

RETE PER LA PARITA'

“L'EQUILIBRIO DI GENERE NELLE GIUNTE E NEI CONSIGLI DI AMMINISTRAZIONE”

Roma, Senato della Repubblica, 29 maggio 2014

Prof. Avv. Marilisa D'Amico

Ordinario di Diritto costituzionale

nell'Università degli Studi di Milano

Vice-Presidente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa

1. Il problema della scarsa presenza di donne nei luoghi della decisione

In questo mio intervento vorrei svolgere alcune considerazioni soffermandomi prevalentemente sul fondamento costituzionale delle norme che sono state introdotte nel nostro ordinamento per riequilibrare i sessi nelle Giunte e negli organi di amministrazione delle società.

Mi pare però importante cominciare con il mettere in evidenza un tratto essenziale che accomuna discipline come queste, sebbene si ragioni, da una parte, di incarichi politicamente connotati, dall'altra, di funzioni che implicano competenze del tutto differenti, essendo gli amministratori di una società chiamati a gestire attività di tipo imprenditoriale.

Ebbene, a tenere coerentemente insieme le due tematiche è la comune ed evidente ragione che, in entrambi i casi, la richiesta di portare ad equilibrio la componente femminile e quella maschile riguarda ruoli di tipo direttivo, che implicano potere decisionale e assunzione di responsabilità.

Per apprezzare a pieno questo aspetto, pensiamo al fatto che sino ad un certo periodo storico, la maggiore preoccupazione del Legislatore italiano (e, prima ancora, della Corte costituzionale, chiamata a giudicare della conformità a Costituzione delle leggi) è stata di realizzare l'uguaglianza tra i sessi nel godimento dei più essenziali diritti. Non occorre infatti soffermarsi sulla circostanza, a tutti nota, che a dispetto di quanto chiaramente enunciato nel testo costituzionale – agli artt. 3, 29, 37, 51, Cost. – le donne hanno per molto tempo continuato a subire discriminazioni in forma diretta sia in ambito familiare, sia in ambito lavorativo. In prima battuta, dunque, si sono resi indispensabili interventi miranti a ristabilire la parità nel suo significato basilare. Dopo alcune fondamentali decisioni del Giudice costituzionale, che in questa direzione hanno dato un contributo fondamentale, il Parlamento italiano ha quindi gradualmente implementato il principio costituzionale di uguaglianza eliminando le barriere che impedivano alle donne di fare ingresso nel comparto pubblico, vietando le discriminazioni nei rapporti di lavoro, riportando ad equilibrio la condizione femminile nei rapporti familiari.

Negli anni Novanta, gli interventi normativi si sono invece spinti oltre la logica della mera eliminazione delle disparità, per realizzare, attraverso l'adozione di c.d. azioni positive, l'uguaglianza intesa in senso sostanziale.

A partire da questo periodo, peraltro - e qui sta l'elemento di maggior interesse ai nostri fini - ha iniziato lentamente a farsi strada l'idea che nel cammino verso la concretizzazione di una

effettiva parità tra i sessi occorresse porsi nuovi e più ambiziosi obiettivi. Perché vietare discriminazioni ai danni delle donne nell'accesso al lavoro e nella retribuzione, promuovere condizioni di uguaglianza anche attraverso misure di favore, ha portato ad apprezzabili risultati in termini *quantitativi* ma a scarsi miglioramenti sul piano *qualitativo*. Se numericamente, infatti, le donne sono ormai vicine ad eguagliare la presenza maschile in molte mansioni (pur permanendo, comunque, una significativa segregazione orizzontale), è la segregazione di tipo verticale ad essere rimasta a lungo intaccata, perché i ruoli dirigenziali di ogni settore sono sempre stati, e per vero continuano ad essere, occupati in modo preponderante da uomini.

Con l'adozione delle leggi finalizzate a promuovere pari opportunità nell'accesso alle Assemblee elettive, così come alle Giunte dei Comuni e delle Province (la norma di seguito trasfusa nell'art. 6 del Testo unico degli Enti locali era infatti originariamente stata introdotta con la legge n. 81 del 1993), il Legislatore degli anni Novanta, con un primo importante segnale, mostrava di aver preso coscienza di questo problema.

A quelle norme, come sappiamo, è toccato in realtà un difficilissimo percorso a ostacoli. Esse furono infatti inizialmente dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 422 del 1995, decisione che, sebbene poi superata grazie alla riforma dell'art. 51 Cost. intervenuta nel 2003, produce ancora una significativa influenza sugli studi in materia, perché ciclicamente viene rievocata da parte di coloro che contestano l'intervento di misure attuative dell'uguaglianza sostanziale nel settore dell'accesso alle Assemblee elettive.

