

RETE PER LA PARITÀ
“L'EQUILIBRIO DI GENERE NELLE GIUNTE E NEI CONSIGLI DI AMMINISTRAZIONE”

Roma, Senato della Repubblica, 29 maggio 2014

Stefania Leone¹

1. Una premessa sulla specificità delle tematiche oggetto del convegno

Il convegno ha ad oggetto due tematiche - l'attuazione del principio di pari opportunità, rispettivamente, nella composizione delle Giunte e nella composizione degli organi di amministrazione delle società - che presentano sia punti di contatto sia specificità tali da rendere certamente opportune anche considerazioni distinte.

L'elemento che più di tutti accomuna le due questioni è in realtà ciò che le tiene entrambe, a mio modo di vedere, slegate rispetto ad un'altra problematica, quella concernente le modalità consentite dall'ordinamento per conseguire la parità tra i sessi nell'accesso alle Assemblee rappresentative; ambito, quest'ultimo, governato da regole del tutto specifiche, e di primario rilievo costituzionale. Questa materia impone infatti di mettere a bilanciamento l'esigenza di scardinare quelle discriminazioni che da sempre ostacolano le donne nel diritto di partecipare alla organizzazione politica del Paese (come vorrebbe l'art. 3, comma secondo, Cost.), col carattere universalistico della rappresentanza politica espresso nell'art. 67 Cost., col diritto di voto consacrato nell'art. 48 Cost.; con lo stesso diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), del quale costituisce corollario il potersi sfidare ad armi pari nella competizione elettorale; nonché, sebbene con implicazioni meno pregnanti, l'autonomia dei partiti politici (art. 49 Cost.).

Non è questa la sede per soffermarsi sulle implicazioni derivanti da tale complesso quadro. Qui basti osservare come il concorrere di tali fondamentali principi potrebbe comportare l'esigenza di fissare alcuni limiti alle misure che, incidendo nelle diverse fasi del procedimento elettorale, si propongono di favorire l'elezione dei candidati appartenenti al genere meno rappresentato. Un limite che ancora oggi, secondo alcuni, parrebbe invalicabile (il condizionale è però d'obbligo non essendosi la Corte costituzionale ancora specificamente pronunciata in merito nell'era successiva alla revisione costituzione dell'art. 51) è il limite che si situa tra la c.d. 'eguaglianza nei punti di partenza' e la 'eguaglianza nei punti d'arrivo'. Ancora oggi, cioè, vengono avanzati dubbi di legittimità costituzionale rispetto a soluzioni normative che determinino l'automatica attribuzione del risultato - dunque il seggio - in ragione del sesso del candidato. Tralasciando ogni ulteriore considerazione in tema, quel che qui rileva è che quando ci si sposta su ambiti differenti, come quelli specificamente oggetto di questo incontro di studio, probabilmente il principio di uguaglianza sostanziale guadagna maggior terreno, sino a potersi tradurre, parrebbe, anche nella eguaglianza dei punti d'arrivo. La legge n. 120 del 2011, che ha imposto alle società quotate in borsa e alle società controllate dalla p.a. di disciplinare le modalità di selezione delle cariche di amministratore e di sindaco in modo tale che al sesso sottorappresentato sia garantita una presenza minima, è in effetti una misura che va oltre la promozione dell'eguaglianza dei punti di partenza (sebbene la sapiente

