

## Proposta di legge n. 170/9^

### RELAZIONE

E' sempre più preoccupante e allarmante la difficoltà incontrata dal genere femminile nell'aver accesso alle cariche politiche e, più in generale, a confrontarsi "ad armi pari" sull'ostile terreno della politica: tale situazione deficitaria trova la sua massima espressione, purtroppo, proprio nel meridione d'Italia e specificatamente nella regione Calabria. Basti ricordare come le ultime elezioni regionali del 29 e 30 marzo 2010 siano state ancora una volta molto deludenti in merito alla presenza delle donne nei luoghi decisionali della politica, indipendentemente dagli schieramenti politici di riferimento: invero, nella nostra regione non è stata eletta nessuna donna, o, se suona meglio, nemmeno uno dei 50 consiglieri è donna. E le ultime elezioni sono solo il punto conclusivo di un trend negativo che ha portato le donne presenti nel Consiglio ad essere nel 1995 il 9,52%, nel 2000 il 2,33%, nel 2005 il 4,08%, sino allo zero attuale. Questo in un contesto in cui nelle altre regioni i risultati si collocano in un range da ritenersi comunque insufficiente, ovvero compreso tra lo 0% ed il 23%, con diverse regioni che presentano percentuali di elette al di sotto della soglia del 10%, considerando che in alcune di esse il numero (comunque scarso) delle donne è stato garantito, più che dal sistema delle preferenze, dalle candidature espresse nel c.d. listino bloccato. Significativo è, sul punto, anche il contesto della vicina Basilicata, in cui l'unica donna eletta (la senatrice Altezza) si è dimessa in ossequio ad accordi pre-elettorali, dando il là, così come in Calabria, ad un Consiglio tutto maschile. Secondo il Ministero dell'Interno — Dipartimento per gli affari interni e territoriali, in Italia su di un totale di 517 consiglieri regionali, 464 sono uomini e solamente 53 donne, ovvero il 10,25%. Cifre indicative di un basso tasso di democraticità del nostro sistema.

Naturalmente il riequilibrio della rappresentanza politica non potrà mai prescindere da un significativo mutamento di cultura democratica all'interno dei partiti, che hanno derubricato dalla loro agenda la questione femminile e che sembrano investire solo in modo residuale sulle donne, ma di certo il non poter più indugiare in quella che potrebbe essere una "eterna attesa" rende ancor più necessario un intervento legislativo che permetta, pur senza agevolazioni predeterminanti garanzie di risultato, la rappresentanza di oltre la metà della popolazione votante.

Da questo dato di fatto incontestabile nasce l'esigenza di uno strumento normativo urgente e improcrastinabile che permetta, entro rigorosi limiti, una effettiva e concreta tutela delle pari opportunità, volto ad ottenere una compiuta forma di "democrazia paritaria", con lo scopo di superare il problema della sottorappresentazione delle donne nei luoghi decisionali della politica.

Il doveroso impegno, in tal senso, da parte delle Regioni discende innanzi tutto da esplicite norme costituzionali (oltre

all'affermazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale tra i due sessi e dell'attribuzione di pari dignità sociale a donne e uomini di cui all'art. 3), quali l'art. 51, comma 1 (così come riformato dalla 1. cost. 1 /03), il quale, dopo aver stabilito che "Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge", aggiunge che "A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini", nonché dall'art. 117, comma 7 (aggiunto dalla 1. cost. 3/01), secondo il quale "Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive". Ulteriore sostegno alla tesi in questa sede sostenuta è dato dal dettato dello Statuto della Regione Calabria, in cui all'art. 2 (Principi e finalità), comma 2 si stabilisce che "La Regione ispira in particolare la sua azione al raggiungimento dei seguenti obiettivi: ... lett. d) la rimozione di ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, economica e culturale, nonché la promozione della parità di accesso tra gli uomini e le donne alle cariche politiche", mentre secondo il successivo art. 38, comma 2 (Sistema elettorale) "La legge regionale promuove la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

Giova in questa sede ricordare che le previsioni statutarie sopra riportate si configurano come un minus rispetto a quanto stabilito da altri Statuti regionali, quali ad esempio lo Statuto della Regione Campania, il cui art. 5 (Valore della differenza di genere) non si limita ad un "formale" riconoscimento del principio di parità, ma prescrive al legislatore regionale comportamenti attivi (azioni positive) al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, non solo nell'accesso alla carica di consigliere e alle consultazioni elettorali ma, in senso più ampio, a tutti gli uffici e cariche pubbliche. Non più una tutela, ma una vera e propria valorizzazione.