Anche le norme concernenti la composizione degli organi esecutivi degli Enti locali hanno inizialmente incontrato resistenza, perché esse hanno conseguito gli effetti voluti solo grazie al coraggioso intervento dei giudici, che hanno preso sul serio il principio della parità, imponendone il rispetto ai responsabili politici.

Ciò non di meno, da quel momento si è via via andata consolidando la convinzione che uno dei maggiori freni alla piena realizzazione di una democrazia paritaria è costituito proprio dalla ancora troppo scarsa incidenza del genere femminile sui processi decisionali, occorrendo rompere quel soffitto di cristallo che costringe le donne a ruoli minori, tanto nella politica quanto in ambito economico.

Parallelamente a questa presa di coscienza, si è andata altresì radicando la convinzione che l'obiettivo di un riequilibrio di genere negli organi di vertice del settore pubblico e del settore privato sia obiettivo cui guardare nell'interesse generale, non solo, quindi, delle donne; perché organi provvisti dell'apporto collaborativo sia di donne sia di uomini – ce lo dicono espressamente proprio alcune delle decisioni rese negli ultimi anni in tema di Giunte (in particolare il Tar Lazio con riferimento alla composizione della Giunta del Comune di Roma nella sentenza n. 6673/2011) - sono organi capaci di meglio funzionare, di assumere decisioni più ponderate, frutto della discussione e dei punti di vista di entrambi i sessi.

2. La 'parabola' delle Giunte: le iniziali resistenze della politica, il ruolo della Magistratura, il più recente adeguamento del Legislatore.

Ho già accennato al fatto che l'obbligo di rispettare la parità di genere nella nomina degli assessori regionali, provinciali e comunali ha trovato di fatto concretizzazione grazie al fondamentale intervento della Magistratura, perché in tale ambito la politica, per il tramite di coloro che detenevano il potere di espletare tali nomine, si è mostrata particolarmente indolente, restia a dare attuazione al fondamentale principio di uguaglianza anche quando espressamente declinato in norme statutarie degli Enti di appartenenza.

Sono ormai numerosissimi i casi nei quali decreti di nomina di Giunte monogenere o nelle quali presente una evidente sproporzione tra i sessi (come negli importanti casi- scuola della Giunta del Comune di Roma e delle Regioni Campania e Lombardia) sono andate incontro a censura nelle aule giudiziarie.

Come avvocato ho avuto occasione di conoscere direttamente alcune di tali questioni, e ho potuto quindi apprezzare da vicino il ruolo fondamentale giocato dai Giudici amministrativi; nella maggior parte dei giudizi instaurati, questi hanno infatti risposto positivamente e con coraggio alle sollecitazioni di cittadine, cittadini e soprattutto di associazioni attive sul piano della promozione del principio di uguaglianza, giungendo ad affermare - ormai incontrovertibilmente - che le norme sulla parità di genere sono norme precettive e vincolanti, e che a nulla rileva la politicità di cui è intrisa la scelta di un assessore, non potendo per ciò solo essa sfuggire a controllo di legalità (così, chiaramente, Corte cost. sent. n. 81 del 2012, decisione assunta dalla Corte costituzionale a conclusione del noto caso campano).

I Giudici hanno altresì chiarito in diverse occasioni che anche in assenza di norme statutarie la pubblica amministrazione è tenuta a rispettare il principio di pari opportunità, perché l'art. 51 Cost. - disposizione che garantisce espressamente parità di accesso agli "uffici pubblici", e dunque anche alle Giunte di un Comune o di una Regione - è norma capace di trovare immediata applicazione.

Senza addentrarmi nel dettaglio di questa copiosa giurisprudenza, mi limito qui a constatare come essa abbia portato il nostro Paese, soprattutto sul piano del confronto e della discussione, ad un sensibile avanzamento nel cammino della parità di genere (in alcuni, anche se ancora pochi, casi, ad esempio, i sindaci di Comuni importanti hanno deciso di mettere in opera alla lettera il principio della parità, dando luogo a organi esecutivi paritariamente composti di donne e uomini, o attribuendo responsabilità importanti al genere femminile).

Lo stesso Parlamento, preso atto dei principi affermati in sede giudiziaria, ha ritenuto necessario un intervento normativo chiarificatore, finalizzato essenzialmente a garantire che nessun ente locale potesse più sottrarsi all'obbligo di introdurre nei propri statuti regole sulla parità concernenti sia le Giunte sia la designazione dei propri rappresentanti nelle aziende dipendenti. A tal fine, la norma in questione (trattasi dell'art. 1 della legge n. 215 del 2012) ha previsto che gli statuti comunali e provinciali debbano non più "*promuovere*" ma "*garantire*" la "*presenza di entrambi i sessi*", adeguandosi in tal senso entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa. Il Legislatore ha poi ribadito la precettività della nuova disciplina intervenendo anche sulla norma dello Statuto degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) che regola il potere dei sindaci di nominare le Giunte, potere che deve essere espletato, appunto, garantendo la presenza di entrambi i sessi.