¹ Ricercatrice di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano.
Bozza di relazione

scelta di aver temporalmente limitato i suoi effetti contribuisce ad attenuarne in modo considerevole l'impatto, come messo in evidenza da M. D'Amico); allo stesso modo, per limitarci ad un ulteriore esempio, va in simile direzione la nuova legge di riforma dell'ordinamento forense, che nel definire la composizione degli organi rappresentativi dell'Avvocatura, richiede il rispetto di vincoli che incidono direttamente sul risultato dell'elezione di tali collegi (legge n. 247 del 2012). L'impressione complessiva che emerge, allora, da uno sguardo alle più recenti scelte normative - o proposte di intervento normativo -, e alle soluzioni interpretative che la Magistratura - Corte costituzionale e Giudici comuni - hanno offerto in questi ultimi anni, è che l'ordinamento si stia orientando verso una fortissima valorizzazione del principio costituzionale di pari opportunità tra i sessi, al punto da approntare strumenti attuativi del principio che vanno ben oltre la mera eliminazione delle barriere che impediscono a uomini e donne di ambire a un bene della vita muovendo dal medesimo punto di partenza.

Ciò detto, in premessa si è però precisato che esistono, oltre a similitudini, anche elementi di distinzione tra la sfera (quella economico-sociale) toccata dalla legge n. 120 del 2011 e quella (politica) su cui insistono le norme dell'ordinamento che si propongono di diminuire il *gap* di genere nelle Giunte regionali e degli Enti locali. Diversi, in particolare, sono gli interessi concorrenti, coi quali il proposito eguagliatore che sta dietro questo tipo di misure deve di volta in volta misurarsi. Nel primo caso, la libertà di iniziativa economica privata delle società quotate e il diritto di proprietà degli azionisti, diritto che implica libertà di valutazione nella selezione dei soggetti chiamati a gestire la società². Nel secondo caso, l'interesse concorrente è la libertà di manovra rivendicata da coloro - Presidenti di Regione, di Provincia o Sindaci -, sotto la cui direzione gli assessori di una Giunta sono collegialmente impegnati a dare attuazione all'indirizzo politico dell'Ente. Proprio il legame esistente tra questi soggetti e il tipo di attività che sono deputati a svolgere ha portato taluni a sostenere che le valutazioni inerenti il conferimento di tali incarichi siano valutazioni ad alto tasso di politicità, per certi versi impenetrabili al sindacato del Giudice, proprio perché rivolte alla costituzione di un rapporto di fiducia tra nominante e nominati.

Nel mio intervento vorrei approfondire proprio questo secondo profilo, quello concernente l'implementazione del principio costituzionale delle pari opportunità tra donne e uomini negli organi politici non elettivi, soffermandomi, in particolare, sui profili specifici riguardanti le Giunte regionali.

2. La parità di genere nelle Giunte regionali in assenza di specifici vincoli legislativi

Partiamo col dire che a differenza di quanto accade per la composizione delle Giunte comunali e provinciali, non esiste alcun vincolo di rango legislativo specificamente concernente le pari opportunità nella composizione delle Giunte regionali. Se il Parlamento è ormai ripetutamente

² Con riferimento alla sfera pubblica, è utile un richiamo alla giurisprudenza relativa alle nomine dei rappresentanti dei Comuni e delle Province presso enti, aziende ed istituzioni, atti di c.d. "alta amministrazione", categoria di confine tra l'atto politico e l'atto amministrativo in senso stretto, e che da quest'ultimo si distingue proprio per il tasso di discrezionalità particolarmente ampio che comporta la scelta dei designati a rappresentare la comunità politica territoriale, scelta cui si può giungere sulla base non solo dei requisiti di competenza e preparazione tecnica dei candidati ma anche "sulla base di una maggiore affidabilità del prescelto, intuito personae" (Tar Puglia, sent. n. 1759 del 2006). Gli atti di alta amministrazione - dunque anche quelli in questione - sono comunque sindacabili dall'autorità giudiziaria, e vanno soggetti al limite costituito dal principio fondamentale di pari opportunità tra uomo e donna (Tar Puglia, sent. n. 622 del 2010).

