

# IL DIFFICILE CAMMINO DELLA DEMOCRAZIA PARITARIA: GLI INTERVENTI NORMATIVI TRA QUOTE E PREFERENZA DI GENERE

## INDICE

	<i>Pag.</i>
<i>Considerazioni introduttive</i>	
1. <i>Oggetto dell'indagine</i> .....	V
2. <i>Struttura della tesi e metodologia d'indagine</i> .....	VIII

## CAPITOLO I

### LA PARITÀ DI GENERE NELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE: IL FATICOSO CAMMINO DELLA RAPPRESENTANZA FEMMINILE IN ITALIA FRA LEGISLATORE E CORTE COSTITUZIONALE

1. Dal divieto di discriminazione all'azione positiva: l'uguaglianza sostanziale presupposto di una democrazia paritaria .....	1
2. Da donne elettrici a donne elette: l'ingresso nell'ordinamento italiano delle "quote rose" tra paritaria.....	6
3. La "costituzionalizzazione" delle pari opportunità: la riforma tra tante perplessità e dubbi .....	11
4. La censura della Corte costituzionale e il dogma dell'eguaglianza formale nel difficile cammino della democrazia dell'art. 51 tra luci ed ombre .....	17
5. La Corte Costituzionale dice "sì": il mutato orientamento giurisprudenziale che fa riprendere quota alle "quote" .....	23

6. Considerazioni riepilogative.....	27
--------------------------------------	----

## CAPITOLO II

### LA PROMOZIONE DELLE PARI OPPORTUNITA' NEGLI STATUTI E NELLE LEGGI ELETTORALI DELLE REGIONI

1. Le modifiche costituzionali che affidano alle Regioni un ruolo importante in tema di pari opportunità .....	30
2. Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità.....	35
2.1. ( <i>segue</i> ) Analisi "sistematica": dove gli statuti parlano di pari opportunità?.....	37
2.2. ( <i>segue</i> ) Contenuti statutari a confronto.....	38
3. Le pari opportunità nelle leggi elettorali regionali .....	42
3.1. ( <i>segue</i> ) Cenni sulla normativa vigente presso le diverse Regioni .....	45
4. La regione Campania promuove "la preferenza di genere" .....	50
4.1. ( <i>segue</i> ) La "doppia preferenza di genere" e l'avvallo della Corte Costituzionale.....	52
4.2. ( <i>segue</i> ) Una soluzione alla questione della rappresentanza di genere ritagliata sul voto preferenziale: la doppia preferenza di genere.....	57
4.3. ( <i>segue</i> ) La formulazione delle disposizioni sulla promozione della parità tra i sessi: considerazioni critiche.....	59
5. Rappresentanza di genere nelle Regioni e negli enti locali: interventi normativi.....	61
5.1. ( <i>segue</i> ) La normativa "paritaria" degli enti locali: l'annullamento delle giunte "monogenere" riconosce la diretta applicabilità all'art. 51 Cost. ....	67
6. Brevi riflessioni: tra quote rosa e preferenza di genere, quali sono i risultati? .....	72

7. Considerazioni riepilogative .....	75
---------------------------------------	----

## **CAPITOLO III**

### **LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI GENERE NELLE LEGGI ELETTORALI E IL RUOLO DEI PARTITI POLITICI**

1. L'illegittimità della legge Calderoli e la mancata questione sulla parità di genere: due pesi e due misure.....	78
2. La rappresentanza femminile tutelata nell' <i>Italicum</i> : la doppia preferenza di genere .....	84
3. Una strada auspicabile: le misure di parità adottate autonomamente dai partiti politici .....	88
3.1.( <i>segue</i> ) Il ruolo dei partiti politici nella promozione della parità di genere: normativa .....	94
4. L'importanza del bilancio di genere in verifica delle politiche di pari opportunità: brevi cenni.....	96
5.Considerazioni riepilogativi .....	98

## **CAPITOLO IV**

### **OLTRE IL CORTILE DI CASA: UNIONE EUROPEA E MODELLI DI DEMOCRAZIA PARITARIA**

1. La parità di genere nell'ordinamento comunitario .....	101
2. Anno europeo della parità di opportunità per tutti, verso una società più giusta .....	104
3. La "tripla preferenza di genere" per l'elezione del Parlamento europe.....	108

3.1. ( <i>segue</i> ) Statuto dei partiti europei e legislazione elettorale per l'Europarlamento: recenti sviluppi in tema di pari opportunità .....	110
4. Parità di genere: esperienze e modelli a confronto .....	112
6. Considerazioni riepilogative .....	125
CONCLUSIONI .....	127
<i>ALLEGATO</i> .....	130
SEZIONE PRIMA – STATUTI REGIONALI: Norme statutarie in tema di pari opportunità .....	130
SEZIONE SECONDA – LEGGI ELETTORALI REGIONALI: Disposizioni elettorali in materia di pari opportunità .....	144
BIBLIOGRAFIA .....	130
RINGRAZIAMENTI .....	138

## CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

### 1. Oggetto dell'indagine

Lo studio scientifico e l'interesse politico nei confronti delle tematiche di genere costituiscono una novità relativamente recente nel nostro paese, a differenza di quanto accaduto in altri Stati europei e negli Stati Uniti. Soltanto a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, infatti, anche in Italia si è preso atto dell'ormai inaccettabile condizione di svantaggio del genere femminile nella vita politica, sociale e culturale, affermandosi, come già accaduto negli altri ordinamenti, la consapevolezza per cui la democrazia paritaria costituisce oggi la forma massima di realizzazione di uno Stato democratico.

