

# Disposizioni per il riequilibrio delle rappresentanze di genere negli enti locali e nei consigli regionali

A.C. 3466 e abb.-A

Elementi per l'esame in Assemblea

<i>Numero del progetto di legge</i>	3466 e abb.-A
<i>Titolo</i>	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.
<i>Data approvazione in Commissione</i>	8 marzo 2012

## Contenuto

La I Commissione Affari costituzionali ha avviato, il 5 aprile 2011, l'esame di quattro **proposte di legge di iniziativa parlamentare**: (C. 3466, Amici ed altri; C. 3528, Mosca, Vaccaro; C. 4254, Lorenzin ed altri; C. 4271, A.C. Formisano, Mondello), a cui è stato abbinato, nel seguito dell'esame, il **disegno di legge governativo** C. 4415 ed un ulteriore progetto di iniziativa parlamentare (C. 4697, Sbröllini) in materia di **riequilibrio della rappresentanza di genere**.

Obiettivo comune a tali proposte è l'introduzione nell'ordinamento di  **misure volte a promuovere la parità effettiva di donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive** e ai pubblici uffici delle  **autonomie territoriali**, a partire dalla constatazione della presenza marginale delle donne nei luoghi di rappresentanza e nei centri decisionali della politica.

In data 11 ottobre, la Commissione ha adottato un testo unificato, presentato dal relatore, come **testo base** per il seguito dell'esame ed ha **concluso l'esame in sede referente l'8 marzo**, approvando alcuni emendamenti al testo base, dei quali si dà conto nell'illustrazione del contenuto dei singoli articoli.

All'esito dell'esame svolto in Commissione, il testo unificato dei progetti di legge C. 3466 e abb. si compone di **5 articoli**, che prevedono, quale **nucleo centrale**, misure promozionali nel sistema di rappresentanza dei consigli circoscrizionali, dei consigli comunali e delle giunte degli enti locali.

A seguito degli **emendamenti approvati**, sono state introdotte disposizioni tese a garantire le pari opportunità nell'accesso alle candidature per le elezioni dei consigli regionali, ai mezzi di comunicazione nella campagna elettorale, nonché nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni. Per assicurare il coordinamento con il contenuto del testo unificato, come modificato nel corso dell'esame in sede referente, è stato modificato anche il titolo del provvedimento.

L'**articolo 1** novella l'articolo 6, co. 3, del Testo unico degli enti locali, adottato con D.Lgs. 267/2000 (TUEL), che rinvia allo statuto comunale e provinciale la definizione delle norme volte alla **promozione di pari opportunità tra i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti**.

In particolare, si propone di **sostituire il termine “promuovere” con il termine “garantire”**, in modo da rafforzare il principio, delegando le norme statutarie ad assicurarne il rispetto effettivo, ferma restando l'autonomia degli enti locali nel definire le misure a ciò necessarie.

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

Gli **articoli successivi** prevedono per i diversi ambiti considerati specifiche misure promozionali dell'equilibrio dei sessi nell'accesso alle cariche elettive, agli organi esecutivi ed agli uffici pubblici.

### **Pari opportunità nei consigli dei comuni sino a 15.000 abitanti (art. 2, co. 1, lett. c) e co. 2, lett. a) e b))**

Il primo livello di governo interessato dalla proposta di riforma è quello più vicino ai cittadini, ossia il livello comunale.

Con una novella all'articolo 71 del TUEL, è stabilito per i **comuni più piccoli (ossia quelli fino a 5.000 abitanti)** una misura minima di garanzia in base alla quale nelle liste dei candidati per le elezioni dei consigli deve essere assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi.

Nei **comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti**, in primo luogo, si introduce una **quota di lista**, in virtù della quale **nessuno dei due sessi** può essere rappresentato nelle liste di candidati alla carica di consigliere **in misura superiore ai due terzi** dei candidati. È previsto l'arrotondamento all'unità superiore se il numero di candidati del sesso meno rappresentato contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.

Già a partire dalla sentenza n. 49 del 2003, la Corte costituzionale ha evidenziato come i vincoli alla formazione delle liste non incidono sui diritti fondamentali dei cittadini, ma solo sulla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali.

Per garantire il rispetto della disposizione, una novella all'art. 30 del D.P.R. 570/1960 affida alla **commissione elettorale** il compito di verificarne il rispetto. In caso contrario, la commissione provvede a **ridurre la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato**, procedendo dall'ultimo della lista. Qualora, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, la lista contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto, la **commissione ricusa la lista**.

