

**Prof.ssa Marilisa D'Amico**  
*Ordinario di Diritto costituzionale*  
*Università degli Studi di Milano*  
*Componente del Consiglio di Presidenza*  
*della Giustizia Amministrativa*

**CAMERA DEI DEPUTATI**  
**Commissione Affari costituzionali**  
**Audizione informale del 26 novembre 2015**

Esame della proposta di legge **C. 1278** di iniziativa dell'on. Meloni e altri, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali, e proposte abbinate: **C. 3297**, già approvato dal Senato l'8 settembre 2015; **C. 3354** di iniziativa dell'on. Centemero; **C. 3359** di iniziativa dell'on. Mucci e altri.

*SOMMARIO: 1. Premessa; 2. I singoli progetti di legge all'esame della Camera: notazioni sul confine tra competenza statale e competenza regionale; 3. Sulla compatibilità dei progetti di legge rispetto ai limiti posti dalla Corte costituzionale alle misure attuative del principio di uguaglianza sostanziale.*

## **1. Premessa**

Illustri Deputati, farò solo una brevissima premessa per evidenziare le ragioni che mi spingono a valutare come più che opportuna l'approvazione di norme che si propongono di accelerare il processo di attuazione del principio costituzionale di pari opportunità nell'ambito della rappresentanza politica regionale.

Il cammino che il nostro Paese, con fin troppo ritardo, ha intrapreso per raggiungere l'obiettivo di una "democrazia paritaria", ove uomini e donne possano finalmente vedersi riconosciuta pari dignità non solo nella sfera privata ma anche nella sfera pubblica, ha per vero di recente fatto segnare importanti passi in avanti. Negli ultimi anni, infatti, di traguardi importanti, dal punto di vista normativo, se ne sono conseguiti, a partire dalla legge n. 120 del 2011 che fissa la meta del riequilibrio di genere negli organi societari, passando per le leggi nn. 215 del 2012, 56 e 54 del 2014, che declinano il principio di pari opportunità nell'ambito, rispettivamente, della rappresentanza locale, degli organi della città metropolitana e del Parlamento europeo, fino all'ultimo fondamentale intervento volto a dare attuazione all'art. 51 Cost. anche - finalmente - nell'ambito della nuova legge, la n. 52 del 2015, recante le regole per la elezione della Camera dei Deputati. Al di là del dato cogente, peraltro, credo si possa affermare che, a certi livelli, sia cresciuta la propensione degli attori istituzionali a farsi

anche spontaneamente promotori della “causa”. E infatti, nonostante l’assenza in quel momento di norme antidiscriminatorie (ad eccezione di quella, decisamente blanda, vertente sui rimborsi elettorali) incidenti sul sistema elettorale, con la consultazione del 2013 la composizione delle Camere ha comunque per la prima volta potuto far registrare un incremento del tasso di presenza femminile degno di sottolineatura: quel 29% al Senato e quel 31% alla Camera tengono infatti il nostro Paese quantomeno vicino alla soglia che gli organi dell’Unione europea hanno individuato quale livello minimo al di sopra del quale le donne possono cominciare a far sentire davvero la propria influenza (non sarà allora un caso che la maggior parte degli interventi normativi che ho sommariamente menzionato si collochino proprio in questa legislatura).

Se volgiamo lo sguardo ai numeri delle Assemblee elettive regionali, però, l’entusiasmo inevitabilmente si smorza. Qui, in media, le donne sono rappresentate in misura pari al 18% circa. In realtà, paradossalmente, dopo che, nel 2001 e nel 2003, il Parlamento ebbe fissato espressamente in Costituzione l’obbligo di promuovere la parità tra i sessi in seno agli organi rappresentativi, sono state proprio le Regioni a darsi da fare per prime, mentre lo Stato latitava. Tutte quelle che hanno provveduto a dotarsi di un proprio sistema elettorale, infatti, vi hanno innestato misure tese a favorire l’elezione di donne (per lo più si tratta delle c.d. quote di lista). Alcune di queste, tuttavia, lo hanno fatto in maniera poco efficace, o perché la sanzione prevista per il mancato rispetto dei vincoli relativi alla composizione delle liste era di stampo unicamente economico (oggi è così in Lazio<sup>1</sup> e in Puglia<sup>2</sup>), o perché la misura in sé non era capace di produrre alcun miglioramento (in Calabria<sup>3</sup> è sufficiente che la lista preveda la presenza “di entrambi i sessi”). E ancora, sono di fatto “sfuggite” al nuovo comando costituzionale ex art. 117, comma settimo, Cost. le Regioni (Basilicata<sup>4</sup>, Liguria<sup>5</sup>, Molise<sup>6</sup>, Piemonte<sup>7</sup>) che ancora oggi risultano prive di una propria legge elettorale, e che quindi ricavano le regole per la elezione dei Consigli dal corpo delle leggi statali nn. 108 del 1968 e 43 del 1995 (ove assenti norme attuative del principio di uguaglianza sostanziale). Di queste solo il Piemonte può vantare buone percentuali di presenza femminile a dispetto dell’assenza di vincoli giuridici, mentre le altre Regioni menzionate oggi portano in Consiglio una esigua rappresentanza di donne. Meritevoli di

---

<sup>1</sup> Donne elette in Lazio: 20%. Dati tratti dal Dossier n. 346 del 30 settembre 2015 fornito dalla stessa Commissione.

