



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori CARLONI, CHIAROMONTE, CECCANTI, FRANCO, ARMATO, SOLIANI, SERAFINI, NEGRI, TREU, MARINARO, NEROZZI, MARITATI, PEGORER, DI GIOVAN PAOLO, AMATI, MOLINARI, VITA, PINOTTI, TONINI, DEL VECCHIO, VITALI, MAZZUCCONI, DE LUCA, SANNA e MONGIELLO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MAGGIO 2010**

Modifiche al testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di elezione del consiglio comunale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge si pone l'obiettivo di dare concreta attuazione al principio sancito dall'articolo 51 della Costituzione in materia di promozione di pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, al fine di superare il *deficit* democratico che contraddistingue il nostro Paese e riconoscere una realtà sociale nella quale le donne sono sempre più protagoniste.

Occorre colmare il grande divario che attualmente esiste tra la società civile e la realtà politica. Ad una presenza maggioritaria delle donne nel corpo elettorale e ad un alto e qualificato indice di partecipazione alla vita professionale, culturale e sociale del Paese non corrisponde, infatti, un adeguato riconoscimento delle stesse nell'ambito delle assemblee elettive. Nella questione della rappresentanza non sono in gioco soltanto i diritti delle donne: è in gioco la realizzazione della democrazia. Non è più ammissibile che una parte della popolazione sia praticamente esclusa dalle sedi in cui il potere decisionale si esercita.

Pensiamo soprattutto alle ragazze e allo scarto forte tra la coscienza dei diritti acquisiti e la realtà. È soprattutto da loro che viene la sollecitazione più netta a rinnovare forme, contenuti, linguaggi, luoghi della politica. Sono giovani donne che hanno scommesso sullo studio, la qualità, l'impegno professionale e pagano prezzi altissimi per potercela fare, per potere scegliere.

Spesso molte assemblee elettive dei comuni, anche di quelli più grandi, non hanno elette o ne hanno pochissime. La politica soffre da troppo tempo di una incapacità di interpretare appieno le istanze della società. E questo genera una sempre più diffusa sfiducia, un allontanamento dalle istituzioni

della politica e un più forte astensionismo dal voto. Proprio per questo proponiamo di modificare la legge elettorale nazionale per i comuni introducendo meccanismi elettorali che consentano la parità di opportunità nell'accesso alle cariche elettive.

Sostenere e promuovere un'equilibrata presenza femminile nel governo locale non risponde soltanto a pur fondamentali obiettivi di uguaglianza e di democrazia, ma costituisce una condizione necessaria per garantire uno sviluppo capace di includere la generalità delle risorse e delle competenze presenti sul territorio, tanto più in una situazione economica difficile come quella che stiamo attraversando. Quale sostenibilità possono, infatti, avere strategie di sviluppo che non mettano esplicitamente in agenda la questione del lavoro femminile, i problemi della conciliazione, l'organizzazione dei servizi e dei tempi e che non si propongano di mobilitare e valorizzare le energie e le potenzialità della metà della popolazione? Poiché «chi decide, decide anche su cosa decidere», l'assenza nella decisione pubblica di un punto di vista femminile ha come effetto la costruzione di sistemi di priorità che non tengono in adeguato conto i bisogni di metà della popolazione e non sono capaci di cogliere il valore strategico per i territori, di politiche che attivino le risorse di cui sono portatrici le donne.

Il quadro normativo comunitario ed internazionale è segnato dalla previsione di strumenti sempre più incisivi di ampliamento delle opportunità per assicurare alle donne piena partecipazione alla vita politica.