Certo, intese letteralmente, le disposizioni parrebbero richiedere solo la garanzia dell'ingresso in Giunta di un componente per ogni genere. C'è però da segnalare, in proposito, che la disciplina si è prestata anche a letture differenti, più estensive. Emblematico che già la lettera rivolta a tutti i Sindaci dall'allora Presidente dell'Anci Graziano Delrio del 5 marzo 2013, e nella quale si raccomandava un tempestivo adeguamento alla sopravvenuta disciplina, la si interpretasse espressamente *“alla luce della copiosa giurisprudenza da ultimo consolidata”*, e in considerazione della quale essa *“può dirsi effettivamente rispettata se si traduce in una equilibrata presenza di entrambi i sessi, sotto il profilo tanto numerico quanto qualitativo”*. Anche in sede giudiziaria è stata data alla disciplina una interpretazione ampiamente valorizzante, essendo il Tar Lazio arrivato a sostenere che l'effettività della parità richiede ormai che si garantisca a ciascun sesso almeno una soglia minima di presenza pari al 40% (Tar Lazio, sent. 21 gennaio 2013, n. 633, relativa al Comune di Civitavecchia; Tar Lazio, sent. n. 8206 del 2013, relativa al Comune di Colleferro).

Deve infine aggiungersi che, probabilmente proprio sulla scorta di questa giurisprudenza, recentissimamente il Legislatore ha voluto dettare nuove regole in materia, stabilendo, nell'ambito delle *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (art. 1, comma 137, legge n. 56 del 2014), che nei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento¹.

3. La legge n. 120 del 2011 e il riequilibrio di genere negli organi di amministrazione e di controllo delle società

Passando alla seconda tematica oggetto di questo convegno, e prima di addentrarmi nell'analisi della disciplina e dell'*iter* parlamentare che ha condotto all'approvazione della legge n.120 del 2011, mi pare opportuno ricostruire brevemente la situazione di fatto esistente al momento in cui la proposta fu avanzata in Parlamento e che motivò il Legislatore ad intervenire.

La ricostruzione dei *fatti* assume peraltro in questi casi particolare rilievo, perché la legge in esame si è proposta di dare attuazione al principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma secondo, Cost.), che legittima l'adozione di azioni positive aventi l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che *“limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini”* impediscono il realizzarsi della parità enunciata solennemente nel primo comma della medesima disposizione costituzionale.

Ebbene, al momento in cui la legge è stata approvata, le donne erano pressoché assenti dai consigli di amministrazione delle società quotate in borsa.

Più in generale, scarsa è sempre stata la presenza delle donne dal mondo dell'impresa.

¹ La disposizione, anche se inserita tra disposizioni che riguardano (anche) l'unione di Comuni ha portata generale, riguardando dunque tutti i comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti.

È bene ricordare che di questo problema il Legislatore si fece specificamente carico già nel 1992, predisponendo misure di promozione dell'imprenditoria femminile. Con la legge n. 215 del 1992 (*Azioni positive per l'imprenditoria femminile*) furono infatti approntate misure finanziarie di favore per le imprese condotte da donne e per le società a prevalente partecipazione femminile. La Corte costituzionale fu investita del sindacato sulla conformità a Costituzione di questa legge, impugnata dalla Regione Lombardia e dalla Provincia Autonoma di Trento, per violazione del riparto di competenze. Nell'importante decisione (sentenza n. 109 del 1993), la Corte chiarì la natura delle azioni positive (definite "*il più potente strumento a disposizione del legislatore*") per risollevare la condizione di svantaggio vissuta dalle categorie di persone socialmente svantaggiate) e confermò l'allarmante assenza delle donne dal settore dell'economia. Nella decisione si legge infatti che la misura legislativa introdotta era diretta "*a colmare o, comunque, ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che, a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata per il dominio di determinati comportamenti sociali e modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell'occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente d'azienda*".

La legge n. 215 del 1992 ha certamente contribuito a migliorare la grave situazione esistente, ma, come anticipato, la presenza delle donne nell'imprenditoria continua ad essere ancora molto esigua. Soprattutto, come ho già avuto modo di dire in premessa, le donne sono assenti dagli organi decisionali delle grandi società. Basti pensare che i dati della Consob aggiornati al 2009 - prima dell'avvio dell'*iter* di approvazione della legge n. 120 - ci dicevano che a far parte dei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa erano, per il 94% dei casi, uomini.