intervenuto sul versante delle Giunte degli Enti territoriali minori (sia imponendo un adeguamento al principio da parte degli Statuti - legge n. 81 del 1993; legge n. 215 del 2012 -, sia, recentissimamente, stabilendo esso stesso, per i Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, la proporzione di genere da garantire - legge n. 56 del 2014-), non esiste ad oggi una previsione legislativa che imponga alle Regioni di conformare le proprie Giunte al canone dell'equilibrio di genere³. Il che si potrebbe spiegare in considerazione del fatto che, se la Costituzione attribuisce allo Stato la esclusiva competenza a disciplinare la materia degli “*organi di governo*” delle comunità locali (art. 117, comma secondo, lett. *p*), le regole ascrivibili ai “*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*”, nonché alla “*forma di governo*” regionale, rientrano, ai sensi dell'art.123 Cost., tra gli ambiti demandati alla potestà statutaria delle Regioni. Ci si potrebbe certo molto interrogare su questa lettura, domandandosi se l'attuazione del principio costituzionale di uguaglianza sostanziale possa soffrire una frammentazione sul territorio nazionale, e se, quindi, ancorché riguardanti nel caso specifico la composizione di uno degli organi che conforma, assieme agli altri, l'assetto organizzativo regionale, queste norme non afferiscano piuttosto alla determinazione dei “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili*”, ambito di competenza statale (art. 117, comma secondo, lett. *m*). O ancora, si potrebbe provare a fare perno, con una interpretazione estensiva, sull'art. 122, primo comma, Cost., che demanda alla legge statale i principi fondamentali in materia di incompatibilità del Presidente e degli assessori.

Sta di fatto, però, che il legislatore statale non ha introdotto un principio in materia vincolante per le Regioni (nemmeno in occasione della recente approvazione della legge n. 215 del 2012), probabilmente proprio perché ha ritenuto di dover rispettare la sfera di autonomia di ciascuna Regione; di fatto, sono state queste ultime - sebbene non tutte - attraverso i propri Statuti, ad introdurre disposizioni finalizzate a favorire l'ingresso di donne nelle proprie Giunte.

Prima di esaminare come tale obiettivo sia stato declinato nei diversi Statuti, è importante subito precisare, però, che l'assenza di un vincolo legislativo di carattere generale non è stato ritenuto dirimente dai Giudici chiamati a sindacare le scelte dei Presidenti regionali, i quali hanno imposto il rispetto del canone della parità di genere anche nel caso in cui la Regione non avesse incluso nel proprio Statuto alcun precetto in tal senso.

È il caso della Regione Sardegna. La Giunta, di 12 elementi, costituitasi nel 2010, in assenza di norma statutaria *ad hoc*, si connotava per la totale esclusione di rappresentanti di genere femminile. Ciò non di meno, il Tar Sardegna, con la sentenza n. 864 del 2011, annullava i decreti di nomina ordinando al Presidente della Regione di riprovvedervi, in quanto “*il principio della parità di accesso alle cariche amministrative tra uomini e donne costituisce espressione di un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, sancito dagli artt. 51, 3, 97 e 4, comma 2°, della nostra Carta Costituzionale, sicché lo stesso opera di per sé, direttamente, anche in mancanza di disposizioni attuative, quale limite conformativo all'esercizio del potere amministrativo*”.

La giurisprudenza amministrativa, in altre parole, ha riconosciuto all'art. 51 Cost. non solo effetti vincolanti nei confronti del legislatore, ma diretta applicabilità ai casi concreti⁴. Ragionare diversamente, ci dice il Giudice amministrativo, significherebbe affermare che il mancato doveroso

³ Con formula di portata generale, però, l'art. 1, comma 4, del Codice sulle pari opportunità stabilisce che l'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività.

⁴ Già in questo senso, con riferimento però a Enti dipendenti da Comuni o a Giunte comunali, Tar Puglia, sent. n. 622 del 2010, Tar Sicilia, sent. n. 14310 del 2010, Tar Campania, sent. n. 1427 del 2011.

adeguamento al principio fondamentale di pari opportunità “*può costituire valida causa di giustificazione della sostanziale disapplicazione a tempo indeterminato dello stesso disposto costituzionale*”.