<sup>2</sup> Donne elette in Puglia: 10%.

<sup>3</sup> Donne elette in Calabria: 3,3%.

<sup>4</sup> Donne elette in Basilicata: 0.

<sup>5</sup> Donne elette in Liguria: 16,7%.

<sup>6</sup> Donne elette in Molise: 15%.

<sup>7</sup> Donne elette in Piemonte: 26%.

apprezzamento, invece, sono i risultati conseguiti dagli Enti regionali che hanno aggiunto all'armamentario degli strumenti attuativi delle pari opportunità la c.d. doppia preferenza di genere (Emilia Romagna<sup>8</sup>, Toscana<sup>9</sup>, Campania<sup>10</sup>), sebbene anche in questo caso sia rinvenibile una eccezione, perché nonostante la misura della doppia preferenza di genere ancora scarsi sono i risultati conseguiti dalla Regione Umbria<sup>11</sup>. Voglio però pensare si tratti di un'eccezione in grado di confermare la regola, ovverosia la bontà di questo particolare meccanismo di voto. D'altra parte, nessuno è ignaro del fatto che solo il combinato disposto tra l'imperio della legge e il progresso culturale è in grado di produrre gli esiti auspicati. Ma proprio perché, alle condizioni date, senza l'uno e senza l'altro non si può pensare di raggiungere il traguardo della parità, quantomeno in tempi ragionevoli, credo che oggi occorra ancora intervenire mediante lo strumento normativo per obbligare le Regioni a fare di più.

Come noto, il sistema di elezione dei Consigli regionali è demandato alle scelte delle singole Regioni, tenute però a muoversi entro il perimetro tracciato dal legislatore statale, cui compete fissare i principi della materia (art. 122 Cost.). Ora, già nel 2012 lo Stato aveva messo mano alla legge n. 165 del 2004 al fine di aggiungere tra i principi fondamentali cui si devono attenere i legislatori elettorali regionali il principio di pari opportunità. Stabilisce oggi l'art. 4, lett. c) *bis* che le Regioni sono vincolate anche al seguente principio: *“promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive”*. Come si può vedere, tuttavia, siamo in presenza di una formulazione del tutto generica, che si limita di fatto a dare “ripetizione” a quanto già stabilito in Costituzione. Proposte più stringenti erano per vero state vagliate nel corso dei lavori parlamentari, ma alcune di esse furono scartate proprio perché, stando a un parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, si sarebbe corso il rischio di invasioni di competenza della sfera di autonomia delle Regioni<sup>12</sup>. Su questo profilo, molto importante, tornerò a breve, quando mi soffermerò sulle singole proposte di legge. Qui mi limito a constatare che la formulazione definitivamente approvata risulta, nonostante i buoni propositi, nei fatti quasi *inutiliter data*, proprio perché ridondante rispetto a quanto già ricavabile dal dettato costituzionale. Ecco perché, allora, comprensibilmente e condivisibilmente, il Parlamento sente ora l'esigenza di tornare su quella formulazione.

---

<sup>8</sup> Donne elette in Emilia Romagna: 34,7%.

<sup>9</sup> Donne elette in Toscana: 27,5%.

<sup>10</sup> Donne elette in Campania: 22%.

<sup>11</sup> Donne elette in Umbria: 15%.

<sup>12</sup> V. Sed. del 15 febbraio 2012.

## **2. I singoli progetti di legge all'esame della Camera: notazioni sul confine tra competenza statale e competenza regionale**

In questa prima parte della mia audizione mi soffermerò sul rispetto, da parte dei progetti di legge all'esame della Camera, del riparto di competenza Stato/Regioni così come fissato in Costituzione, rinviando invece alla seconda parte del mio intervento l'analisi del rapporto tra le norme che si intende introdurre e i limiti posti dalla Corte costituzionale alle misure attuative del principio di uguaglianza sostanziale nel particolare campo della competizione elettorale.

Ora, questa Commissione è chiamata a vagliare congiuntamente quattro progetti di legge aventi sostanzialmente la medesima finalità. Tre di essi si limitano però ad intervenire sul testo della legge n. 165 del 2004, e quindi a riformulare la norma di principio in tema di pari opportunità oggi vigente, nei limiti della quale le Regioni dovranno predisporre la propria disciplina di dettaglio. Uno dei quattro progetti, invece, interviene anche sul corpo della legge n. 43 del 1995, ovverosia la legge statale che continua a regolare la competizione elettorale nelle Regioni che non si sono dotate di proprie specifiche leggi, o in quelle che nel dotarsi di una propria legge hanno però fatto in gran parte rinvio proprio alle norme dalla stessa previste.

Poiché uno dei progetti di legge è stato già oggetto di approvazione da parte del Senato, mi sembra utile partire proprio dall'esame di questa proposta.

