lazio (legge regionale n. 2 del 2005, articolo 3), Puglia (L.R. 2/2005, art. 3, co. 3), Toscana (legge regionale n. 25 del 2004, articolo 8, comma 4), Marche (legge regionale n. 27 del 2004, articolo 9, comma 6), Campania (legge regionale n. 4 del 2009, articolo 10) e la regione Umbria (legge regionale n. 2 del 2010, articolo 3, comma 3) ad aver posto il limite di due terzi alla presenza di candidati di ciascun sesso in ogni lista *provinciale*.

Nelle liste regionali (tra le regioni citate, nel Lazio) i candidati di entrambi i sessi devono essere invece in numero pari. Per la regione Abruzzo invece, il limite è il 70 per cento (legge regionale n. 1 del 2002, articolo 1-*bis*).

Nella maggioranza dei casi l'inosservanza del limite è causa di inammissibilità; nelle regioni Lazio, Puglia e Umbria, invece, è causa di sanzione pecuniaria per le liste provinciali.

Parità nelle Giunte comunali e provinciali

Per le *Giunte comunali* e le *Giunte provinciali*, è posta la previsione che si abbia, nella loro composizione, "garanzia della presenza di entrambi i sessi", nel rispetto del principio delle pari opportunità.

Siffatta previsione è introdotta (ancora dall'**articolo 2** del disegno di legge: più in dettaglio, il suo **comma 2, lettera b**) ancor mediante novella al decreto legislativo n. 267 del 2000 (suo *articolo 46*).

Identica novella (recata dal **comma 3**) incide sul decreto legislativo n. 156 del 2010 ("Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale").

In tal modo si intende assicurare la medesima 'garanzia' di parità di accesso per la nomina, da parte del sindaco, della Giunta capitolina.

Anche in tema di Giunte comunali e regionali (per quelle regionali, v. *supra*) è andato emergendo nella giurisprudenza amministrativa un orientamento, attento ai profili di legittimità in relazione al principio di pari opportunità.

Senza pretesa alcuna di completezza, ché si tratta di un novero di pronunzie oramai abbastanza ampio, potrebbe ricordarsi del *Tar Puglia, Lecce, sez. I*, l'ordinanza 23 settembre 2009, n. 740, nella quale il Tribunale ritenne che "la disposizione statutaria impone l'obbligo di assicurare la presenza in Giunta di Assessori di entrambi i sessi, non essendo assolutamente sufficiente un semplice 'sforzo' teso a raggiungere un simile risultato; si tratta, pertanto, di una tipica obbligazione 'di risultato' e non 'di diligenza' che viene ad integrare un vincolo alla scelta degli assessori e che non può essere derogata dagli accordi politici". Lo stesso tribunale, con ordinanza 21 ottobre 2009, n. 792, ingiunse al Sindaco del Comune di Maruggio di procedere all'integrazione della Giunta comunale, composta di soli uomini, attraverso la nomina di Assessori di entrambi i sessi.

Ancora, l'ordinanza del 12 settembre 2008, n. 474, del *Tar Puglia, Bari, sez. III*, accogliendo la sospensiva dei decreti di nomina della giunta del Comune di Molfetta, precisava che lo sforzo del sindaco di adoperarsi al fine di favorire la rappresentanza di entrambi i sessi all'interno della giunta, come previsto dallo statuto comunale, «ove non si concretizzi nella nomina di persone di sesso diverso in seno alla giunta municipale, deve trovare almeno un riscontro effettivo nella motivazione dei provvedimenti di nomina dei vari assessori, la quale deve illustrare le ragioni che impediscono l'attuazione del principio delle pari opportunità».