In secondo luogo, il testo della Commissione prevede la c.d. **preferenza di genere**, ossia la possibilità di esprimere due preferenze (anziché una, secondo la normativa vigente) per i candidati a consigliere comunale. In tal caso, però, una deve riguardare un candidato di sesso maschile e l'altra un candidato di sesso femminile della stessa lista. In caso di mancato rispetto della disposizione, si prevede l'annullamento della seconda preferenza.

Si ricorda che la clausola della preferenza di genere, introdotta per la prima volta nella legge elettorale della regione Campania (L.R. n. 4/2009) ha superato il vaglio della **giurisprudenza costituzionale**. In particolare, la Corte, nella **sentenza 14 gennaio 2010, n. 4**, ha sostenuto che tale previsione è in linea con i principi ispiratori del riformato art. 51, primo comma, e dell'art. 117, settimo comma, Cost. Ciò in quanto la disposizione non prefigura il risultato elettorale, ossia non altera la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola stessa. Inoltre, i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati. Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi della possibilità di esprimere la seconda preferenza. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti.

### **Pari opportunità nei consigli dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (art. 2, co. 1, lett. d) e co. 2, lett. c) e d))**

Anche per i **comuni con popolazione uguale o superiore a 15.000 abitanti** – attraverso la novella dell'art. 73, co. 1 e 3, TUEL – viene inserito il principio secondo cui nelle liste dei candidati **nessuno** dei due generi può essere rappresentato **in misura superiore a due terzi dei candidati**.

È previsto l'**arrotondamento** all'unità superiore se il numero di candidati del sesso meno rappresentato contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.

Anche in questo caso, la **commissione elettorale** verifica il rispetto della disposizione ed, in caso contrario, provvede a ridurre la lista **cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato**, procedendo dall'ultimo della lista. Qualora, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, la lista contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto, la commissione **ricusa la lista** (art. 33, D.P.R. 570/1960).

In via analoga, è altresì inserita l'opzione della doppia **preferenza di genere**, ossia la possibilità di esprimere due preferenze, una per genere, pena l'annullamento della seconda preferenza, stabilendo in questo caso che i due candidati siano compresi nella lista collegata al candidato prescelto alla carica di sindaco.

*Si segnala che la previsione del vincolo a esprimere le preferenze solo nell'ambito della lista collegata al candidato sindaco si traduce in una modifica significativa del sistema elettorale vigente, in quanto non sarebbe possibile il voto c.d. disgiunto in caso di espressione di preferenza.*

### **Pari opportunità nelle giunte comunali e provinciali (art. 2, co. 1, lett. b) e co. 4)**

Con una novella all'art. 46, co. 2, del TUEL, si stabilisce che, nel rispetto del principio di parità di genere, **l'atto di nomina delle giunte comunali e provinciali garantisce la presenza di entrambi i sessi**.

Con il medesimo contenuto, è affermato il principio per la nomina da parte del Sindaco di Roma della **Giunta capitolina**, mediante novella del D.Lgs. n. 156/2010.

In materia, si segnala un recente orientamento emerso nella **giurisprudenza amministrativa** attraverso alcune decisioni che hanno dichiarato l'illegittimità di provvedimenti di nomina di giunte delle regioni e degli enti locali per violazione del precetto costituzionale di cui all'articolo 51 Cost. e delle norme di attuazione poste a garanzia del principio di pari opportunità (ad es.: Tar Puglia, Lecce, I, ord. nn. 740 e 792/2009; Tar Sardegna, II, sent. 2 agosto 2011, n. 864; Tar Campania, Napoli, I, sent. 7 giugno 2010 n. 12668 e sent. 7 aprile 2011, n. 1985; Tar Lazio, Roma, II, sent. 25 luglio 2011 n. 6637).

### **Pari opportunità nelle circoscrizioni di decentramento comunale (art. 2, co. 1, lett. a))**

Con una modifica dell'articolo 17, co. 5, del TUEL, si estendono le disposizioni previste per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti anche alle elezioni dei consigli circoscrizionali o, comunque, agli organismi di decentramento organizzativo e funzionale di cui possono dotarsi i comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti.