Ne consegue, allora, che la mancata previsione, da parte del legislatore statale, di una norma che imponga a tutte le Regioni di adeguarsi al principio di pari opportunità anche nel procedimento di selezione degli assessori, non può legittimare comportamenti elusivi del principio stesso. D'altra parte, l'articolo 51 Cost. impone a tutta la “*Repubblica*” (composta, ai sensi dell'art. 114 Cost., da Stato, Comuni, Province, Città metropolitane e anche Regioni) di garantire parità di accesso agli uffici pubblici, e di farlo con appositi “*provvedimenti*”. L'obbligo non ricade, dunque, solo sui ‘legislatori’, ma su una platea molto più vasta, di cui fanno parte tutte le articolazioni della pubblica amministrazione. Certamente, però, questo non rende automaticamente equiparabile la situazione di Regioni che abbiano declinato il principio costituzionale con specifiche scelte statutarie rispetto a quelle i cui Statuti tacciono. Nel caso esaminato, in effetti, la Giunta regionale ‘sanzionata’ era composta interamente da uomini; più difficile immaginare che il Giudice amministrativo possa, in assenza di precetti specifici, arrivare a pretendere il rispetto di una più consistente presenza femminile, sebbene non siano mancate, ma con riferimento a Giunte di Enti locali, decisioni più ‘audaci’, che hanno tratto dall'art. 51 Cost. ricadute più pregnanti (Tar Lazio, sentt. nn. 633 del 2013 e 8206 del 2013).

3. La declinazione del principio di pari opportunità negli Statuti regionali

Le Regioni che hanno previsto nei propri Statuti disposizioni il cui obiettivo è di porre rimedio al problema della scarsa presenza di donne nei propri organi di governo sono ormai numerose. È possibile tentare una classificazione delle scelte operate. In una prima categoria possono essere ricondotti gli Statuti che hanno dato attuazione all'art. 51 Cost. attraverso clausole che potremmo definire ‘flessibili’, in quanto consistenti in formule di carattere generale, che rinunciano a predeterminare numericamente la minima presenza in Giunta di ciascun sesso. La seconda categoria è quella che accomuna scelte normative invece più ‘rigide’, la cui osservanza passa necessariamente per il rispetto di una definita proporzione di genere. Va però precisato immediatamente che non è detto che di questa seconda categoria facciano parte le norme più pregnanti sotto il profilo dell'attuazione del principio paritario. Si pensi alle disposizioni contenute negli Statuti della Regione Marche e della Regione Veneto, i cui Presidenti sono tenuti a costituire organi esecutivi ove sia garantita, rispettivamente, la “*rappresentanza di entrambi i sessi*”⁵ e la presenza di “*rappresentanti di entrambi i generi*”⁶. Se nella interpretazione ci si attiene ad un puro criterio letterale, in entrambi i casi lo statuto potrebbe dirsi correttamente applicato ove in Giunta sia inserito anche solo un assessore di sesso femminile.

Più penetrante, invece, una norma quale quella adottata dallo Statuto della Regione Lazio, ai sensi del quale “*La composizione della Giunta è tale da assicurare l'equilibrata presenza dei due*

⁵ Art. 7, comma secondo *quater*, St. Regione Marche. Ad ogni modo, la Giunta, che si compone di 9 elementi compreso il Presidente (che è un uomo), vede presenti 3 sono donne. La Vicepresidenza è assegnata a un uomo.

⁶ Art. 53, comma secondo, St. Regione Veneto. La Giunta in questo caso si compone di 13 elementi, compreso il Presidente (uomo). Dei 12 assessori, 2 sono donne.