Il *Tar Campania, Napoli, sez. I*, accoglieva con sentenza 7 giugno 2010 n. 12668 un ricorso proposto nei confronti del Comune di Benevento, per inosservanza del principio di pari opportunità tra uomini e donne nella nomina degli assessori comunali. Il giudice amministrativo rilevava che gli articoli 46 e 47 del Testo unico degli enti locali (il più volte citato decreto legislativo n. 267 del 000) riconoscono al Sindaco un ampio potere discrezionale in ordine alla scelta dei componenti della Giunta, senza che sussista uno specifico obbligo di motivazione, questo essendo previsto per la sola ipotesi di revoca; e tuttavia, quando l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è conformato da vincoli o indirizzi che ne segnano in parte l'esercizio (sebbene non in termini di risultato), ne segue che costituisca requisito di legittimità formale e sostanziale l'illustrazione delle ragioni e delle modalità con cui il potere è stato speso, rispetto a quel determinato parametro di conformazione. Talché proprio la natura politica della scelta incontra il limite esterno della promozione del principio di pari opportunità - con la conseguenza, concretamente, che non possano essere addotte a sostegno della mancata presenza di una donna nella Giunta ragioni di opportunità politica, perché in questo modo si porrebbe un'aprioristica prevalenza della libertà di scelta che invece deve recedere rispetto all'attuazione di obiettivi di promozione.

Parità nei Consigli regionali

L'**articolo 3** del disegno di legge inserisce *tra i principi che la legislazione regionale in materia elettorale deve osservare*, la promozione della parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive regionali.

La previsione è introdotta mediante novella alla legge n. 165 del 2004, recante " Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione".

Questa legge detta disposizioni di principio - giacché la *materia elettorale regionale* è attribuita alla potestà legislativa concorrente dall'articolo 122 della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999).

Le disposizioni di principio poste dalla legge n. 165 or ricordata sono in materia di ineleggibilità, incandidabilità, sistema di elezione.

Di quest'ultimo tratta l'articolo 4 della legge n. 165, il quale recita:

"Le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze;

b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta;

c) divieto di mandato imperativo"

La novella ora disposta introduce, nell'articolo 4 citato, una lettera aggiuntiva, con un nuovo principio, promozionale della parità di accesso alle cariche elettive.

Parità nella campagna elettorale

L'**articolo 4** del disegno di legge novella la legge n. 28 del 2000, recante "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica" (c.d. *par condicio*).

Il suo articolo 1, nell'indicare finalità ed ambito di applicazione della legge, così recita:

"1. La presente legge promuove e disciplina, al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti

politici, l'accesso ai mezzi di informazioni per la comunicazione politica.

2. La presente legge promuove e disciplina altresì, allo stesso fine, l'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne per l'elezione al Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per ogni *referendum*".

La novella è disposta mediante un comma aggiuntivo, secondo il quale i mezzi di informazione svolgenti trasmissioni di comunicazione politica sono tenuti al rispetto delle pari opportunità - si intende, in ordine all'accesso alla comunicazione.

In tema di legislazione 'di contorno', può ricordarsi come la legge n. 157 del 1999 ("Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici") preveda - all'articolo 3 - che ogni partito o movimento politico *destini una quota pari almeno al 5 per cento dei rimborsi ricevuti, ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica.*

La materia del finanziamento dei partiti è stato oggetto di rivisitazione da parte della legge 6 luglio 2012, n. 96.

Di questa, l'articolo 1, comma 7 pone un disincentivo alla presentazione, da parte del partito o movimento politico, di un novero di candidature che non si ispiri ad una politica di genere. Esso prevede una *diminuzione - per il 5 per cento - del contributo pubblico spettante, qualora il complesso di candidature presentate per il rinnovo della Camera dei deputati o del Senato o del Parlamento europeo o dei Consigli regionali, sia composto per più di due terzi da candidati del medesimo sesso.*

Ancora, l'articolo 9, comma 13 di questa legge prevede una sanzione - pari a un *ventesimo del contributo complessivo annuale - per il partito che non abbia destinato "almeno il 5 per cento dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica"* (è l'obbligo di destinazione del rimborso elettorale, già previsto dall'articolo 3 della legge n. 157 del 1999). E prevede l'obbligo per il partito di introdurre una apposita voce all'interno del rendiconto, "al fine di dare espressamente conto dell'avvenuta destinazione delle quote dei rimborsi alle iniziative".