### **C. 3297 - già approvato dal Senato l'8 settembre 2015**

#### *Art. 1*

*1. Al comma 1 dell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, la lettera c-bis) è sostituita dalla seguente: « c-bis) promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, disponendo che:*

*1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima;*

*2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale;*

*3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale ».*

#### *ART. 2.*

*(Entrata in vigore). 1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.*

Rispetto all'attuale formulazione dell'art. 4, comma 1, lett. c) *bis* della legge n. 165 del 2004 la disciplina recata da questo progetto di legge è assai più stringente, mirando a contenere maggiormente i margini di manovra del legislatore regionale.

La scelta è quella di differenziare la misura da applicare a seconda del tipo di sistema elettorale di cui si dota la singola Regione. Così, se questa opta per un sistema che preveda l'espressione di preferenze, in forza del nuovo principio statale dovrà sia applicare una c.d. quota di lista, sia applicare il meccanismo della preferenza di genere.

Se le liste sono invece bloccate, nell'ambito delle stesse si dovrà seguire la regola dell'alternanza, in modo che i candidati di un sesso non eccedano il 60% del totale. Infine, se la Regione sceglie di attribuire i seggi in collegi uninominali, la quota riguarderà le candidature complessive presentate col medesimo simbolo.

Il primo interrogativo che a mio parere occorre porsi è il seguente: queste disposizioni conservano la natura di norme di principio, o si tratta di norme di dettaglio perciò invasive della competenza regionale che trova titolo nell'art. 122 Cost.? Non c'è in effetti dubbio, lo si è detto, che rispetto alla vigente formulazione della legge n. 165 del 2004, queste previsioni si caratterizzano per maggiore specificità. Basta ciò a metterne in dubbio la natura di norma di principio e dunque la compatibilità a Costituzione?

La questione è seria e affatto scontata, ma ritengo ci siano buoni argomenti per escludere che si sia in presenza di disposizioni lesive della competenza regionale.

Per affrontare la questione è necessario fare chiarezza sulla nozione stessa di "principi fondamentali". Stando alla giurisprudenza della Corte costituzionale, le norme espressive di principi fondamentali sono quelle norme "che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline ... tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale ....., necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi" (sent. n. 200 del 2009). La Corte ragionava qui di uno specifico profilo, diverso da quello che stiamo affrontando, ovvero della differenza tra "norme generali" e "principi fondamentali" in materia di istruzione; ma la definizione fornita dal Giudice costituzionale della categoria dei principi fondamentali ha valenza generale. Si tratta di quelle norme che, lo si ripete, "necessitano, per la loro attuazione (non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale". Detto in altri termini, i principi fondamentali sono tali, indipendentemente dalla maggiore o minore ampiezza della forbice di intervento che viene lasciata alle Regioni, quando non sono autoapplicativi. È questa allora la prova del nove da fare. Le disposizioni previste da questo progetto di legge sono autoapplicative oppure richiedono, perché possano diventare regole operative nell'ambito dei sistemi elettorali regionali, di ulteriore svolgimento sul piano normativo? Ebbene, a me pare si possa rispondere che si tratta di principi certamente molto stringenti, ma che non potrebbero trovare immediata applicazione senza l'ulteriore opera di specificazione delle Regioni. Quanto alla prescrizione dell'adozione di quote di lista, perché il legislatore statale ha rinunciato a stabilire esso stesso quale sia la conseguenza del mancato rispetto della proporzione di genere imposta: sanzioni economiche? Inammissibilità della lista? Eliminazione dei candidati "sopra quota" ad opera dell'Ufficio elettorale?. Il regime sanzionatorio – profilo affatto irrilevante della disciplina – rimane allora nelle mani del legislatore regionale. Ed è evidente che senza queste specificazioni la norma di principio statale non potrebbe operare direttamente.

Quanto al meccanismo della preferenza di genere, ad escludere si sia in presenza di norma autoapplicativa è il tenore della disposizione, la quale richiede che il

legislatore regionale consenta l'espressione di "almeno due preferenze"; con ciò lasciando intendere che lo stesso potrà anche prevederne di più, purché una di queste sia riservata ad un candidato di sesso diverso.

D'altra parte, non sarebbe questo il primo principio statale posto nella legge n. 165 del 2004 ad avere i tratti di norma stringente. Si pensi a quella, tanto discussa, che pone la regola "della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia" (art. 2, let. f). Sulla interpretazione di questa previsione, come noto, è sorta una questione interpretativa culminata in una decisione della Corte d'Appello di Milano, che ne ha confermato la non immediata applicabilità, e dunque, implicitamente, la natura di vera e propria norma di principio, nonostante il carattere 'preciso' della disposizione e la scarsa discrezionalità evidentemente lasciata ai legislatori regionali nel darvi attuazione (cfr. sent. Corte d'Appello di Milano, n. 1404 del 2011).