Oggetto della tesi è, più nello specifico, il tema delle pari opportunità tra uomini e donne all'accesso alle cariche elettive come garantito nella nostra Carta costituzionale all'art. 51: quindi il difficile cammino della democrazia paritaria nel nostro ordinamento e gli interventi normativi realizzati per promuoverla.

La ricerca nasce dall'esigenza di approfondire il quadro teorico normativo e di disporre un'analisi dettagliata delle principali esperienze vigenti in Italia e nel contesto europeo in funzione dell'inserimento di misure inerenti il tema delle pari opportunità e delle differenze di genere.

Come meglio si evidenzierà nel corso della trattazione il cammino della democrazia paritaria nel nostro paese ha avuto un processo lungo e travagliato.

Disposizioni volte alla promozione dell'accesso delle donne alle cariche elettive fecero ingresso nell'ordinamento del 1993 attraverso una disciplina della formazione delle liste dei candidati: esse furono

introdotte con la riforma del sistema di elezione del sindaco e del presidente della provincia.

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

L'insieme di previsioni così predisposte si imbatté nel giudizio della Corte costituzionale, la quale ne dichiarò, con la sentenza n. 422 del 1995, l'illegittimità costituzionale: la Corte costituzionale ritenne che l'articolo 3, primo comma, e l'articolo 51, primo comma, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la "candidabilità."

La Consulta travolse la normativa che era stata introdotta nel 1993-1995 per ampliare la presenza delle donne negli organismi rappresentativi elettivi.

Si aprì, allora, una fase di dibattito e di revisione costituzionale, la quale ebbe una sua anticipazione con la legge costituzionale n. 3 del 2001 (cui si deve l'attuale formulazione dell'articolo 117, settimo comma della Costituzione, secondo cui le leggi regionali "promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive") e culminò nella XIV legislatura nella legge costituzionale n. 1 del 2003, modificativa dell'articolo 51 della Costituzione.

In seguito, la legge n. 90 del 2004, disciplinante l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, introdusse misure temporanee (applicate nelle elezioni europee del 2004 e del 2009) di promozione della partecipazione delle donne alla vita politica, mediante la previsione di una quota di genere nella lista e alla cd "triplice preferenza di genere".

Nelle legislature successive a quella della revisione costituzionale sopra ricordata, si è mantenuta viva l'iniziativa parlamentare volta ad introdurre misure di riequilibrio della rappresentanza di genere.

Così, nella XVI legislatura, è intervenuta la legge n. 215 del 2012, intesa a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei Consigli e nelle giunte degli enti locali e nei Consigli regionali.

Vale precisare che le disposizioni di quella legge concernono l'accesso ai Consigli comunali (ed anche circoscrizionali, nei Comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti), alle giunte comunali e provinciali. Non concernono i Consigli provinciali (materia che si ritenne di demandare alla cd. riforma delle Province, già allora in discussione).

Vale rammentare, della legge n. 215 del 2012, la previsione, per i Consigli dei Comuni sopra i 5.000 abitanti, di un duplice strumento:

- a) quota di lista: per la quale importa che nessuno dei due generi possa figurare nelle liste di candidati alla carica di consigliere comunale, in misura superiore ai due terzi dei candidati (è previsto un arrotondamento all'unità superiore, per il genere meno rappresentato, in caso di cifra decimale anche inferiore a 0,5).
- b) preferenza di genere: per la quale importa che l'elettore possa esprimere due preferenze (anziché una, com'era secondo la normativa previgente). Qualora siano espresse due preferenze, esse devono andare una ad un candidato di un genere, una ad un candidato dell'altro genere, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Si analizzerà come il tema della rappresentanza di genere sia fortemente connesso con l'ordinamento regionale, in quanto la competenza legislativa statale è circoscritta alla definizione di

disposizioni di principio e spetta, invece, agli statuti e alle altre leggi regionali integrarne la disciplina. Non è un caso che proprio la regione Campania abbia introdotto lo strumento della “doppia preferenza di genere”, di cui si discuterà ampiamente nel corso della trattazione.

Tale strumento, inizialmente fortemente discusso, trova l’avallo della Corte costituzionale con la sentenza n. 4 del 2010 e verrà previsto da diversi legislatori regionali sino a essere, persino, introdotto nell’*italicum* ossia nella nuova legge elettorale nazionale.

In ogni caso, al di là delle misure adottate dalle singole regioni non si è potuto non constatare il ruolo fondamentale che i partiti politici svolgono (dovrebbero) per la promozione della democrazia paritaria nel nostro Paese.