*sessi e comunque tale che il numero degli assessori appartenenti allo stesso sesso non sia superiore a due terzi, con arrotondamento all'unità inferiore*⁷. La disposizione, peraltro, introdotta con legge statutaria n. 1 del 2013 (di necessario adeguamento al d.l. n. 138 del 2011, con cui il Parlamento ha imposto una limitazione del numero di consiglieri e assessori regionali), rappresenta un miglioramento rispetto alla precedente versione del testo statutario. Prima, infatti, l'organico della Giunta era numericamente variabile (potendo essere nominati sino a sedici assessori), e si prevedeva l'obbligo di garantire a ciascun sesso un massimo di 11 posti. Come correttamente osservato (A. Deffenu), la resa della disposizione poteva mutare – sino ad azzerarsi – al mutare del numero degli assessori. Simile alla nuova disciplina laziale quella adottata dalla Regione a Statuto speciale Friuli Venezia Giulia, secondo la quale gli assessori regionali non possono appartenere allo stesso genere *“per più dei due terzi, arrotondati all'unità più vicina”*⁸.

Altre riflessioni meritano le norme statutarie riconducibili alla prima categoria. Il richiamo al principio di pari opportunità cui le nomine degli assessori e le altre nomine di competenza del Presidente *“s'ispirano”* (Statuto Regione Emilia Romagna)⁹, così come alla garanzia di una *“effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche”* (Statuto Regione Abruzzo)¹⁰ rischiano di essere troppo generiche e di consentire blande applicazioni da parte degli attori istituzionali impegnati a darvi attuazione. Anche clausole che richiamano all'impegno a favorire *“un'adeguata rappresentanza di genere nei livelli istituzionali e di governo e negli enti pubblici”* (Statuto Regione Toscana)^{11,12} rischia di dare adito ad interpretazioni minimali, o comunque variabili a seconda della 'sensibilità' dei soggetti politici di volta in volta abilitati dal voto ad esprimere la Giunta regionale. Diversamente devono essere valutate le norme statutarie che ispirano la composizione delle Giunte regionali all'“equilibrio di genere”. Tra queste l'art. 11, comma terzo, dello statuto lombardo, ai sensi del quale *“La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione”*¹³, l'art. 46, comma terzo, dello statuto campano, che vede il Presidente impegnato a nominare i componenti della Giunta *“nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di*

⁷ Art. 45 St. Regione Lazio. La Giunta si compone di 11 elementi, compreso il Presidente (un uomo). Dei 10 assessori, ben 6 sono donne, mentre la Vicepresidenza è assegnata a un uomo.

⁸ Art. 15, comma terzo, l. n. 17 del 2007, attuativa dell'art. 12 St. Regione Friuli Venezia Giulia. La Giunta si compone di 9 elementi, compreso il Presidente (una donna). Degli 8 assessori, 4 sono donne. La Vicepresidenza è assegnata a un uomo. Per completare il quadro relativo alle Regioni a Statuto speciale, la Giunta sarda si compone oggi di 13 elementi, compreso il Presidente (un uomo). Dei 12 assessori, 5 sono donne. La Giunta della Regione Valle D'Aosta, di cui fanno parte 9 elementi, compreso il Presidente, è interamente composta da uomini. La Giunta della Regione Trentino Alto Adige si compone di 5 elementi, compreso il Presidente (un uomo). La sola donna presente in Giunta ricopre la funzione di Vicepresidente. La Regione Sicilia si compone di 13 elementi, compreso il Presidente (un uomo). Dei 12 assessori, sono donne in 7.

⁹ Art. 43, comma secondo, St. Regione Emilia Romagna. La Giunta si compone di 13 elementi, compreso il Presidente. Dei 12 assessori, le donne sono 4.

¹⁰ Art. 6 St. Abruzzo. La disposizione continua, però, affermando che la Regione *adotta programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la presenza equilibrata delle donne e degli uomini nel lavoro, nello svolgimento delle attività di cura, nella rappresentanza e nella partecipazione alla vita sociale, culturale e politica*. La Giunta si compone di 9 elementi, compreso il Presidente (un uomo). Solo 1 donna fa parte della Giunta, destinata però a rinnovarsi in seguito alle elezioni che si sono svolte lo scorso 25 maggio.