Teniamo infine conto che siamo qui nell'ambito di materie particolari (l'attuazione del principio di pari opportunità e la sua incidenza nel delicatissimo settore della rappresentanza politica). Sicché ci si potrebbe addirittura domandare se in questo settore non occorra una disciplina il più possibile uniforme sul territorio nazionale. Si ricordi che con la sentenza n. 109 del 1993 la Corte costituzionale aveva affermato che l'azione di svolgimento dell'art. 3, comma secondo, Cost., "non può subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese". È vero che dopo quella decisione il riparto di competenze Stato/Regioni ha subito una trasformazione in senso più spiccatamente regionalista, ma è altresì vero che secondo taluni le norme statali in tema di pari opportunità troverebbero una loro base costituzionale nell'art. 117, comma secondo, lett. m) – "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" –, materia di esclusiva spettanza statale.

È una riflessione che mi limito a porre sul tavolo in termini dubitativi, suggerendo alla Commissione di considerare anche questo elemento.

### **C. 1278 di iniziativa dell'on. Meloni e altri**

#### *ART. 1.*

*(Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, in materia di accesso alle candidature per le elezioni dei consigli regionali).*

*1. La lettera c-bis) del comma 1 dell'articolo 4 è sostituita dalla seguente:*

*« c-bis) promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso alle cariche elettive da parte del sesso sottorappresentato, tramite la previsione di una quota minima di candidati del sesso sottorappresentato nelle liste e di meccanismi che contemplino, nel caso di espressione di voto di preferenza, la possibilità di esprimere due preferenze per candidati di sesso diverso ».*

#### *ART. 2.*

*(Disposizioni transitorie).*

*1. L'articolo 2 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, è sostituito dal seguente:*

« ART. 2. – 1. La votazione per l'elezione dei consigli regionali avviene su un'unica scheda. La scheda reca, entro un apposito rettangolo, il contrassegno di ciascuna lista provinciale affiancato, sulla medesima linea, da una riga riservata all'eventuale indicazione di preferenza.

Alla destra di tale rettangolo sono riportati il nome e il cognome del capolista della lista regionale collegata, affiancati dal contrassegno o dai contrassegni della medesima lista regionale. Il primo rettangolo nonché il nome e il cognome del capolista della lista regionale e i relativi contrassegni sono contenuti entro un secondo più ampio rettangolo. In caso di collegamento di più liste provinciali con la medesima lista regionale, il nome e il cognome del capolista e il relativo contrassegno o i relativi contrassegni sono posti al centro di tale secondo rettangolo. In caso di collegamento di più liste provinciali con la medesima lista regionale, la collocazione progressiva dei rettangoli nel più ampio rettangolo è definita mediante sorteggio. La collocazione progressiva dei rettangoli più ampi nella scheda è definita mediante sorteggio. L'elettore esprime il suo voto per una delle liste provinciali tracciando un segno nel relativo rettangolo e può esprimere un voto di preferenza scrivendo il cognome, ovvero il nome e il cognome di uno dei candidati compresi nella lista stessa. Può altresì esprimere, con la medesima modalità, una seconda preferenza per un candidato di sesso diverso da quello indicato per primo. L'espressione del secondo voto di preferenza in favore di un candidato dello stesso sesso del primo comporta l'annullamento del secondo voto. L'elettore esprime il suo voto per una delle liste regionali anche non collegata alla lista provinciale scelta e per il suo capolista tracciando un segno sul simbolo della lista o sul nome del capolista. Qualora l'elettore esprima il suo voto soltanto per una lista provinciale il voto si intende validamente espresso anche in favore della lista regionale collegata.

2. Nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. In ogni lista regionale o provinciale, a pena di inammissibilità, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati. In caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina ».

2. Le disposizioni dell'articolo 2 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, come sostituito dal comma 1 del precedente articolo, si applicano, fino alla data di entrata in vigore della legge regionale che ne adegua l'ordinamento ai principi della lettera cbis) del comma 1 dell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, come sostituita dall'articolo 1 della presente legge.

Questo progetto di legge utilizza uno schema diverso dal precedente. Esso infatti interviene sulla legge n. 165 del 2004 questa volta utilizzando norme di principio in senso classico, lasciando esse alle Regioni maggiori spazi di discrezionalità in fase specificativa. Su questo profilo non occorre allora indugiare.

Tuttavia, esso si propone anche di introdurre una disciplina di dettaglio – dunque suscettibile di immediata applicazione – valevole per quelle Regioni che ad oggi non si sono ancora dotate di una propria disciplina elettorale, e che rischierebbero altrimenti di sfuggire al rispetto del principio di pari opportunità<sup>13</sup>. Per far ciò, il progetto di legge interviene sulla legge n. 43 del 1995 (ovverosia la legge che si applica alle Regioni che non hanno ancora provveduto a disporre in materia elettorale ai sensi dell'art. 122 Cost.), nella quale vengono innestate regole direttamente applicabili efficaci sino al momento in cui le predette Regioni non adotteranno discipline attuative del principio indicato nella legge n. 165 del 2004.

---

<sup>13</sup> Ma forse questa disciplina di dettaglio si estende anche a quelle Regioni che sono intervenute in materia elettorale per lo più facendo rinvio proprio alla legge n. 43 del 1995.

