

RETE PER LA PARITA'

"L'EQUILIBRIO DI GENERE NELLE GIUNTE E NEI CONSIGLI DI AMMINISTRAZIONE"

Roma, Senato della Repubblica, 29 maggio 2014

Avv. Antonella Anselmo **Italia e Europa: tra principi e questioni applicative**

Il monitoraggio sull'equilibrio di genere nelle giunte comunali e nei consigli di amministrazione, principali luoghi decisionali politici ed economici, consente di verificare lo stato di salute dell'assetto democratico del Paese.

Gli ostacoli all'accesso, che ancora oggi trovano le donne, sono sintomatici di posizioni dominanti di gestione del potere pubblico ed economico.

Il problema del gender gap nei luoghi della politica pone delle distinzioni a seconda che si tratti della presenza di donne negli organi elettivi o non elettivi.

Nel primo caso si pone l'esigenza di garantire condizioni di *par condicio* e di eliminazione degli ostacoli che impediscono alle donne di avere visibilità e *chances* concrete nei procedimenti elettorali. Nel secondo caso si pone il problema di garantire criteri egualitari nelle procedure di cooptazione.

Ma quale è il trend degli ultimi anni?

Rispetto al periodo 2006-2013, in Italia risultano stabili i parametri di salute ed educazione, mentre si registra un *lievissimo* restringimento del gender gap nei settori legati all'economia e alla politica. Determinante per tale tendenza è stata l'onda rosa che ha investito il Parlamento italiano, per effetto dei buoni risultati conseguiti dalle donne elette alle ultime elezioni politiche. Ma non solo. I moderati effetti favorevoli per le donne sono in parte ascrivibili a talune riforme, anche di rango costituzionale. Mi riferisco in particolare alla modifica degli artt. 51 Cost. e 117/7 Cost. su pari opportunità di accesso alle cariche politiche, azioni positive e necessità di adeguamento delle leggi regionali. In questo contesto si inseriscono le successive riforme elettorali avviate da alcune Regioni, *in primis* la L. R. Campania n. 4/2009, che ha introdotto nel nostro ordinamento il meccanismo della "doppia preferenza di genere", il solo cd. *Women friendly* che fino ad oggi è stato in grado di superare il giudizio di legittimità della Consulta e salvaguardare la libertà di voto.

Ulteriori tasselli normativi sono stati la L. 120/2011 sui Consigli di amministrazione e quote rosa nelle società, conosciuta come legge Golfo Mosca, e poi da ultimo la recente L. 215/2012 che ha riformato soprattutto il Testo Unico sulle Autonomie locali, introducendo il meccanismo della doppia preferenza di genere, già previsto dalla legge regionale campana, alle elezioni dei consigli comunali. In ultimo, va menzionata la terza preferenza di genere di cui alla recente modifica alla legge per il Parlamento europeo, che ha consentito alle donne di raggiungere risultati tanto inaspettati quanto incoraggianti.

Ancora aperto è invece il dibattito pubblico sulla riforma per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato, che molti ritengono di dover associare a più ampi e profondi processi di modernizzazione delle istituzioni democratiche, specie dopo la sentenza della Consulta che ha dichiarato illegittime alcune disposizioni del cd. *Porcellum*, quelle sul premio di maggioranza e liste bloccate (Corte Cost., sent. 1/2014).

Ad ogni modo sembra non più eludibile che qualsivoglia intervento strutturale dell'ordinamento democratico debba essere fondato anche sulla parità democratica e sulla piena attuazione dei principi fondamentali della Carta Costituzionale, tra i quali l'eguaglianza sostanziale ed il contestuale rispetto delle differenze (art. 3 Cost.).

Dunque, è necessario andare avanti. Ma come? Nel pensiero del Costituente la democrazia rappresentativa presuppone la previa *partecipazione* alla vita politica del Paese, specie attraverso i

partiti, i sindacati e la stampa. Fondamentale è poi la scuola pubblica, luogo centrale di formazione delle cittadine e dei cittadini. Dunque la democrazia partecipativa, di cui oggi tanto si parla soprattutto in riferimento al Web, era già contemplata dalla nostra Carta Costituzionale, come cuore pulsante dell'ordinamento democratico. Ma oggi appare quanto più necessario un approccio sistemico e a più livelli di intervento. Si è visto infatti che per rimuovere comportamenti discriminatori, anche indiretti, che affondano le radici in una cultura di origine patriarcale e millenaria, le riforme e le leggi da sole non bastano, se non sono accompagnate da processi di produzione di una nuova cultura e di rinnovati assetti socio-economici, fondati su un nuovo modo di concepire e vivere la relazione uomo donna e le responsabilità familiari e sociali. Dunque risultano centrali nelle politiche pubbliche l'attenzione e la cura delle persone, che agiscono ed interagiscono in tutti i settori della vita pubblica e privata, nelle istituzioni, nei media, nei partiti e nei movimenti. Nelle complesse dinamiche di interazioni sociali e di formazione culturale ed orientamento dell'opinione pubblica, assumono un ruolo propulsivo i movimenti, capaci di esprimere e veicolare bisogni ed aspettative della società civile, nella sua eterogenea e spesso contraddittoria composizione.