¹¹ Art. 4, comma primo, lett. f), St. Toscana. La Giunta si compone di 11 elementi, compreso il Presidente (un uomo). Dei 10 assessori, le donne sono 4. La Vicepresidenza è affidata a una donna.

¹² piuttosto che ad assicurare una presenza “significativa” delle donne negli organi di governo (come in una proposta riguardante lo Statuto Regione Basilicata Art. 5, comma terzo, proposta relativa allo St. Basilicata licenziata dalla Commissione Riforme nel 2003. La bozza attualmente in esame fa invece riferimento all'obbligo di rispettare il “principio della rappresentanza di genere”. La Giunta si compone di 5 elementi, compreso il Presidente. La sola donna presente nella Giunta ricopre il ruolo di Vicepresidente.

¹³ La Giunta si compone di 15 elementi, compreso il Presidente (un uomo). Dei 14 assessori, 7 sono donne. La Vicepresidenza è stata conferita a un uomo.

*donne ed uomini*¹⁴; e ancora, l'art. Art. 67, comma quarto, dello statuto della Regione Umbria, secondo cui *"Nella Giunta deve essere garantita una presenza equilibrata di uomini e donne"*¹⁵. Certamente, tutte le disposizioni richiamate si caratterizzano per la circostanza di veicolare misure non rigide. Pur potendo dar luogo ad applicazioni di caso in caso diverse, tuttavia, esse sono in grado di indirizzare l'attività interpretativa più di quanto non faccia una disposizione che si richiami genericamente al principio di "pari opportunità" o all'"adeguatezza" della rappresentanza dei generi. L'equilibrio, infatti, è un concetto che richiama alla mente, avvicinandovisi (ma non coincidendo con essa), a quello di parità, una condizione nella quale nessun elemento prevale sugli altri, quantomeno in termini netti e sproporzionati, perché le due componenti devono essere in grado di controbilanciarsi. Ulteriori fattori, poi, possono concorrere ad integrare il concetto di "equilibrio", potendo forse entrare nella valutazione anche il peso politico delle deleghe conferite agli assessori dell'uno e dell'altro sesso.

4. I principi enunciati dal Giudice amministrativo con riferimento all'obbligo di rispettare il principio di pari opportunità nella composizione delle Giunte e gli effetti di questa giurisprudenza

Il mancato rispetto delle norme statutarie che impongono, anche nella composizione delle Giunte, il rispetto del principio di pari opportunità, è stato come noto censurato dai Giudici amministrativi a partire dai casi che hanno riguardato Enti locali. Questa giurisprudenza "apripista" è stata poi confermata anche con riferimento alle Giunte regionali.

In realtà, non si tratta di un esisto scontato.

Si è infatti provato a sostenere che l'atto di nomina degli assessori regionali sia altro rispetto alla scelta degli assessori di un Ente comunale o provinciale. Vero è che anche Sindaci e Presidenti di Provincia godono di ampia discrezionalità nella scelta dei componenti delle proprie squadre di governo, ma la scelta dei componenti di un Giunta regionale è prerogativa affidata al Vertice dell'Ente direttamente dalla Costituzione (art. 122, comma quinto, Cost.); circostanza, questa, che potrebbe far ritenere di essere di fronte a scelte "intaccabili", riferibili a valutazioni di discrezionalità politica dotate di specifica copertura costituzionale, e funzionali a garantire lo svolgimento di quell'attività direttiva che, ancora una volta, la Costituzione assegna espressamente al Presidente della Regione (art. 121 Cost.).