Significativo è anche l'art. 11 dello Statuto della Regione Lombardia, il quale obbliga il legislatore lombardo ad adottare "programmi, leggi, azioni positive atti a garantire e promuovere la democrazia paritaria nella vita sociale, culturale, economica e political", in cui degno di nota è l'utilizzo, "nuovo" dal punto di vista terminologico/normativo, del termine "democrazia paritarid" nella sua accezione propulsiva e di impulso delle pari opportunità.

Le innovazioni normative qui proposte si inseriscono anche, volgendo lo sguardo oltre i confini nazionali, in un più ampio contesto comunitario ed internazionale, caratterizzato da strumenti sempre più incisivi (fino a giungere a vere e proprie azioni positive) per assicurare un'effettiva parità fra donne e uomini, quali: a) l'art. 3 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, cui è stata data esecuzione con la legge 14 marzo 1985, n. 132; b) l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (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; c) l'art. 2 del Trattato 7 febbraio 1992 (Trattato sull'Unione europea); d) la decisione 19 giugno 2000, n. 2000/407/CE (Decisione della Commissione 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"; e) la raccomandazione 2 dicembre 1996, n. 96/694/CE (Raccomandazione del Consiglio 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".

In ogni modo il richiamo statutario è sintomo della sensibilità e del ruolo significativo attribuito ai temi in oggetto, ma non bisogna dimenticare che gli Statuti sono e rimangono uno strumento generale e di indirizzo, spesso di ripetizione o specificazione di principi costituzionali.

La tutela del principio di parità dovrà quindi trovare concreta applicazione nella successiva legislazione regionale, nella quale la materia elettorale svolge di certo un ruolo centrale ed essenziale, se si pensa che per il pieno esercizio dei diritti politici, in particolare del diritto elettorale passivo limitato di fatto per le donne, risultano essere fondamentali le modalità di accesso agli organi elettivi ed in particolare i meccanismi di formazione e selezione della rappresentanza e della leadership. L'invocato cambiamento di cultura deve quindi essere sostenuto necessariamente da meccanismi normativi.

La legge quadro n. 165/04 (Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione) si limita a prescrivere la "individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze", tacendo del tutto su un possibile obbligo di inserimento nelle leggi elettorali regionali di strumenti normativi volti a favorire l'accesso femminile alle cariche politiche.

In Calabria la legge elettorale vigente è la L. R. 1/05 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale), così come modificata da ultimo con le L.L. R.R. 4/10 e 6/10. Essa, in un'ottica alquanto riduttiva che ha portato ad una scelta definibile quantomeno "minimale", all'art. 1, comma 6, si limita a stabilire che "Al fine di assicurare la parità di accesso alle cariche elettive degli uomini e delle donne, ai sensi degli articoli 51 e 117, comma 7, della Costituzione, le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi". E' sufficiente, quindi, per soddisfare il requisito della parità di accesso, che le liste elettorali comprendano candidati di entrambi i sessi. Nulla di più. Anche una sola candidata, in ipotesi, è sufficiente ad evitare la sanzione della inammissibilità.

E' di tutta evidenza la portata estremamente inefficace di tale previsione - tra l'altro di certo non coerente con la portata dello stesso dettato statutario - così come dimostrato in modo

lapalissiano dai risultati delle ultime elezioni regionali, nonché da un confronto con quanto previsto dalle leggi elettorali di altre regioni, spesso caratterizzate dalle c.d. riserva di quote elettorali, ovvero dalla previsione di una rappresentanza di un sesso non superiore ai 2/3. Ed infatti già le regioni Lazio, Puglia, Toscana, Marche, Campania e Umbria prevedono il limite di due terzi alla presenza di candidati di ciascun sesso in ogni lista provinciale. Nelle liste regionali (tra le regioni citate, presenti solo nella regione Lazio) i candidati di entrambi i sessi devono essere invece in numero pari. Per la regione Abruzzo, invece, il limite è il 70 per cento; nella regione Toscana, inoltre, in relazione alle candidature regionali, quando le liste indicano più candidati, ciascun genere deve essere rappresentato.