Rispetto a questa scelta, dagli obiettivi certamente apprezzabili, mi pongo però alcuni interrogativi. Anzitutto, mi domando se queste norme inserite nella legge n. 43 del 1995 siano ammissibili proprio perché si innestano in questa particolare legge<sup>14</sup> o se esse vadano trattate e valutate alla stregua di “norme cedevoli” in senso stretto, categoria di difficile inquadramento nel nostro ordinamento. Prima della entrata in vigore del nuovo Titolo V Cost., la Corte le aveva in realtà ammesse, affermando che *“la legge dello Stato [non] deve essere necessariamente limitata a disposizioni di principio, essendo invece consentito l’inserimento anche di norme puntuali di dettaglio, le quali sono efficaci soltanto per il tempo in cui la Regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento”* (sent. n. 214 del 1985). Ma la nuova configurazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni voluta nel 2001 – che ha determinato una *“più netta distinzione fra la competenza regionale ... e la competenza statale”* (sent. n. 282 del 2002), ha portato una parte della dottrina a dubitare della possibilità di innestare coerentemente nel nuovo quadro costituzionale questo tipo di discipline statali. Esistono invero casi in cui la Corte, anche in epoca successiva al 2001, ha ammesso norme cedevoli. Ad esempio lo ha fatto con la sentenza n. 303 del 2003, ma in un caso molto particolare, perché l’intervento di dettaglio statale in quella vicenda si giustificava una volta riconosciuta la potestà legislativa dello Stato in forza della clausola di sussidiarietà. Occorre dunque valutare attentamente questa strada, perché al momento non esiste certezza che essa supererebbe indenne il vaglio della Corte costituzionale. Ciò a meno che, lo si ripete, non si ritenga di poter escludere qualsiasi vizio di legittimità costituzionale perché le norme di dettaglio introdotte da questo progetto di legge si insinuano nel corpo della legge n. 43 del 1995, che transitoriamente è di per sé autorizzata a regolare lo svolgimento delle elezioni regionali in quelle Regioni che non si sono ancora avvalse di una autonoma disciplina.

Un altro interrogativo. Che esiti avrebbe questa operazione? Dal giorno dell’entrata in vigore del progetto di legge si avrebbero due differenti regimi. Nelle Regioni che hanno una propria disciplina elettorale i nuovi principi in tema di pari opportunità non si applicherebbero sino a che queste non vi si adeguino. Nelle altre Regioni, invece, si applicherebbero direttamente norme antidiscriminatorie puntualmente definite dal legislatore statale (almeno fino al nuovo intervento regionale). Occorrerebbe una riflessione su questo aspetto.

### **C. 3354 di iniziativa dell’on. Centemero**

#### *ART. 1.*

---

<sup>14</sup> Si ricorda infatti che ai sensi dell’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 *“Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell’articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall’articolo 2 della presente legge costituzionale, l’elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali”*.



*1. Dopo il capo II della legge 2 luglio 2004, n. 165, è aggiunto il seguente:*

*« CAPO II-bis. ART. 5-bis.*

*(Disposizioni transitorie per garantire l'equilibrio della rappresentanza tra le donne e gli uomini nei consigli regionali).*

*1. Al fine di promuovere la parità tra le donne e gli uomini nell'accesso alle cariche elettive regionali, per la prima e la seconda elezione dei consigli regionali successive alla data di entrata in vigore della presente disposizione si applicano i seguenti principi fondamentali: a) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze:*

*1) formazione di ciascuna lista in modo che i candidati dello stesso sesso non eccedano il 50 per cento del totale, a pena di inammissibilità della lista; 2) facoltà di espressione di due preferenze da parte dell'elettore, purché in favore di candidati di sesso diverso, a pena di annullamento della seconda preferenza;*

*b) qualora la legge elettorale preveda la votazione di liste senza espressione di preferenze: formazione di ciascuna lista mediante alternanza tra candidati di sesso diverso;*

*c) qualora la legge elettorale preveda collegi uninominali: equilibrio tra le candidature presentate con il medesimo simbolo in modo che nel numero complessivo dei candidati nei collegi uninominali i candidati di ciascun sesso non eccedano il 50 per cento del totale, con arrotondamento all'unità superiore.*

*2. Le regioni adottano le disposizioni legislative necessarie per l'attuazione dei principi fondamentali di cui al comma 1 entro il sesto mese antecedente lo svolgimento della prima elezione dei rispettivi consigli regionali successiva alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Qualora non provvedano entro tale termine, si applicano direttamente, per i fini di cui al citato comma 1, alinea, le disposizioni del medesimo comma 1, rimanendo sospesa l'applicazione delle misure eventualmente adottate per gli stessi fini ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c-bis).*

Questo progetto di legge, come il primo, introduce invece principi molto stringenti. Ma si differenzia rispetto al disegno di legge C. 3297 in quanto: 1. Non sostituisce il principio oggi enunciato in tema di p.o. dalla legge n. 165 del 2004 ma vi aggiunge una sorta di specificazione; 2. Perché si tratta di disposizioni dichiaratamente transitorie, applicandosi solo alla prima e seconda elezione regionale successiva alla loro entrata in vigore; 3. Perché stabilisce un termine entro il quale le Regioni si devono adeguare al nuovo principio, prevedendo altresì che in caso di ritardo nell'adempimento il principio stesso troverà diretta applicazione.