È possibile richiamare, in proposito:

- l'articolo 3 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New

York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 14 marzo 1985, n. 132;

- l'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza), secondo cui il principio della parità tra donne e uomini non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato;

- l'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea;

- la decisione 2000/407/CE della Commissione, del 19 giugno 2000, riguardante l'equilibrio tra i sessi nei comitati e nei gruppi di esperti da essa istituiti, in cui si afferma che «La parità tra uomini e donne è essenziale per la dignità umana e per la democrazia e costituisce un principio fondamentale della legge comunitaria, delle costituzioni e delle leggi degli Stati membri e delle convenzioni internazionali ed europee»;

- la raccomandazione 96/694/CE del Consiglio, del 2 dicembre 1996, riguardante la partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale, che invita gli Stati membri a «sviluppare o istituire misure adeguate, quali eventualmente misure legislative e/o regolamentari e/o di promozione», per realizzare l'obiettivo della «partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale»;

- la raccomandazione Rec(2003)3 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici, adottata il 12 marzo 2003, la quale, fra l'altro, invita gli Stati membri ad adottare «riforme legislative intese a stabilire soglie di parità per le candidature alle elezioni locali, regionali, nazionali e sopranazionali», e precisa, che l'obiettivo non dovrebbe essere solamente che almeno il 40 per cento dei seggi siano riservati a ciascuno dei rappresentanti dei due sessi, ma piuttosto che almeno il 40 per cento delle donne ed il 40 per cento degli uomini vengano eletti.

In Italia la questione delle «quote rosa» è stata a lungo oggetto di polemiche, in particolare modo nel corso dell'esame del disegno di legge di riforma del sistema elettorale che ha portato all'approvazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, («Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica»). A lungo ed inutilmente si è posta la questione di prevedere un meccanismo che garantisse nel Parlamento un'adeguata presenza femminile. Il risultato è una legge che, fra i numerosi elementi contraddittori, prevede un sistema di liste bloccate che in nessun modo consente agli elettori ed alle elettrici di pronunciarsi sulle candidature, nè favorisce e garantisce la presenza femminile nella composizione delle liste.

In questa prospettiva, appare utile mettere in evidenza il mutato orientamento della giurisprudenza costituzionale in merito alla questione delle cosiddette «quote». Con la sentenza n. 49 del 13 febbraio 2003, la Corte costituzionale ha operato una netta inversione di tendenza rispetto a quanto espresso nella precedente sentenza n. 422 del 12 settembre 1995, in seguito alla legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, recante modifica dell'articolo 51 della Costituzione, che ha introdotto nella Costituzione la norma per cui la Repubblica promuove le pari opportunità fra donne e uomini, al fine dell'accesso in condizioni di eguaglianza agli uffici pubblici ed alle cariche elettive.

Con la sentenza n. 49 del 2003 la Consulta ha ritenuto legittime alcune norme introdotte nella legislazione elettorale della regione Valle d'Aosta, in virtù delle quali le liste elettorali devono comprendere candidati di entrambi i sessi, a pena di inammissibilità.

Più recentemente con la sentenza n. 4 del 2010 la Corte costituzionale ha stabilito la legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4, recante legge elettorale, la quale prevede, per la prima volta, una norma che permette all'elettore di esprimere uno o due voti di prefe-

renza e dispone che, nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Secondo la Corte: «la finalità della nuova regola elettorale è dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale, in linea con l'articolo 51, primo comma, della Costituzione, nel testo modificato dalla legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 (Modifica dell'articolo 51 della Costituzione), e con l'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, nel testo modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). [...] Il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale».

Il presente disegno di legge introduce rimedi semplici che vanno nella direzione costituzionalmente indicata seguendo due direttrici. Interviene nella formazione delle liste, prevedendo che in ogni lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore a due terzi dei candidati, pena l'inammissibilità della lista medesima.

Consente un ampliamento delle scelte dell'elettore attraverso l'opportunità (non l'obbligo) di esprimere due preferenze. In questo modo l'elettore ha di fronte tre possibilità: non esprimere alcuna preferenza esprimendo solo il voto di lista, limitarsi ad una sola preferenza, esprimere due preferenze; solo in questo ultimo caso è tenuto ad attribuirle a candidati di sesso diverso pena l'annullamento della seconda preferenza espressa.