Si profila quello che Alison Woodward definisce il *triangolo di velluto*, necessario per raggiungere il cambiamento. Questo consiste nella potenzialità di sinergie continue e specifiche tra donne elette e donne dei partiti, donne della burocrazia e della dirigenza pubblica, donne dei movimenti - nel rispetto dei ruoli e delle responsabilità - per incidere sulle agende politiche e sulla concreta applicazione delle normative concepite per riequilibrare il *gender gap* mediante i necessari cambiamenti culturali.

Tali azioni oggi debbono potersi inserire nel processo di integrazione europea e dunque coordinarsi con le politiche europee a favore delle donne. E qui si inserisce una problematica alquanto complessa: ci si chiede infatti se la rappresentanza delle donne debba essere intesa in senso meramente descrittivo o anche sostanziale. Se sia sufficiente il dato meramente quantitativo (percentuale di donne presenti nei luoghi decisionali e raggiungimento della massa critica, delineata per la prima volta da Darhup, come condizione necessaria ma non sufficiente) ovvero se occorre raggiungere una rappresentatività in grado di difendere gli interessi delle donne. E, ancora, ci si chiede se gli interessi delle donne, necessariamente complessi ed eterogenei, possano essere equiparati agli interessi di una data categoria sociale o di una minoranza.

Vero è che le donne sono una parte del genere umano, la metà dell'umanità, ed in quanto tali la pienezza dei loro diritti di cittadinanza e delle libertà deve trovare riconoscimento e possibilità di pieno esercizio, così come la società stessa deve essere riconosciuta e concepita come *duale*. Su tale presupposto dovrebbero poi essere calibrate TUTTE le politiche ed azioni pubbliche.

Sulla base di tali elaborazioni l'Unione Europea da tempo ha adottato un approccio misto, che è alla base di tutte le politiche a favore delle donne. Da un lato si è introdotta 1) la prospettiva di genere, il *gender mainstreaming* in tutte le azioni e politiche pubbliche; 2) dall'altro si è reso necessario riconoscere, negli stessi Trattati, la possibilità di introdurre "azioni positive" in tema di Uguaglianza, le quali comportano un trattamento differenziato e di favore, temporaneamente limitato, volto a superare il *gender gap* e a creare una discontinuità rispetto ad atti e comportamenti discriminatori, che si manifestano anche in via indiretta. Di qui la legittimità di misure come le "quote rose", volte a superare la sotto rappresentanza. Tuttavia la giurisprudenza della Corte di Giustizia (casi Marshall e Badeck) ha riconosciuto la legittimità degli atti volti ad eliminare gli ostacoli all'accesso alle donne, ma ha sempre puntualizzato che gli stessi non debbono avvenire in maniera automatica ed incondizionata e comunque debbono essere adottati mediante verifica obiettiva sulla meritocrazia. Altro non è che l'applicazione del criterio comunitario di proporzionalità ed adeguatezza dei mezzi rispetto ai fini che si vogliono conseguire. Pertanto anche l'Italia deve muoversi per il futuro, coerentemente al *gender mainstreaming* e alle azioni positive adottate in ambito europeo.

Altro profilo degno di nota è il ruolo dei partiti oggi in Italia. La crisi di rappresentatività politica, l'obsolescenza di modelli organizzativi risalenti all'Ottocento, ed infine, la mancata attuazione

dell'art. 49 Cost. che avrebbe dovuto garantire che i partiti si dotassero obbligatoriamente di Statuti democratici, e dunque paritari, sono concause della grave crisi politica ed istituzionale che oggi attraversiamo. Tale crisi è resa ancor più evidente dai meccanismi elettorali “*distorsivi*” della rappresentatività, come statuito dalla Corte Costituzionale nella sentenza 1/2014 sull'illegittimità del cd. *Porcellum* (L. 270/2005).

La Corte chiarisce che premio di maggioranza senza soglia minima e voto per lista (liste lunghe e bloccate, decise direttamente dalle segreterie dei partiti) ha alterato la parità, l'eguaglianza e la libertà dei voti e creato un corto circuito nel sistema della rappresentatività, che poi è il cuore dell'ordinamento democratico.

E qui non mancano passaggi molto importanti, riservati prima al bicameralismo perfetto e alla funzione suprema di garanzia del Parlamento (art. 138 Cost.) e poi alle funzioni dei partiti. In particolare, ricorda la Consulta, le funzioni dei partiti sono quelle definite dall'art. 49 Cost., ossia la presentazione di alternative elettorali e la selezione dei candidati alle cariche pubbliche. Le stesse non sono funzioni propriamente costituzionali, ma di partecipazione democratica alla vita del Paese: “*simili funzioni devono quindi essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini e alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati*”.