Parità nella composizione delle Commissioni di concorso

L'**articolo 5** reca un duplice ordine di novelle, tutte riferite al decreto legislativo n. 165 del 2001, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Di quel decreto legislativo, l'articolo 57 tratta appunto di pari opportunità.

Il suo comma 1 prevede:

"1. Le pubbliche amministrazioni, al fine di garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro:

a) riservano alle donne, salva motivata impossibilità, almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso, fermo restando il principio di cui all'articolo 35, comma 3, lettera e) [quest'ultima relativa ai criteri, di competenza e non politicità, di composizione delle commissioni di concorso];

b) adottano propri atti regolamentari per assicurare pari opportunità fra uomini e donne sul lavoro, conformemente alle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica;

c) garantiscono la partecipazione delle proprie dipendenti ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale in rapporto proporzionale alla loro presenza nelle amministrazioni interessate ai corsi medesimi, adottando modalità organizzative atte a favorirne la partecipazione, consentendo la conciliazione fra vita professionale e vita familiare;

d) possono finanziare programmi di azioni positive e l'attività dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio".

La prima delle due novelle recata dal disegno di legge va a incidere sulla lettera a) sopra riportata, inserendo nella composizione per genere delle commissioni una regola di arrotondamento (in caso di quoziente frazionario derivante dal calcolo della percentuale) all'unità prossima.

La seconda novella aggiunge, dopo il comma sopra riportato, un nuovo comma, con la previsione che l'atto di nomina della commissione venga inviato (entro tre giorni) al consigliere di parità, nazionale o regionale, da individuare in base alla competenza territoriale dell'amministrazione che ha bandito il concorso.

In tal modo, è istituito un vaglio delle nomine, tale - in caso di violazione dei criteri per la composizione della commissione - da legittimare il consigliere di parità a diffidare l'amministrazione, affinché provveda (entro trenta giorni) a rimuovere la violazione.

In caso di inottemperanza, il consigliere può proporre ricorso in via d'urgenza davanti all'autorità giurisdizionale, entro i successivi quindici giorni.

La disposizione non pare soffermarsi sugli effetti che l'atto di nomina sottoposto a diffida o ricorso possa produrre, riguardo ai partecipanti al concorso e alla scadenza dei termini.

Si applicano sia il comma 4 sia il comma 5 dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 198 del 2006 (codice delle pari opportunità).

L'articolo 37, *comma 4* del decreto legislativo n. 198 del 2006 prevede: "la consigliera o il consigliere regionale e nazionale di parità possono proporre ricorso in via d'urgenza davanti al tribunale in funzione di giudice del lavoro o al tribunale amministrativo regionale territorialmente competenti. Il Tribunale in funzione di giudice del lavoro adito, nei due giorni successivi, convoca le parti e assume sommarie informazioni, ove ritenga sussistente la violazione di cui al ricorso, con decreto motivato e immediatamente esecutivo oltre a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno anche non patrimoniale, nei limiti della prova fornita, ordina all'autore della discriminazione la cessazione del comportamento pregiudizievole e adotta ogni altro provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti delle discriminazioni accertate, ivi compreso l'ordine di definizione ed attuazione da parte del responsabile di un piano di rimozione delle medesime".

Contro il decreto del giudice - prosegue il medesimo comma - è ammessa (entro quindici giorni dalla comunicazione alle parti) opposizione avanti alla medesima autorità giudiziaria territorialmente competente, che decide con sentenza immediatamente esecutiva.

L'articolo 37, *comma 5* del medesimo decreto legislativo n. 198 dispone che l'inottemperanza alla deliberazione del giudice o alla sentenza pronunciata nel relativo giudizio di opposizione sia punita con l'ammenda fino a 50.000 euro o l'arresto fino a sei mesi, e comporti altresì il pagamento di una somma di 51 euro per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento nonché la revoca dei benefici ove siano stati accordati benefici ai sensi delle vigenti leggi dello Stato.