Naturalmente, al fine di ottenere una applicazione concreta ed effettiva, si rende necessario il permanere, in senso rafforzativo, della sanzione della inammissibilità della lista, mentre il limite di rappresentanza dei 2/3 per ciascun sesso dovrà essere soddisfatto non solo dall'insieme delle liste tra loro collegate, ma anche e soprattutto da ogni singola lista in ogni circoscrizione provinciale, evitando quindi, almeno potenzialmente, significativi squilibri all'interno della stessa regione (cfr. art. 1).

Le quote elettorali appaiono oramai come il principio generale ispiratore della legislazione regionale in materia, soprattutto dopo la riforma dell'art. 51 Cost. che ha dato loro un'adeguata copertura costituzionale, suffragata anche dalla successiva scelta del legislatore nazionale di prevedere tale meccanismo nella l. 90/04 in merito all'elezione del Parlamento europeo. Così come sancito dalla Corte Costituzionale (sent. 422/95), in materia elettorale non è possibile adottare "azioni positive" al fine di "predeterminare alcune garanzie di risultato" e tali misure non possono "incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali". Ciò non significa che il legislatore non possa - o meglio, non debba - adottare misure antidiscriminatorie, garantendo l'effettiva parità di accesso, senza privilegi o differenziati vantaggi, imponendo solo parità di chances e non di risultato. Ed infatti la stessa Corte (sent. 49/03) ha sostenuto in qualche modo "in via definitiva"- addirittura non in merito alle quote elettorali, ma su una norma minimale introdotta dalla Regione Valle d'Aosta di identico contenuto rispetto a citato art. 1, comma 6, L. R. Calabria n. 1/05 - che le nuove disposizioni costituzionali "pongono dunque esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificatamente alla legislazione elettorale", assegnando quindi alla Repubblica un compito di promozione delle pari opportunità tra uomo e donna. E' doveroso ribadire che negli ultimi anni sono state approvate, come detto, numerose leggi elettorali regionali che prevedono riserve di posti per le candidature di genere, per le quali nessuna questione di costituzionalità è stata sollevata. L'introduzione di questo meccanismo -considerata la sua incidenza solo nel momento pre-elettorale di formazione delle liste - non solo non costituirebbe una misura di "disuguaglianza" allo scopo di favorire individui appartenenti a gruppi svantaggiati o di "compensare" tali svantaggi

attraverso vantaggi legislativamente attribuiti, ma, soprattutto, rappresenterebbe l'espressione sul piano legislativo della volontà di dare concreta attuazione al vincolo programmatico sancito dallo Statuto regionale calabrese agli artt. 2, comma 2, e 38, comma 2.

L'adozione della riserva di quota è, naturalmente, solo un primo passo verso una compiuta democrazia paritaria, condizione essenziale ma di certo non sufficiente a garantire un aumento della presenza femminile negli organi elettivi. La stessa Corte Costituzionale (sent. 49/03) ha sancito che di tal guisa la promozione delle condizioni di parità fra i sessi è quindi imposta nella "misura minima" di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi.