A spingere il Parlamento italiano ad intervenire al fine di invertire questa tendenza è stato anche l'*input* proveniente dall'Unione europea, che in più occasioni soprattutto a partire dal 2009 - sebbene con atti non giuridicamente vincolanti - ha incentivato gli Stati a "*promuovere una presenza più equilibrata tra donne e uomini nei posti di responsabilità delle imprese*" (Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2010 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea - 2009 (2009/2101(INI)), peraltro con esplicito riferimento al meccanismo delle "quote", già sperimentate da diversi Paesi in ambito politico e dalla Norvegia anche in ambito economico (Risoluzione dell'8 marzo 2011 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea - 2010 (2010/2138 (INI))).

In risposta a queste sollecitazioni, nel 2009 venivano presentate diverse proposte di legge sia alla Camera sia al Senato (cfr. C. 2426, presentato nel maggio 2009 a firma dell'on. Golfo, e C. 2956, presentato a novembre 2009 a firma dell'on. Mosca; S. 1719, presentato dalla senatrice Germontani). Un primo dato significativo da ricordare è che i richiamati progetti di legge provenivano dall'iniziativa di diverse forze politiche. Ciò dimostra come l'assenza delle donne dagli organi decisionali dell'economia sia un dato oggettivo, preoccupante indipendentemente dal punto di vista politico che si adotta nell'approccio alla tematica. Come si evince dalle relazioni illustrative che hanno accompagnato queste proposte parlamentari, infatti, "*il sostegno alla partecipazione della donne al lavoro e alla carriera [è] un presupposto e uno strumento essenziale per la crescita e per la competitività del nostro*

sistema produttivo” (C. 2956) e il fattore D costituisce un “*valore aggiunto apportato dalle donne nella gestione d’impresa*”, che esplica “*i suoi effetti anche sul piano dei profitti d’impresa*” (C. 2426).

Non ripercorro tutti i passaggi dell’*iter* parlamentare che ha portato all’approvazione della legge, ma mi pare importante dare atto del fatto che, nonostante le resistenze inizialmente opposte dal Governo, che ad un certo punto aveva presentato una serie di emendamenti molto forti al testo, il cui effetto sarebbe stato quello di depotenziare enormemente la misura legislativa, il confronto parlamentare ha saputo produrre un risultato soddisfacente. La legge, infatti, anche in conseguenza della mediazione che si è stati costretti a trovare tra le diverse posizioni politiche, risulta efficace e al contempo equilibrata. Nella versione definitiva della legge, infatti, rimane la sanzione della decadenza dell’organo, ma quale conseguenza di un procedimento a doppia diffida che non sia andato a buon fine; inoltre la legge, che ha operatività limitata a tre mandati consecutivi, esplica i propri effetti in modo graduato, imponendosi il rispetto di una quota minima pari a 1/5 per il primo mandato, e solo per il secondo e terzo pari a 1/3.

La disciplina, come noto, si applica sia alle società quotate del settore privato sia alle società non quotate controllate dalla pubblica amministrazione, sebbene in questo secondo caso il controllo non sia effettuato dalla Consob ma dal Presidente del Consiglio (o Ministro delegato per le pari opportunità), e sebbene in questo caso non sia prevista la possibilità di erogare sanzioni economiche.

Sin dall’esame in Parlamento, la legge n. 120 è stata da taluni accolta criticamente, in quanto ritenuta lesiva del diritto di iniziativa economica privata e dello stesso principio di uguaglianza. In particolare, in questi termini si era espresso l’allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giovanardi (*Quote rosa? Scivolano sulla Carta*, Il Sole 24 Ore, 8/12/2010).

A mio avviso, come ho già avuto modo di dire in un’audizione tenuta innanzi alla Commissione Finanze della Camera dei deputati proprio nel corso del procedimento di approvazione della legge, non esiste invece alcuna criticità sotto il profilo del rapporto con la Costituzione. Si consideri anzitutto che l’art. 41 Cost., nel garantire la libertà di iniziativa economica privata, aggiunge anche che essa non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Questo aspetto è stato sottolineato anche dalla Commissione Affari costituzionali che, nell’iter di approvazione del progetto di legge alla Camera, ha espresso – con alcune osservazioni poi recepite nel testo – parere favorevole. Inoltre, in ogni caso l’art. 41 Cost. dovrebbe cedere rispetto alle finalità espresse da una norma cardine dell’ordinamento quale l’art. 3, comma 2, Cost.