È innegabile, in effetti, che stiamo parlando di atti di indubbia rilevanza, attraverso i quali il Presidente di una Regione è messo nella condizione di scegliere per la propria squadra di governo personalità di fiducia, e di dare così alla Giunta l'impronta utile all'attuazione dell'indirizzo politico regionale e del programma di governo in base al quale è stato eletto. Ciò non significa,

¹⁴ La Giunta si compone di 12 elementi, compreso il Presidente. Ne fanno parte 2 donne.

¹⁵ La Giunta si compone di 8 elementi, compreso il Presidente (una donna). Le donne con deleghe assessorili sono 2. Per completare la ricognizione: la Giunta della Regione Puglia è composta da 12 elementi, compreso il Presidente (un uomo). Degli 11 assessori, 5 sono donne, e a una donna è affidato il ruolo di Vicepresidente. La Giunta della Regione Liguria si compone di 13 elementi, compreso il Presidente (un uomo). Dei 12 assessori, 3 appartengono al genere femminile. La Regione Calabria si compone di 14 elementi, compreso il Presidente (un uomo). È presente in Giunta, con l'incarico di Vicepresidente, una sola donna. Monogenere la Giunta della Regione Molise, che si compone di 5 elementi, compreso il Presidente. La Giunta della Regione Piemonte, da rinnovare però in seguito alle elezioni appena svoltesi, si compone di 13 elementi, compreso il Presidente. Dei 12 assessori, sono donne in 3.

tuttavia, che i decreti di nomina degli assessori regionali siano atti per i quali si può rispondere unicamente sul piano politico, escludendosene un possibile controllo in sede giurisdizionale. Senza richiamare la notissima giurisprudenza che ha riguardato tanto il caso lombardo¹⁶, quanto il caso campano¹⁷, e che è in entrambi culminata con importanti pronunce del Consiglio di Stato, qui basti richiamarne i precipitati fondamentali di questa giurisprudenza, sostanzialmente sintetizzabili in due principi.

1) Le norme che, a vario livello, impongono di dare garantire a uomini e donne pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e, nella specie, alle Giunte, sono norme dotate di valenza giuridica, e dunque produttive di effetti conformativi;

2) Un conto è dunque asserire che il potere di nomina degli assessori regionali si muove in uno spazio discrezionalità politica molto ampio, altro pretendere che questo spazio non sia in alcun modo arginabile, nemmeno in ragione di interessi di superiore rilievo costituzionale, tra i quali, appunto, la parità di genere. A negare definitivamente questa possibilità, con una pronuncia che ha avuto ripercussioni teoriche anche sulla più generale e controversa categoria degli "atti politici"¹⁸ è stata come noto la Corte costituzionale, che con la sentenza n. 81 del 2012 ha chiarito che "*La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico che eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili*", giacché "*gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a libello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto*".

Ora, sebbene le sentenze che hanno riguardato gli organi di governo degli Enti territoriali minori debbano vedersi riconosciuto il merito di aver aperto la strada a queste più recenti acquisizioni, la giurisprudenza che ha riguardato le Giunte regionali assume senza dubbio una valenza particolarmente importante, proprio perché incidente su una attribuzione – quella concernente la nomina degli assessori regionali – costituzionalmente assegnata. Inoltre, a quanto consta, rimane oggi un *unicum* nel panorama giurisprudenziale l'annullamento di una Giunta, quella lombarda, in cui presenti due donne.

Peraltro, l'impressione è che questa giurisprudenza stia avendo ripercussioni rilevanti sull'intero sistema. Le due questioni riguardavano Giunte per la cui composizione gli Statuti richiedevano il rispetto del canone dell'"equilibrio di genere", che dal Consiglio di Stato è stato inteso alla stregua di "*uguaglianza, o sostanziale approssimazione ad essa, di uomini e donne nelle posizioni di Governo regionale*" (sent. n. 3670 del 2012). Ebbene, di recente, anche in assenza di analoghi riferimenti statutari (anzi del tutto carenti nei casi in questione), il Tar Lazio ha fornito una interpretazione dell'art. 51 Cost. che molto si avvicina a questa idea di "approssimazione" al rapporto paritario. Si tratta, in particolare, della sentenza n. 633 del 2013, ove il Giudice è arrivato ad affermare che l'effettività della parità "*non può che essere individuata nella garanzia del rispetto di una soglia quanto più approssimata alla pari rappresentanza dei generi, da indicarsi dunque nel 40% di persone del sesso sotto-rappresentato*". Questo tipo di pronunce chiama però il