Mi soffermo ancora una volta, per ora, sul profilo concernente il confine tra la competenza statale e quella regionale.

Ebbene, anche in questo caso vale quanto evidenziato con riferimento al progetto C. 3297, ma con alcune notazioni ulteriori. Potrebbe porre qualche problema la disposizione che riguarda la c.d. preferenza di genere, perché in questo caso non si concede al legislatore regionale la possibilità di prevedere due o più preferenze, ma si stabilisce direttamente che le preferenze dovranno essere due. La norma risulta certamente più ficcante sul piano dell'attuazione del principio di pari opportunità, ma ci si potrebbe in effetti domandare se non si sia questa volta davvero in presenza di una norma che non lascia spazi a normative di dettaglio regionale.

Un'ulteriore considerazione merita poi il regime previsto nel caso in cui le Regioni omettano di dare specificazione al nuovo principio entro il termine previsto. Si tratta senza dubbio di una norma dagli intendimenti apprezzabilissimi, perché si propone di evitare che l'inerzia dei legislatori regionali possa ripercotersi sulla effettiva

attuazione del principio di pari opportunità, ma allo stesso tempo, per come formulata, rischia di produrre qualche problema. Si dice infatti che, scaduto il predetto termine, troveranno diretta applicazione proprio le misure previste dalla legge statale, frattanto rimanendo sospese quelle che le Regioni abbiano già adottato in forza del generico principio oggi presente nel testo della legge n. 165 del 2004. Ora, il problema che vedo è che qui le regole troverebbero applicazione sono le stesse che vengono definite dal progetto di legge “*principi fondamentali*”. Il che però, da una parte, rischia di disvelare la natura di dettaglio di norme che si dichiarano invece di principio, dall'altra, produce la diretta applicazione di norme che invece richiedono specificazione sul piano regionale (cerco di chiarirmi con un esempio: si applicherebbe la norma statale che richiede il rispetto di una precisa quota nella composizione della lista elettorale, ma questa misura rimarrebbe priva di una esplicita sanzione, che infatti non è definita nel progetto di legge).

### **C. 3359 di iniziativa dell'On. Mucci e altri**

*ART. 1. (Equilibrio di genere nell'accesso alle cariche elettive).*

*1. La lettera c-bis) del comma 1 dell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, è sostituita dalle seguenti:*

*« c-bis) promozione dell'equilibrio di genere nell'accesso alle cariche elettive mediante l'applicazione dei seguenti principi specifici:*

*1) nel caso di sistemi elettorali che utilizzino liste bloccate di candidati è obbligatoria l'alternanza di candidati di genere diverso nelle liste elettorali stesse, a pena di inammissibilità;*

*2) nel caso in cui la legge elettorale preveda la possibilità di espressione di più di una preferenza e l'elettore si avvalga di tale possibilità, le preferenze si considerano validamente espresse solo nel caso in cui siano attribuite a due candidati di genere diverso, pena l'annullamento di entrambe le preferenze;*

*3) nel caso in cui la legge elettorale preveda collegi plurinominali, è obbligatoria la presentazione di liste di candidati contraddistinte dal medesimo simbolo e composte da un uguale numero di candidati dei due generi, a pena di inammissibilità della lista stessa;*

*4) nel caso di sistemi elettorali che adottino meccanismi diversi da quelli previsti dai numeri 1), 2) e 3), è prevista, in ogni caso, applicazione dei principi contenuti nei medesimi numeri;*

*5) in caso di riparto delle eventuali risorse spettanti ai gruppi consiliari previsione di forme di incentivazione in favore dei gruppi in cui la percentuale di componenti del genere sottorappresentato risulti pari o superiore al 40 per cento, secondo modalità stabilite dall'organo rappresentativo;*

*c-ter) presenza paritaria di candidati dei due generi quale condizioni di accesso dei soggetti politici ai mezzi di informazione nei programmi di comunicazione politica durante le campagne elettorali;*

*c-quater) dichiarazione di illegittimità della candidatura contemporanea in più circoscrizioni. La presentazione di candidature della medesima persona in più liste, collegi o circoscrizione comporta la decadenza del candidato e la sua ineleggibilità».*

*ART. 2.*

*(Equilibrio di genere nella composizione della giunta regionale).*

*1. Al capo I della legge 2 luglio 2004, n. 165, come da ultimo modificato dall'articolo 1 della presente legge, è aggiunto, in fine, il seguente articolo:*

*« ART. 4-bis. – (Disposizione di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di composizione delle giunte regionali).*

*– 1. Le regioni disciplinano con legge le modalità di nomina o di elezione dei componenti della giunta regionale, nel limite del seguente principio fondamentale:*

*previsione della presenza paritaria di candidati dei due generi nella composizione della giunta regionale ».*

*2. Al comma 1 dell'articolo 1 della legge 2 luglio 2004, n. 165, le parole: « e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali » sono sostituite dalle seguenti: « degli altri componenti della giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché la composizione della giunta regionale ».*

ART. 3.