Proprio con riferimento al rapporto tra la legge e il principio di uguaglianza, occorre svolgere qualche più approfondita riflessione. I dubbi potrebbero sorgere in merito al fatto che il Parlamento ha in questo caso introdotto misure forti, orientate al risultato. Infatti, il sesso sottorappresentato non si vede riservato una percentuale di posti nelle liste, ma una percentuale di posti nell’organo elettivo. Ciò potrebbe porsi in difficile equilibrio con quella giurisprudenza costituzionale che esclude l’ammissibilità di norme che “non si propongono di

‘rimuovere’ gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi” (sentenza n. 422 del 1995).

Mi sembra però di poter escludere qualsiasi dubbio in merito. E ciò per diverse ragioni, che mi limito qui a sintetizzare.

Anzitutto, non è affatto irrilevante la circostanza che questo limite sia stato ribadito dalla Corte costituzionale soprattutto con riferimento al particolarissimo settore della competizione elettorale, che ha sue regole specifiche. In secondo luogo, la legge n. 120 del 2011, prendendo a modello le *affirmative actions* statunitensi, ha natura temporalmente limitata. Per evitare di trasformarsi a sua volta in misura discriminatoria la legge opera, dunque, per il solo tempo necessario a raggiungere l’obiettivo per il quale è stata introdotta.

Infine, potrebbe assumere un peso (anche se probabilmente non decisivo) in un eventuale giudizio della Corte costituzionale, la circostanza che la legge n. 120 sia formulata in termini neutri, senza riferimento alcuno al genere femminile o a quello maschile.

3.3. Gli effetti della legge n. 120 e alcune considerazioni conclusive

La legge n. 120 del 2011 ha consentito all’Italia, non di rado considerata fanalino di coda d’Europa nell’attuazione della parità di genere, di diventare un modello di riferimento per altri Paesi, al momento sprovvisti di discipline finalizzate a portare le donne ai vertici del settore economico, o che hanno introdotto misure poco incisive.

Come ho già detto, infatti, la disciplina costruita dal Parlamento italiano è una disciplina efficace e ben equilibrata, perché se da una parte si caratterizza per l’incisività del tipo di intervento, dall’altra presenta accorgimenti in grado di evitare contraccolpi sui principi costituzionali; in particolare, sul principio di uguaglianza e sulla libertà di iniziativa economica delle imprese.

Un altro aspetto sul quale mi pare importante soffermarmi conclusivamente riguarda la capacità di questa legge di produrre ‘rinnovamento’. Anzitutto, possiamo constatare come diverse importanti società abbiano deciso di adeguare alle nuove regole i propri statuti e i propri organi anche prima che la legge dispiegasse i propri effetti giuridici vincolanti (posticipati dalla legge a un anno dalla sua entrata in vigore).

Inoltre, alcuni economisti e osservatori del settore stanno osservando come la legge sia stata capace di creare un rinnovamento di carattere più generale in ordine alle modalità di reclutamento degli amministratori societari, prestandosi oggi molta più attenzione a merito e competenze.

Non c’è dubbio che ancora molto rimane da fare. La legge sta dispiegando i propri effetti, e i primi dati sono confortanti, sebbene il genere femminile rimanga ancora scarsamente rappresentato nei ruoli chiave delle società, quelli di amministratore delegato. Non solo. Per molte società a controllo pubblico si pone un altro problema. Col decreto sulla c.d. spending review (d.l. n. 95 del 2012), infatti, si è consentita la possibilità, per molte società, di adottare la formula dell’amministratore unico. Ebbene, questa formula è in crescente aumento, e, come

facilmente immaginabile, purtroppo, nella maggior parte dei casi, la scelta dell'amministratore unico ricade su un uomo.

Ritengo fondamentale, allora, che si continui a monitorare con attenzione l'andamento delle nomine, e che si elaborino, eventualmente, anche nuove soluzioni sul piano normativo, per evitare il rischio che, ancora una volta, la politica possa opporre resistenza alla compiuta realizzazione di una democrazia paritaria.

Una considerazione conclusiva: è evidente che non ci si può accontentare del fatto che le donne arrivino nei luoghi della decisione, ma occorre che esse contribuiscano effettivamente, come mi pare stia accadendo, ad incrementare la qualità della decisione (si pensi al positivo esempio della proposta per la introduzione del divorzio breve). Occorre infine che tutti, soprattutto le Università e le Associazioni attive su questo versante, continuino a prestare la massima attenzione e a dedicare tutti gli sforzi possibili per il conseguimento dell'obiettivo più importante: quello di un cambiamento culturale.

.....