Coerentemente con la sentenza n. 4 del 2010 della Corte costituzionale, questa legge si pone come norma antidiscriminatoria e non come azione positiva (sebbene il mutamento del nuovo quadro costituzionale legittima anche una normativa di azioni positive). La norma, infatti, non prevede alcun trattamento diversificato per i candidati di genere diverso, non introduce differenti requisiti di eleggibilità o di candidabilità, non incide sul carattere unitario della rappresentanza elettiva, esclude qualsiasi garanzia di risultato.

La legge elettorale regionale della Campania può costituire un buon esempio perché, alla prima prova del voto, ha prodotto risultati apprezzabili con l'elezione di quattordici donne su sessanta consiglieri (nella precedenti elezioni furono elette solo due consigliere).

Sulla base di uno studio dell'Istituto Cattaneo che ha esaminato il risultato del voto regionale del 28 e 29 marzo 2010, la doppia preferenza di genere, prevista nella nuova legge elettorale regionale della Campania, ha spinto un maggior numero di elettori a non indicare soltanto il voto di lista. La significativa crescita del numero di consigliere donne, secondo questo studio è stata generata dall'azione combinata di più fattori. Oltre all'ampliamento delle opzioni con la doppia preferenza il legislatore campano ha infatti previsto che, in ciascuna lista, il rapporto tra il numero di candidati uomo/donna non dovesse superare i due terzi. Quindi, in ciascuna lista, non meno di un terzo dei candidati erano donne. Cosicché il numero di can-

didate è cresciuto significativamente rispetto al passato.

Il presente disegno di legge interviene a modificare gli articoli 71 e 73 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per l'elezione dei consigli comunali.

A tal fine, l'articolo 1 prevede modifiche all'articolo 71, comma 3, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, in materia di elezione del consiglio comunale nei comuni fino a 15.000 abitanti. Nel merito, viene introdotto, con il comma 3-*bis*, il principio in base al quale in ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. La sanzione prevista per l'inosservanza del criterio in base al quale in ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati è l'inammissibilità delle liste. Viene introdotta, poi, la doppia preferenza, ampliando la scelta dell'elettore consentendogli di esprimere uno o due voti di preferenza. Se si esprimono due preferenze, «una deve riguardare un candidato di genere

maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista».

L'articolo 2 prevede talune modifiche all'articolo 73 del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, in materia di elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Nel merito, viene introdotto, con il comma 1-*bis*, il principio in base al quale in ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. La sanzione prevista per l'inosservanza del criterio in base al quale in ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati è l'inammissibilità delle liste. Si introduce, poi, la doppia preferenza, ampliando la scelta dell'elettore consentendogli di esprimere uno o due voti di preferenza. Se si esprimono due preferenze, «una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista». Si tratta di una possibilità e non di un obbligo: se l'elettore sceglie di esprimere una sola preferenza è libero di scegliere chi gradisce di più.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1

*(Elezione del consiglio comunale nei comuni  
fino 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) dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. Nelle liste di cui al comma 3 nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. Qualora non sia rispettato il rapporto percentuale di cui al primo periodo la lista non è ammessa.»;

b) il secondo periodo del comma 5 è sostituito dai seguenti: «L'elettore può altresì esprimere uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome e il cognome di due candidati alla carica di consigliere comunale compresi nella lista stessa collegata al candidato alla carica di sindaco prescelto. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile, compresi nella stessa lista. Quanto disposto dal terzo periodo è previsto a pena di annullamento della seconda preferenza.».

## Art. 2.

*(Elezione del consiglio comunale 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, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«I-bis. Nelle liste di cui al comma 1 nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. Qualora non sia rispettato il rapporto percentuale di cui al primo periodo, la lista non è ammessa.»;

b) il secondo periodo del comma 3 è sostituito dai seguenti: «L'elettore può altresì esprimere uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome e il cognome di due candidati compresi nella lista stessa. 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. Quanto disposto dal terzo periodo è previsto a pena di annullamento della seconda preferenza.».