### **Pari opportunità nei consigli regionali (art. 2-bis)**

A seguito dell'**approvazione di un emendamento** a firma Amici, il testo della Commissione – mediante l'**articolo** aggiuntivo **2-bis** – inserisce tra i principi che la legislazione regionale in materia elettorale devono osservare (L. 165/2004) la promozione della parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive regionali.

Si ricorda, in proposito, che la **materia elettorale regionale** è attribuita alla potestà legislativa concorrente: secondo l'articolo 122 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 1 del 1999, la disciplina del sistema di elezione del Consiglio, della Giunta e del Presidente **spetta alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica**.

A seguito dell'osservazione formulata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel parere reso nella seduta del 15 febbraio (su cui, si v. *infra*), è stato eliminato dal testo il riferimento esplicito alla possibilità di prevedere, tra le misure promozionali, anche la nullità delle liste che non presentino l'equilibrio tra i generi.

### **Pari opportunità nella campagna elettorale (art. 2-ter)**

L'**articolo 2-ter** è stato aggiunto nel corso dell'esame a seguito dell'approvazione di un emendamento a firma Amici, a sua volta modificato da un sub-emendamento della relatrice (su cui, si v., *infra*).

Tale norma **novella la legge n. 28/2000** che disciplina la comunicazione politica e le particolari condizioni di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie (c.d. *par condicio*).

A tal fine, viene inserito un comma *2-bis* all'art. 1 della legge, che stabilisce un **principio generale** per cui i **mezzi di informazione** nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica sono tenuti al **rispetto dell'articolo 51, primo comma, Cost.**

## **Pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso (art. 3)**

L'articolo 3 reca una disposizione che **modifica l'articolo 57 del D.Lgs. n. 165/2001**, nella parte relativa alla presenza femminile nella commissioni di concorso per l'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Con una prima modifica (lett. *a*), si inserisce la regola dell'**arrotondamento** da utilizzare in caso di quoziente frazionario derivante dal calcolo della percentuale (arrotondamento all'unità prossima).

La seconda modifica (lett. *b*) attiene all'effettività della disposizione. A tal fine si prevede che **l'atto di nomina della commissione venga inviato entro tre giorni alla consigliera o al consigliere di parità, nazionale o regionale**, da individuare in base alla competenza territoriale dell'amministrazione che ha bandito il concorso. In tal modo, si istituisce una forma di vigilanza sulle nomine.

Un **emendamento** a firma Calabria, approvato nella seduta del 9 febbraio, rafforza tali previsioni, stabilendo che, in caso di violazione dei criteri per la composizione della commissione, il consigliere/a di parità **diffida la p.a.** affinché provveda entro 30 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 15 giorni *ex art. 37, co. 4, D.Lgs. n. 198/2006*.

Si applica altresì il co. 5 della disposizione richiamata, per cui l'inottemperanza alla sentenza o al decreto è punita con l'ammenda fino a 50.000 euro o l'arresto fino a sei mesi e comporta altresì il pagamento di una somma di 51 euro per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento.

Il mancato invio dell'atto di nomina della commissione alla/al consigliera/e di parità comporta responsabilità del dirigente responsabile del procedimento.

## **Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente**

Tra le questioni emerse, anche a seguito dello svolgimento di audizioni di esperti tese ad approfondire la materia (seduta del 26 ottobre 2011), si segnala la possibilità di introdurre disposizioni relative alle **elezioni dei consigli provinciali**.

In particolare, nel corso del dibattito in Commissione, con un emendamento del relatore, è stato soppresso l'art. 2, co. 3, del testo base che prevedeva l'adozione di specifiche misure per l'accesso ai consigli provinciali.

In particolare, la disposizione soppressa prevedeva che in ogni gruppo di candidati collegati ad un candidato presidente della provincia, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi, pena la non ammissione del gruppo.

La scelta di espungere dal testo le disposizioni sulle province nasce dalla considerazione della nuova disciplina definita dall'articolo 23, co. 14-21, del **D.L. n. 201/2011** (c.d. salva Italia), il quale, ha previsto, tra le diverse misure volte al contenimento delle spesa pubblica, una **profonda riforma del sistema delle province**.

Ad esse **sono affidate esclusivamente funzioni di indirizzo politico e di coordinamento**. Inoltre, si dispone la riduzione del numero dei consiglieri provinciali e la loro elezione da parte dei consigli comunali.