Un ulteriore correttivo, in un sistema elettorale tendenzialmente proporzionale a liste aperte, ovvero con voto di preferenza - come appunto quello calabrese - può certamente essere costituito dalla c.d. "doppia preferenza di genere" (cfr. artt. 2 e 3), in base alla quale l'elettore può (e non deve) esprimere due preferenze purché riferite a candidati di sesso diverso, così come già previsto dal legislatore campano (L. R. Campania n. 4/09) e avallato in toto, superando quindi le riserve espresse dal Governo in sede di impugnativa, dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 4 del 14.01.2010. Ed infatti nel Consiglio regionale campano alle ultime elezioni regionali le elette sono state ben 14, ovvero il 23,3% (così come in Piemonte) dimostrando nei fatti la concreta efficacia di tale soluzione. Tale legge elettorale già alla sua prima applicazione, in un contesto in cui il suo meccanismo di funzionamento non era ancora ben conosciuto e rodato, ha quindi superato brillantemente l'esame di maturità, permettendo un significativo aumento dei consiglieri donna, passati appunto da 1 a 14. L'aspetto virtuoso di tale normativa, certamente da sottolineare, è che la sua assoluta mancanza di una qualsiasi "corsia preferenziale" a favore delle donne, cercando solo di garantire a queste ultime una reale parità di chances e la concreta — e non solo formale — possibilità di partecipare alla competizione elettorale. Ma vi è di più: tale soluzione è anche preferibile a quelle che prevedono l'inserimento "forzato" di candidate nelle liste bloccate, a volte in posizione alternate con i candidati maschili, o la loro inclusione nel listino regionale (ove previsto), perché consente l'elezione di donne che hanno "raccolto" personalmente il consenso elettorale o che, per dirla in altre parole, sono state scelte direttamente e liberamente dall'elettore.

Sulla legge elettorale campana si è di recente espressa la Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 4/20, nella quale la Corte, nel giudicare tale norma pienamente conforme allo spirito delle disposizioni costituzionali, ha così argomentato: "La regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare", proprio perché sarebbe astrattamente possibile, anche sotto la sua vigenza, non solo una composizione del Consiglio maggiormente equilibrata, ma anche il permanere dello storico squilibrio di genere, o, al contrario, la formazione di nuovi squilibri a favore, indifferentemente e solamente in base alle scelte degli elettori, sia di un genere che dell'altro. Aggiunge la Corte che "Si tratta di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro

delle possibili scelte elettorali", e che "Non vi sono candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri, ma solo una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare". Non è certamente lesivo della libertà degli elettori che le leggi, di volta in volta, stabiliscano il numero delle preferenze esprimibili, "in coerenza con indirizzi di politica istituzionale" che possono variare nello spazio e nel tempo. Bisogna quindi rifuggire da quelle "resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse" che potrebbero perpetuare "la situazione esistente, che presenta un vistoso squilibrio di genere nella rappresentanza ... nelle assemblee elettive della Repubblica italiana".

Come si vede, non sussistono nel nostro ordinamento motivazioni giuridiche ostative all'applicazione in sede elettorale della doppia preferenza: essa rimane una pura scelta di politica istituzionale, una scelta fortemente auspicabile in un contesto territoriale di riferimento in cui la sua adozione potrebbe essere utile a superare quelle resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, che potrebbero perpetuare sine die l'esistente vistoso squilibrio di rappresentanza di genere nella Regione Calabria.

Infine, si rende necessario un ulteriore strumento volto a realizzare un effettivo riequilibrio nelle candidature e nelle opportunità di elezione delle donne, ovvero una disciplina della presenza dei candidati nei programmi e negli spazi di comunicazione politica radiotelevisiva e nei messaggi autogestiti elettorali (cfr. art. 4). Nella società moderna, infatti, quello televisivo è diventato il principale mezzo di comunicazione politica nonché quello più diretto ed efficace.

Secondo una ricerca effettuata dal Censis nel 2009 - in riferimento ad una fattispecie del tutto simile, ovvero le elezioni europee - la televisione resta il principale mezzo utilizzato dagli italiani per formarsi un'opinione sull'offerta politica, mentre solo un quarto degli elettori si è affidato ai giornali, uno su dieci per informarsi ha letto il materiale di propaganda dei partiti (volantini, manifesti, ecc.), ed Internet rappresenta la fonte di informazione per una fetta ancora minoritaria del corpo elettorale, eccetto che tra i giovani.