Il mancato invio dell'atto di nomina della commissione al consigliere di parità comporta responsabilità del dirigente responsabile del procedimento.

Riequilibrio della rappresentanza di genere: cenni retrospettivi sul suo ingresso nell'ordinamento italiano

Disposizioni volte alla promozione dell'accesso delle donne alle cariche elettive attraverso una disciplina della formazione delle liste dei candidati apparvero nell'ordinamento nel 1993.

Esse furono introdotte con la riforma del sistema di *elezione del sindaco e del presidente della provincia* (legge 25 marzo 1993, n. 81, articolo 5, comma 2, ultimo periodo, e articolo 7, comma 1, ultimo periodo). Si prevede che nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato nelle liste dei candidati in misura superiore ai due terzi.

Seguirono la medesima ispirazione anche leggi di alcune Regioni ad autonomia speciale (ossia di Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta) circa le elezioni comunali.

Una disposizione analoga, relativa all'*elezione dei consigli regionali a statuto ordinario*, fu indi posta nella legge 23 febbraio 1995, n. 43 (articolo 1, comma 6).

Norme ispirate alla stessa finalità furono previste anche per le *elezioni politiche* (per la Camera dei deputati, dalla legge 4 agosto 1993, n. 277: articolo 1, comma 1, lettera e); per il Senato, dalla legge 4 agosto 1993, n. 276: articolo 1, comma 1).

La riforma elettorale del 1993 dismetteva il sistema proporzionale, a favore di un sistema misto, in cui il 75 per cento dei seggi fosse attribuito in collegi uninominali, il restante 25 per cento su base proporzionale.

Ebbene, furono introdotte disposizioni di genere sulla parte proporzionale del sistema di elezione della Camera dei deputati. Si prevede che le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale recanti più di un candidato, dovessero essere formate da uomini e donne in ordine alternato.

E successivamente, attraverso una modifica del regolamento di attuazione della legge elettorale, fu introdotta una norma di chiusura volta a rendere cogente l'alternanza: all'ufficio elettorale centrale circoscrizionale fu affidato il compito di verificare che le liste recanti più di un nome fossero formate da candidati di entrambi i sessi elencati in ordine alternato e, in caso contrario, in un primo momento, di invitare i delegati di lista a ripristinare l'alternanza e quindi in caso di inottemperanza, di procedere d'ufficio alla modifica delle liste.

Al Senato non fu introdotta una disposizione analoga, poiché il suo sistema elettorale veniva a prevedere solo candidature uninominali (con l'assegnazione del 25 per cento dei seggi in ragione proporzionale, effettuata nell'ambito della circoscrizione regionale tra gruppi di candidati nei collegi uninominali). Per il Senato vi era solamente la scheda per l'uninomiale, e i seggi proporzionali erano assegnati ai candidati non eletti all'uninomiale che avessero ottenuto più voti.

Tuttavia, anche la legge elettorale per il Senato conteneva una norma volta a promuovere la presenza delle donne. Era sancito il principio che il sistema di elezione debba favorire "l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini" (articolo 2).

Tale disposizione è tuttora vigente.

L'insieme di previsioni così predisposte si imbattono nel giudizio della Corte costituzionale, la quale ne dichiarò - con la *sentenza n. 422 del 1995* - l'illegittimità costituzionale (ad eccezione della disposizione della

legge elettorale del Senato, da ultimo richiamata, per il suo carattere, secondo la Corte, essenzialmente programmatico).

La Corte si pronunciò in tal modo sulle citate leggi per le elezioni politiche, regionali ed amministrative, là dove stabilivano una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati.