Dunque quello che evidenzia la Corte è la stretta connessione tra i) programmi elettorali e ii) l'ampia partecipazione alle procedure di selezione delle candidature. Entrambi si pongono in conflitto con specifiche situazioni di monopolio della gestione del potere politico che ad oggi escludono in gran parte le donne. Monopolio o rendite di posizione che iniziano proprio in seno ai partiti. E non è casuale che nei paesi del Nord Europa, i cui sistemi elettorali non hanno mai richiesto l'introduzione di quote rosa o altre azioni positive, i buoni risultati verso la democrazia paritaria sono stati conseguiti grazie al processo spontaneo di democratizzazione degli statuti e della vita interna dei partiti politici, avviato fin dagli anni Settanta. Ne consegue che un corretto esercizio delle funzioni di partecipazione democratica dei partiti, in linea con la Carta Costituzionale, costituisce un contributo importante alla risoluzione della sotto rappresentanza delle donne, che è altro aspetto dell'accertato “corto circuito democratico”.

Non meno articolato è il tema della democrazia paritaria riferito alle autonomie locali.

Qui si pone il problema del rapporto tra autonomia statutaria degli enti territoriali, riconosciuta e protetta dall'art. 5 Cost., e la inclusione di questi ultimi, quale parti integranti, nell'ordinamento repubblicano e dunque del conseguente assoggettamento delle loro funzioni e attività, ai principi fondamentali del sistema democratico nazionale e del rispetto degli obblighi internazionali ed eurounitari.

La l. 215/2012 introduce disposizioni a favore della democrazia paritaria sia in riferimento all'autonomia statutaria sia alle cariche pubbliche, anche non elettive.

L'art. 6 comma 3, TUEL, come modificato, stabilisce che gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della l. 10 aprile 1991 n. 125, ora Codice delle pari Opportunità, e per garantire la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti aziende ed istituzioni da essi dipendenti. Il legislatore assegna poi sei mesi per l'adeguamento dello statuto, decorrenti dall'entrata in vigore della legge.

Riguardo il procedimento di formazione e nomina degli organi collegiali non elettivi – ossia le giunte, composte mediante il metodo di cooptazione – l'art. 46 comma 2 TUEL stabilisce che il Sindaco e il presidente della provincia nominano, nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi i componenti della giunta, tra cui un vicesindaco e un vicepresidente, e ne danno comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva alla elezione.

Il legislatore non scioglie il nodo della “massa critica”: se sia configurabile o meno un criterio quantitativo e di ragionevolezza sul riparto di cariche tra i due sessi.

La questione del *quantum*, fino a poco fa lasciata irrisolta dal legislatore, ha dunque aperto la strada ad un travaglio in sede giurisprudenziale.

La giurisprudenza dei Tar, *in primis* quella del Tar per il Lazio, ha riconosciuto che gli atti di nomina degli assessori sono atti di alta amministrazione, e non già politici, dunque sindacabili dal giudice amministrativo; ha poi stabilito che l’art. 51 Cost. è norma precettiva, vincolante per il Sindaco; che inoltre criterio tendenziale e proporzionale verso la parità democratica è la presenza di almeno un 40% di rappresentanti ciascun sesso, come desumibile dal contesto normativo internazionale ed europeo.

Tuttavia negli ultimi mesi si registra un certo rallentamento specie da parte del Consiglio di Stato: sia sul valore quantitativo, che secondo il Supremo Consesso non troverebbe alcun fondamento normativo, sia in relazione al mancato richiamo di apposite disposizioni ad opera degli Statuti comunali, strumenti di manifestazione della autonomia politica degli enti locali.

In particolare il mancato adeguamento degli Statuti Comunali ai principi di pari opportunità e presenza di entrambi i sessi nelle giunte, secondo alcuni orientamenti giurisprudenziali, consentirebbe ai Sindaci la più ampia libertà nelle nomine degli assessori, non potendosi applicare direttamente le norme sulle pari opportunità, ancorché di rango internazionale e costituzionale. Fortunatamente detti orientamenti – che ritengo comunque non condivisibili - non sono affatto pacifici.

L’incertezza giurisprudenziale ha spinto molte donne parlamentari a sostenere una puntuale battaglia per l’introduzione, a livello normativo, del principio del 40% minimo di presenza nelle giunte di un medesimo sesso nei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti. Dunque, il criterio quantitativo, che per il Tar Lazio era meramente tendenziale e declinava il principio di proporzionalità dell’agire amministrativo, oggi è vincolante e rigido, in virtù dell’entrata in vigore dell’articolo unico comma 137 della L. 56 del 7 aprile 2014, cd Riforma Del Rio.

A questo punto occorrerà vigilare per la sua concreta e puntuale applicazione, che appare tutt’altro che pacifica e scontata.

.....