*(Disposizioni di attuazione).*

*1. Le disposizioni di cui alla presente legge costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica di diretta attuazione dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione.*

*2. Le regioni a statuto ordinario provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge entro sei mesi dalla sua data di entrata in vigore. La mancata attuazione costituisce grave violazione di legge e si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 126 della Costituzione.*

*3. Le regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui alla presente legge entro sei mesi dalla sua data di entrata in vigore, in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione.*

Questo progetto di legge, pur nella apprezzabilità degli intendimenti, presenta alcune criticità.

Anzitutto, in questo caso diverse delle norme innestate nella legge n. 165 del 2004 presentano chiaramente i tratti di norme di dettaglio. Mi limito a un esempio: “*nel caso di sistemi elettorali che utilizzino liste bloccate di candidati è obbligatoria l'alternanza di candidati di genere diverso nelle liste elettorali stesse, a pena di inammissibilità*”. La norma dice sostanzialmente tutto (stabilisce il criterio di composizione della lista elettorale e fissa la sanzione che scatta in caso di inottemperanza). Cosa rimane alle Regioni?

Un elemento di originalità di questo progetto di legge rispetto agli altri è la volontà di intervenire anche sul diverso fronte della composizione delle Giunte regionali (sulla base della condivisibile constatazione che il principio di pari opportunità trova oggi scarsa attuazione non soltanto nell'ambito della composizione dei Consigli regionali ma anche degli organi esecutivi delle Regioni).

Tuttavia, la formulazione della menzionata disposizione pone qualche dubbio di legittimità costituzionale (*Le regioni disciplinano con legge le modalità di nomina o di elezione dei componenti della giunta regionale, nel limite del seguente principio fondamentale: previsione della presenza paritaria di candidati dei due generi nella composizione della giunta regionale »). Il problema che qui si pone è se lo Stato possa con propria legge toccare questo ambito, che sembrerebbe invece ascrivibile alla competenza statutaria (non legislativa, come peraltro invece viene indicato nel testo) regionale, stante il disposto dell'art. 123 Cost., che attribuisce a detta fonte le scelte in tema di “*forma di governo*” e la determinazione dei “*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*”. A meno di non voler accedere alla tesi secondo cui saremo qui nell'ambito dell'art. 117, comma secondo, lett. m) (livelli essenziali delle prestazioni in campo di diritti civili), competenza esclusiva statale. Ma la tesi, come detto già sopra, non pare poter essere sposata senza qualche riserva. Oltretutto, per come formulata, la norma rischia anche in questo caso di lasciare poco e niente a specificazioni ulteriori da parte delle Regioni.*

L'affermazione secondo cui, infine, la mancata attuazione da parte delle Regioni dei vincoli statali introdotti comporterebbe una “grave violazione di legge” tale da comportare che si “applicano le disposizioni contenute nell’art. 126 Cost.” non tengono conto del fatto che l’art. 126, nel disciplinare una ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione della Giunta, non prevede una forma di automatismo, ma rimette la scelta in ordine a tali gravissimi provvedimenti alle valutazioni del Presidente della Repubblica, che dispone in tal senso con proprio decreto (soggetto ovviamente a controfirma), sentita una apposita commissione parlamentare.

### **3. Sulla compatibilità dei progetti di legge rispetto ai limiti posti dalla Corte costituzionale alle misure attuative del principio di uguaglianza sostanziale.**

Esaurite le valutazioni concernenti il rispetto, da parte dei progetti di legge, delle norme costituzionali relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni è possibile ora sottoporle ad esame usando un'altra lente: quella che permette di vagliare se le misure congegnate si collochino entro i limiti tracciati nella giurisprudenza costituzionale in materia di azioni positive e, in particolare, di norme antidiscriminatorie incidenti sulla rappresentanza politica.

Non è qui possibile, né forse necessario, ripercorrere le tappe di questa giurisprudenza costituzionale (che dalla ormai lontana sentenza n. 422 del 1995 alla più recente sentenza n. 4 del 2010 ha visto ampiamente superate molte delle obiezioni che inizialmente erano state poste a interventi normativi volti a favorire l'elezione di donne nelle Assemblee elettive).

Ci si limita allora ad una didascalica riepilogazione dei punti fermi da ultimo acquisiti:

- Nel rinnovato quadro costituzionale (cfr. artt. 51 e 117, comma settimo, Cost.) le norme antidiscriminatorie che si propongano di promuovere le pari opportunità in ambito elettorale non possono alterare la parità di *chances* tra candidati. Esse non possono, in altre parole, determinare la diretta attribuzione di un risultato, ma solo agire, si dice, sui punti di partenza.
- Tali norme non possono nemmeno comportare una eccessiva compressione del diritto di voto degli elettori, che devono pertanto rimanere liberi di esprimersi alle urne senza vincoli.