Nella motivazione della sentenza n. 422 del 1995, la Corte costituzionale riteneva che l'articolo 3, primo comma, e soprattutto l'articolo 51, primo comma, "garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la 'candidabilità'. Infatti, la possibilità di essere presentato candidato da coloro ai quali (siano essi organi di partito, o gruppi di elettori) le diverse leggi elettorali, amministrative, regionali o politiche attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o candidature singole, a seconda dei diversi sistemi elettorali in vigore, non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamato primo comma dell'art. 51. Viene pertanto a porsi in contrasto con gli invocati parametri costituzionali la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati".

Proseguiva la Corte argomentando che "in tema di diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell'art. 51, è quella dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato".

"È ancora il caso di aggiungere, come ha già avvertito parte della dottrina nell'ampio dibattito sinora sviluppatosi in tema di 'azioni positive', che misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di 'rimuovere' gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Ma proprio questo, come si è posto in evidenza, è il tipo di risultato espressamente escluso dal già ricordato art. 51 della Costituzione, finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate".

Quella sentenza della Corte costituzionale travolse la normativa che era stata introdotta nel 1993-1995 per ampliare la presenza delle donne negli organismi rappresentativi elettivi.

Si aprì allora una fase di dibattito e di revisione costituzionale, la quale ebbe una sua anticipazione con la legge costituzionale n. 3 del 2001 (cui si deve l'attuale formulazione dell'articolo 117, settimo comma della Costituzione) e culminò nella XIV legislatura con la legge costituzionale n. 1 del 2003, modificativa dell'articolo 51 della Costituzione.

Il primo comma di quell'articolo ("Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge") fu così integrato con il periodo: "A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

In seguito, la legge n. 90 del 2004, disciplinante l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, introdusse misure temporanee (applicate nelle elezioni europee del 2004 e del 2009) di promozione della partecipazione delle donne alla vita politica, mediante la previsione di una quota di genere nella lista, pari nella sua misura massima a due terzi dei candidati della lista (secondo un computo effettuato a livello nazionale, sull'insieme delle liste presentate con un medesimo contrassegno nelle diverse circoscrizioni).

Nelle legislature successive, inclusa l'attuale XVI, si è mantenuta viva l'iniziativa parlamentare volta ad introdurre misure di riequilibrio della rappresentanza di genere.

DONNE ELETTE IN PARLAMENTO

	CAMERA DEI DEPUTATI	SENATO DELLA REPUBBLICA
XII legislatura	43 (quota maggioritaria) + 52 (quota proporzionale)	29
XIII legislatura	42 (maggioritario) + 28 (proporzionale)	26
XIV legislatura	71	25
XV legislatura	109	44
XVI legislatura	136	59

Dal 2001 (XIV legislatura), è componente del Senato una Senatrice a vita (non computata nella tabella qui sopra)

Ultimi dossier del Servizio Studi

365	Dossier	Riforma costituzionale: Parlamento e Governo nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato (A.S. n. 24 e abbinati-A)
366	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2642 Nuove disposizioni in materia di utilizzo dei termini “cuoio”, “pelle” e “pelliccia” e di quelli da essi derivanti o loro sinonimi
367	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3349 Conversione in legge del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione
368	Testo a fronte	Cooperazione allo sviluppo. La legge n. 49 del 1987 e il disegno di legge A.S. n. 1744
369	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3372 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile
370	Dossier	Riforma elettorale: in tema di 'ISPANO-TEDESCO'. Il sistema elettorale di Germania e Spagna
371	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2156-B “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” . Il testo modificato dalla Camera dei deputati
372	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3284-B “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica”. Il testo modificato dalla Camera dei deputati - Edizione provvisoria
373	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3382 - Conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 2012, n.87 recante "Misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario"
374/I	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 3396 “Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini” Vol. I - Le novelle
374/II	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3396 “Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini” Vol. II - Sintesi e schede di lettura
375	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3366 - Norme sull'acquisizione di conoscenze e competenze in materia di "Cittadinanza e Costituzione" e sull'insegnamento dell'inno di Mameli nelle scuole

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".