Sia il consiglio provinciale che il presidente della provincia sono configurati - a differenza degli altri enti indicati dall'art. 114 Cost. - come **organi ad elezione indiretta**, eletto il primo dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della provincia e il secondo dal consiglio provinciale stesso tra i suoi componenti. Tali organi durano in carica cinque anni e le modalità di elezione del consiglio provinciale, composto da non più di dieci membri, e del presidente della provincia sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

Ulteriore tema oggetto del dibattito in Commissione ha investito la **possibilità di introdurre disposizioni antidiscriminatorie riguardanti la legislazione elettorale delle regioni**. Nel corso dell'*iter* parlamentare - anche alla luce di quanto emerso nelle audizioni svolte - ci si è resi conto del rischio di un contenzioso da parte delle regioni alla luce delle competenze che alle stesse sono attribuite dalla Costituzione in materia e dell'opportunità di lasciare agli statuti ed alla normativa regionale la disciplina della materia.

Un'ultima questione oggetto di discussione in Commissione è rappresentata dall'**opportunità di introdurre specifiche tutele inerenti la disciplina delle campagne elettorali**. Sul punto, si segnala l'eliminazione di una norma dal testo unificato che, novellando, l'art. 11-*quater* della legge 28/2000, avrebbe imposto alle emittenti radiofoniche e televisive locali di garantire il pluralismo nella trasmissione di programmi di informazione e comunicazione politica anche attraverso la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne, rinviando per le disposizioni attuative al codice di autoregolamentazione, già previsto dalla normativa vigente.

La L. 313/2003 ha introdotto agli **articoli da 11-bis a 11-septies** della L. 28/2000, una **specificata e distinta disciplina per le emittenti radiofoniche e televisive locali** e ha escluso per queste ultime l'applicazione delle disposizioni dettate dal capo I (artt. da 1 a 11) della L. 28/2000, che rimangono efficaci soltanto per le emittenti radiotelevisive nazionali. Per emittenti radiofoniche e televisive locali s'intende, ai sensi dall'art. 11-*ter*: "ogni soggetto destinatario di autorizzazione o concessione o comunque di altro titolo di legittimazione per l'esercizio della radiodiffusione sonora o televisiva in ambito locale"; è invece esclusa la programmazione regionale o locale della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e dei soggetti privati aventi titolo per trasmettere in ambito nazionale.

Per garantire la parità di trattamento e l'imparzialità a tutti i soggetti politici, le emittenti locali devono operare in conformità alle disposizioni del **codice di autoregolamentazione**, adottato da parte dei rappresentanti delle emittenti locali ed emanato con il decreto del Ministero delle comunicazioni dell'8 aprile 2004.

## **I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva**

Nel parere favorevole reso il 15 febbraio la **XI Commissione (Lavoro)** ha formulato tre osservazioni. La prima - riferita alla disposizione sulle circoscrizioni di decentramento comunale - con la quale si invita la Commissione di merito a prevedere eventuali interventi sostitutivi in caso di inerzia, nonché di chiarire la portata del riferimento «agli uffici pubblici».

Con la seconda osservazione, si evidenzia l'opportunità di non prevedere la immediata riconsolidazione della lista che, anche all'esito della cancellazione dei nomi, non rispetti la quota introdotta. Si suggerisce, piuttosto, di prevedere un termine (ad esempio, di 5 giorni non festivi dalla

comunicazione della inosservanza della norma) per poter riequilibrare la lista, prima di procedere alla sua esclusione.

In relazione all'articolo 3, la Commissione raccomanda di chiarire gli effetti che l'atto di nomina sottoposto a diffida o ricorso può produrre nei confronti dei partecipanti al concorso e alla scadenza dei termini ivi contenuti.

Anche la **Commissione bicamerale per le questioni regionali**, pur esprimendo parere favorevole, ha rilevato, con un'osservazione, l'opportunità di precisare la riserva della piena competenza legislativa regionale in ordine alle specifiche modalità attraverso cui perseguire l'obiettivo della parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive, anche in relazione all'ipotesi di nullità delle liste e dei cosiddetti listini collegati che non presentino i requisiti previsti, stabiliti dall'articolo 2-*bis* del testo unificato (seduta del 15 febbraio 2012).

Infine, nessuna osservazione o condizione è stata formulata dalla **V Commissione Bilancio** con riferimento alle implicazioni finanziarie del provvedimento, che pertanto ha ricevuto il **nulla osta** nella seduta del 15 febbraio.