L’analisi comparatistica europea, che concluderà la presente tesi, permette di capire, inoltre, come le azioni positive in tema di pari opportunità alle cariche elettive si muovano principalmente nel quadro di due modelli di quote di riferimento: quelle imposte per legge (modello francese) e quote liberamente scelte dai partiti politici (modello scandinavo).

Il loro funzionamento e la loro efficacia, siano esse obbligatorie o volontarie, dipende molto, come si evincerà, da diversi fattori quali su tutti: il tipo specifico di sistema elettorale, la dimensione media del partito e del collegio, regole di posizionamento nelle liste, liste aperte o chiuse, e sanzioni per mancato rispetto delle norme.

## **2. Struttura della tesi e metodologia d’indagine**

La tesi è strutturata in quattro capitoli e l’attenzione sarà posta essenzialmente sulle misure volte a garantire la rappresentanza di genere, tracciando, per prima cosa, tutte le difficoltà incontrate per introdurle nel nostro ordinamento e quelle per farle funzionare, poi.

Nel primo capitolo si affronterà la tematica della rappresentanza politica “di genere” da un punto di vista teorico generale, procedendo con un’esposizione ragionata della giurisprudenza costituzionale sul tema che ha tanto influenzato tutta la materia: a partire dalla bocciatura delle “quote rosa” con la sent. n. 422 del 1995, modificata però dalla successiva sent. n. 49 del 2003 che traccia le linee della legittimità di futuri provvedimenti; sino alla riforma dell’art. 51 Cost., avvenuta con l. cost. n. 1 del 2003 che ha costituito un nodo cruciale negli interventi in materia di pari opportunità che sono state, così, “costituzionalizzate”.

Nel secondo capitolo si approfondirà la tematica con un’analisi dettagliata delle principali esperienze vigenti in Italia in tema di pari opportunità tra donne e uomini alle cariche elettive.

Oltre al consueto strumento delle quote, con la presente analisi ci si soffermerà su uno strumento peculiare ed innovativo in tema di pari opportunità ossia la “preferenza di genere”.

Introdotta dalla regione Campania e ottenuto l’avallo dei Giudici costituzionali quest’ultima diventa una delle soluzioni normative al problema della rappresentanza di genere che verrà intrapresa, anche, da diversi legislatori regionali. L’esperienza campana ha sicuramente costituito una carta vincente in tema di democrazia paritaria se si considerano i dati che si forniranno nel corso della trattazione.

Sempre nel secondo capitolo, ci si dedicherà anche all’analisi della tematica negli enti locali, in particolare nei comuni, attraverso il richiamo alle principali modifiche normative e alla giurisprudenza amministrativa, che insieme a quella costituzionale, hanno dato man forte bocciando giunte “monogenere” e, soprattutto, riconoscendo diretta applicabilità all’art. 51 Cost.

Nel terzo capitolo si passerà ad analizzare le disposizioni a tutela della rappresentanza di genere incluse nella normativa elettorale nazionale,

a partire dall'assenza (ingiustificata) di misure antidiscriminatorie nella legge Calderoli sino ad approfondire l'introduzione della doppia preferenza di genere prevista dall'*italicum*. Inoltre, non si tralascerà di rimarcare il ruolo fondamentale che i partiti politici hanno nella promozione della rappresentanza di genere ed, allo stesso tempo, si evidenzieranno le carenze di quest'ultimi.

Nel quarto ed ultimo capitolo, per completezza d'indagine, ci si soffermerà sulle principali esperienze europee in tema di pari opportunità. Con particolare attenzione si parlerà dell'anno europeo delle pari opportunità in quanto ha costituito un importante tassello ed un grande passo in avanti nel lungo e travagliato cammino della democrazia paritaria.

Ci si soffermerà, anche, sul sistema peculiare della "tripla preferenza di genere" e l'obiettivo della parità delle candidature nella legge per l'elezione del Parlamento europeo avviato dal nostro paese insieme con i recenti sviluppi in tema di pari opportunità che hanno riguardato gli statuti dei partiti europei e la legislazione elettorale dell'europarlamento.

Infine, verrà fornita un'analisi sulla diffusione delle quote riservate alle donne in Europa in cui si elencheranno i molti e diversi tipi di azioni positive utilizzate dagli stati membri che si muovono, sostanzialmente, nell'ambito di due modelli di riferimento: il modello francese che prevede quote imposte per legge e quote liberamente scelte dai partiti politici previste, invece, nel modello scandinavo.

Per rendere più chiara e fruibile al lettore lo studio della presente trattazione si sono fornite al termine di ogni capitolo considerazioni riepilogative dei punti analizzati fornendo, ove possibile, anche dei dati reali per verificare in concreto quanto esposto. In allegato alla tesi il lettore potrà, inoltre, leggere un elenco delle norme statutarie regionali in materia di pari opportunità nonché le disposizioni

elettorali approvate dalle singole regioni a tutela della rappresentanza di genere.