Ora, diversi dei progetti di legge qui esaminati prevedono, quali misure attuative del principio di pari opportunità cui le Regioni dovrebbero attenersi, da una parte il meccanismo della quota di lista, dall'altra quello della preferenza di genere.

Partiamo dal sistema delle quote di lista.

Sebbene la Corte costituzionale, dopo la sentenza n. 422 del 1995, non sia mai più tornata ad esprimersi su misure di questo tipo (con la sentenza n. 49 del 2003 era infatti stata salvata una norma che si limitava a prescrivere l'obbligo di presenza di entrambi sessi in lista), non ho alcun dubbio che si tratti di disciplina del tutto compatibile a Costituzione perché rispondente ai canoni sopra indicati. Il vincolo posto dal legislatore

grava infatti sui partiti politici e non altera affatto la parità di *chances* tra candidati. L'elezione non viene infatti in alcun modo garantita o favorita, né per gli uomini né per le donne. Ci si limita solo ad assicurare che si avveri quella condizione minima senza la quale, a causa dei comportamenti discriminatori dei partiti politici, uno dei due sessi rimarrebbe addirittura escluso dalla competizione elettorale.

Più problematiche sono però quelle norme che prevedono una quota nell'ambito di liste bloccate. Qui infatti c'è il rischio che si possa obiettare la misura determini l'attribuzione del risultato. Questo credo possa valere soprattutto per quelle norme che richiedono una rigida alternanza tra i sessi, e che presidiano la norma con la sanzione della inammissibilità della lista. Ma anche su questo profilo occorre essere cauti. La Corte costituzionale non ha ancora avuto modo di esprimersi, e certamente il nuovo quadro costituzionale avrebbe il suo peso nella decisione.

Approfitto poi per segnalare che non mi pare particolarmente felice la formulazione, contenuta nel progetto C. 3297, in forza della quale “*qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale;*”. Il termine “alternanza” lascia pensare allo schema *uomo/donna/uomo/donna*, ma l'indicazione di un tetto massimo di rappresentanza per genere pari al 60% fa capire che l'alternanza non è da considerarsi “secca”. Si potrebbe forse optare per una diversa formulazione.

Nessun problema, invece, pongono le norme dei vari progetti di legge qui esaminati che introducono il meccanismo della doppia preferenza di genere. Non mi dilungo sul punto, perché ha già detto tutto la Corte costituzionale con la sentenza n. 4 del 2010, ove questo tipo di misura è stato salvato in quanto ritenuto incapace di incidere sulla parità di *chances* tra candidati e sul diritto di voto degli elettori (ciò, però, si badi, purché la sanzione dell'annullamento riguardi solo la seconda preferenza – quella facoltativa – espressa dall'elettore, e non entrambe).

Rilevo che uno dei progetti di legge, nell'ottica di “attenuare” l'impatto della novella legislativa, ha stabilito che il regime è solo temporaneo (C. 3354), applicandosi alle prime due elezioni regionali successive alla data di entrata in vigore della legge. Questa scelta risponde allo schema tipico delle *affirmative actions* americane, molte delle quali hanno tra le proprie caratteristiche la temporaneità della misura. Mi sembra un accorgimento importante, che è contenuto anche nella legge n. 120 del 2011 e che in quel caso era servito anche a superare i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina in sede parlamentare.

Un'ultima notazione.

In molti hanno evidenziato come uno dei problemi di alcune delle discipline elettorali regionali volte a dare svolgimento al principio di parità stia nell'assenza di sanzioni forti in capo ai partiti che non rispettino le quote di lista prescritte.

Come abbiamo visto, però, nell'ottica di non invadere la sfera di autonomia delle Regioni, diversi dei progetti di legge oggi all'esame della Camera nulla dicono proprio su questo profilo, lasciando dunque ancora una volta mani libere alle Regioni.

Si può immaginare un sistema per ovviare a questa lacuna senza “tradire” la natura di norma di principio che obbligatoriamente le disposizioni che si intendono oggi introdurre devono esibire?

Traggo spunto da una previsione acclusa nel progetto di legge C. 3359 (*“in caso di riparto delle eventuali risorse spettanti ai gruppi consiliari previsione di forme di incentivazione in favore dei gruppi in cui la percentuale di componenti del genere sottorappresentato risulti pari o superiore al 40 per cento, secondo modalità stabilite dall’organo rappresentativo”*);).

Senza voler ricorrere a disposizioni tanto precise, mi sembra però utile valutare l’idea che sta dietro questa proposta. Ovverosia di richiedere alle Regioni di attivarsi per rendere effettive le misure di pari opportunità, anche vagliando sistemi premiali legati alla effettiva elezione di un congruo numero di donne, meglio se tali sistemi facciano perno sui contributi spettanti ai gruppi consiliari (vista l’esiguità delle risorse oggi attribuite ai partiti politici). L’adozione di un meccanismo di questo tipo incentiverebbe i partiti a fare qualcosa di più che il solo prevedere donne in lista, spronandoli a sostenerle realmente in campagna elettorale, dando loro l’opportunità di essere davvero elette.