¹⁶ Cfr. sent. Tar Lombardia n. 354 del 2011; Cons. St. n. 3670 del 2012; e, da ultimo, sulla presenza di due donne in Giunta, ritenuta ancora una volta insufficiente, Tar Lombardia, sent. n. 2945 del 2012).

¹⁷ Cfr. sent. Tar Campania n. 1985 del 2011; Cons. St. sent. n. 4502 del 2011).

¹⁸ Controversi proprio perché, in forza di quanto dispone l'art. 31 r.d. n. 1054 del 1924 (la cui vigenza è stata confermata per effetto della sua riproduzione nell'art. 7 c.p.a.), essi non sono impugnabili davanti all'autorità giurisdizionale.

costituzionalista ad interrogarsi a fondo sul rapporto tra gli spazi di intervento del legislatore e gli spazi di decisione del giudice. E forse non a caso, il Legislatore è nuovamente intervenuto in materia (sebbene con riferimento alle sole Giunte degli Enti locali), con l'intento di recepire l'indicazione che proviene da questa giurisprudenza (legge n. 56 del 2014).

Devo ammettere che, in linea teorica, ho qualche perplessità sulla introduzione per via normativa di sistemi per "quota", giacché in questo settore predeterminare la "consistenza" (minima o massima) di ciascun sesso all'interno dei collegi politici può significare immettere nel sistema un elemento di rigidità, in un ambito nel quale sarebbe opportuno lasciare qualche margine a valutazioni tarate sulle specificità del contesto istituzionale in cui si opera, e sulle concrete dinamiche politiche. Si pensi al fatto che, come già detto, al di là del mero dato "numerico", possono assumere certamente rilievo le scelte operate in merito alla "distruzione per genere" degli assessorati (cfr. Tar Lazio, sent. n. 6673 del 2011, secondo cui «a fronte di una squilibrata rappresentanza dei generi sul piano numerico o quantitativo, potrà comunque ritenersi raggiunto l'equilibrio soltanto nel caso di conferimento al genere scarsamente rappresentato di ruoli o funzioni il cui rilievo sostanziale e funzionale sia tale, secondo logicità e ragionevolezza, da compensare il *gap* numerico»).

Come si vede, siamo di fronte a problemi non semplici. Da una parte, infatti, le "quote" portano ad un inevitabile irrigidimento delle dinamiche politiche; dall'altra, disposizioni di principio (e, ancor più, l'assenza di qualsiasi disciplina sub-costituzionale attuativa dell'art. 51 Cost.) espongono il sistema al rischio che i giudici finiscano per esercitare un difficile e talvolta anche discutibile ruolo di supplenza. Tutto ciò considerato, ritengo comunque preferibile che l'imposizione di vincoli alle scelte dei soggetti responsabili delle nomine politiche provenga dai legislatori e non dai giudici. Questa soluzione ha il pregio, peraltro, di prevenire incertezze sul piano interpretativo e decisioni a macchia di leopardo¹⁹, che non fanno mai bene ai diritti, e che rischiano quindi di rendere accidentato il percorso verso l'inveramento del principio di pari opportunità.

¹⁹ Sebbene A. Deffenu abbia giustamente segnalato il rischio di ulteriori incertezze, derivanti dal fatto che dal Ministero dell'Interno è stata di recente diramata una lettura che attenua fortemente, fino a consentirne una deroga, la portata della nuova disciplina recata dalla legge n. 56 del 2014.