E' di tutta evidenza che in mancanza di uno specifico intervento normativo anche in questo settore nevralgico del "comunicare politico" le soluzioni in precedenza prospettate - quote nelle candidature e doppia preferenza - rischierebbero di sortire degli effetti decisamente limitati, rimando il loro impatto innovativo e propulsivo sulla società civile esclusivamente, con tutta probabilità, un puro desiderio del legislatore regionale, senza alcun riscontro pratico. In altre parole, garantendo solamente una quota minima di candidati ad entrambi i generi si correrebbe comunque il rischio che il sesso sottorappresentato o "politicamente più debole" non trovi successivamente adeguato spazio nella comunicazione elettorale. Da qui l'esigenza di vincolare in tal senso i protagonisti dell'agire politico, prevedendo anche in questo settore una rappresentanza di genere proporzionata a quella precedentemente stabilita nella formazione delle liste elettorali.

Per tutti i motivi esposti si auspica un esame in tempi rapidi della presente proposta di legge.

#### Art. 1

(Promozione della parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive)

L'art. 1, comma 6, della L. R. n. 7 febbraio 2005, n. 1 è interamente sostituito dal seguente:

"6. Al fine di dare concreta attuazione agli articoli 51, comma 1, e 117, comma 7, in ogni lista elettorale nessuno dei due generi può essere rappresentato, a pena di inammissibilità, in misura superiore a due terzi del totale dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima. Tale limite dovrà essere rispettato da ogni lista elettorale, sia provinciale che regionale".

#### Art. 2

(Doppia preferenza)

L'art. 2, comma 2, della L. R. n. 7 febbraio 2005, n. 1 è abrogato e così sostituito:

#### "Art. 2-bis

(Scheda elettorale)

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

«La votazione per l'elezione del Consiglio regionale avviene su un'unica scheda. La scheda reca, entro un apposito rettangolo, il contrassegno di ciascuna lista provinciale, affiancato, sulla medesima linea, da due righe riservate all'eventuale indicazione di preferenza. Alla destra di tale rettangolo è riportato il nome e cognome del candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale cui la lista provinciale è collegata. Il primo rettangolo nonché il nome e cognome del candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale sono contenuti entro un secondo più ampio rettangolo. In caso di collegamento di più liste provinciali con la medesima lista regionale, il nome e cognome del candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale è posto al centro di tale secondo rettangolo. In caso di collegamento di più liste provinciali con il medesimo candidato alla carica di Presidente della Giunta 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 uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome, ovvero il nome e cognome di uno dei candidati compresi nella lista stessa. Qualora l'elettore decida di esprimere due preferenze, queste dovranno essere riferite a candidati di diverso genere, pena l'annullamento della sola seconda preferenza. L'elettore esprime il suo voto per il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale anche non collegato alla lista provinciale prescelta tracciando un segno sul nome del candidato. Qualora l'elettore esprima il suo voto soltanto per una lista provinciale il voto si intende validamente espresso anche a favore del candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale cui la lista prescelta è

collegata».

2. Le caratteristiche delle schede di votazione sono riportate nelle tabelle allegate alla presente legge con le lettere A e B.

3. In ogni ricorrenza nella legge 23 febbraio 1995, n. 43, in luogo della parola «capolista» deve leggersi «candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale».

#### Art. 3

##### (Modelli della scheda elettorale)

I modelli di scheda di votazione riportati nelle tabelle allegate (lettere A e B) alla L. R. n. 7 febbraio 2005, n. 1 devono essere modificati in modo tale da prevedere due righe riservate all'eventuale indicazione di preferenza

#### Art. 4

##### (Rappresentanza di genere nella comunicazione elettorale)

All'art. 1 della L. R. n. 7 febbraio 2005, n. 1, per come modificato dalla presente legge, è aggiunto il seguente comma:

"6-bis. Il rapporto proporzionale tra i candidati dei due generi - di cui al comma 6 della presente legge - deve essere rispettato anche in tutti i messaggi politici autogestiti elettorali nonché in ogni programma di comunicazione politica, trasmessi sia dalle emittenti radiotelevisive pubbliche che private".

#### Art. 5

##### (Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

2. La presente legge è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo, a chiunque spetti, di osservarla e farla osservare come legge della Regione Calabria.