

**SSM Corte Cassazione – ADMI Donne Magistrato**  
**La Rappresentanza di genere nelle istituzioni.**  
**Strumenti di riequilibrio**  
Corte Cassazione Roma 30 marzo 2017

**La rappresentanza di genere nelle Istituzioni**  
**Strumenti di riequilibrio <sup>1</sup>**

Marilisa D'Amico

*(Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano,  
Componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa)*

**SOMMARIO**

1. Il punto di partenza: una democrazia fatta di donne e uomini; 2. Le difficoltà di attuare la parità costituzionale. La sent. n. 56 del 1958, la storica pronuncia n. 33 del 1960 e l'ingresso delle donne in magistratura; 3. Le azioni positive: le norme antidiscriminatorie in materia elettorale; 3.1 Le c.d. quote tra legislatore e Corte costituzionale; 3.2 Il nuovo art. 51 Cost. e la legittimità della doppia preferenza di genere; 3.3 La legislazione più recente; 3.4. L'*italicum* e la necessità di approvare norme antidiscriminatorie anche per il Senato; 4. L'emblematico caso delle Giunte regionali e degli enti locali: le fondamentali affermazioni della giurisprudenza amministrativa e costituzionale; 5. La composizione del CSM e degli altri organi costituzionali 6. I numeri contano?; 7. I numeri bastano?

**1. Il punto di partenza: una democrazia fatta di donne e uomini**

Per tentare un bilancio sullo stato di attuazione della parità tra i sessi nelle Istituzioni non si può prescindere dal volgere anzitutto lo sguardo al passato, richiamando alla memoria i passaggi salienti della fase in cui furono poste le radici dell'uguaglianza.

Il riferimento è ovviamente ai lavori dell'Assemblea costituente e, in particolare, al contributo di quelle poche, ma tenaci donne elette il 2 giugno del 1946 per scrivere le regole fondative della democrazia italiana. Erano solo 21 in un collegio di 556, ma non mancarono l'obiettivo: far dire alla Costituzione che donne e uomini hanno pari dignità e diritti in ogni campo della vita (nella famiglia, nel lavoro, nella sfera pubblica). È in questo senso importante ricordare un fatto forse non sufficientemente noto, e cioè che il 26 giugno del

---

<sup>1</sup> Relazione tenuta il 30 marzo 2017 a Roma, presso la Corte di Cassazione, nell'ambito del seminario promosso dalla struttura di formazione decentrata della Corte di Cassazione in collaborazione con l'ADMI.

1946 l'Udi sottopose alle donne elette in Assemblea un elenco di norme da inserire nel testo costituzionale, e che chiedevano in sostanza “la parità giuridica con gli uomini in ogni campo, il riconoscimento del diritto al lavoro e accesso a tutte le scuole, professioni, carriere; il diritto a un'adeguata protezione che permetta alla donna di adempiere ai suoi compiti di madre; uguale valutazione, trattamento e compenso degli uomini per uguale lavoro, rendimento, responsabilità”. Si tratta di principi che, come noto, hanno effettivamente trovato accoglimento in Costituzione: le Costituenti, quindi, non agivano da sole, ma in virtù di una sintonia con la società femminile più avanzata e rispetto alla quale avevano un mandato da realizzare.

Altro importante merito di quelle 21 donne, che diedero peraltro uno straordinario contributo anche quando chiamate ad occuparsi di altre tematiche (la scuola, le Regioni, ecc.), è la resistenza opposta ai tentativi di alcune componenti conservatrici di 'sgretolare' la regola dell'uguaglianza con la previsione di una serie di deroghe pericolosissime. Si pensi al fronte comune che si parò contro la proposta di richiamare nell'art. 51 Cost., in chiave derogatoria rispetto alla proclamazione della parità nell'accesso a cariche pubbliche ed elettive, il concetto delle “attitudini”. Si ricorderà che una asprissima polemica contro la possibilità di parificare totalmente la condizione degli uomini e quella delle donne nella sfera pubblica si aprì, in particolare, con riferimento al ruolo di **magistrato**. Si disse infatti che in alcuni uffici, “che riguardano le funzioni giudiziarie e militari” questa parificazione sarebbe stata “inaccettabile”, perché d'altra parte già noto nel diritto romano “che la donna, in determinati periodi della sua vita, non ha la piena capacità di lavoro” (On. Molé, 20 settembre 1946). E ancora, che pur potendo mettere sullo stesso piano morale l'uomo e la donna, “non possiamo disconoscere la diversità del compito e delle loro funzioni nella famiglia. C'è un ostacolo di natura. Quella piccola, piccola differenza che è fra l'uomo e la donna. (Si ride)” (On. Molè, 18 aprile 1947).

La proposta di riferirsi al concetto delle “attitudini” piuttosto che a quello delle “capacità” fu però respinta al mittente da parte delle donne, alle quali certo non sfuggiva che quella formulazione avrebbe potuto rappresentare una barriera: “Poiché le attitudini non si provano se non col lavoro, escludere le donne da determinati lavori significherebbe non provare mai la loro attitudine a compierli” (On. Federici, 22 maggio 1947).

A loro si deve quindi l'aver impedito che la Costituzione potesse giustificare deroghe all'uguaglianza tanto importanti e, in particolare, che fosse espressamente o implicitamente interdetto alle donne l'altissimo mestiere di amministrare giustizia.

Non solo. Piena era la consapevolezza che l'obiettivo della parità non era cosa di donne, ma interesse di tutti, ed anzi imprescindibile presupposto di una compiuta democrazia, una democrazia fatta di uomini e donne. In questo senso è sempre doveroso richiamare le parole di Teresa Mattei, limpida quando dice che “Non vi può esser e ... un solo passo sulla via della democrazia, che non voglia essere solo formale ma sostanziale, non vi può essere un solo passo sulla via del progresso civile e sociale che non possa e non debba essere

compiuto dalla donna insieme all'uomo, se si voglia veramente che la conquista

affermata dalla Carta costituzionale divenga stabile realtà per la vita e per il migliore avvenire

d'Italia". E ancora che "nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accompagnato da una piena emancipazione femminile" (18 marzo 1947).

Il principio della democrazia paritaria, che oggi è alla base dell'introduzione di strumenti antidiscriminatori per assicurare la presenza femminile nelle istituzioni e nelle assemblee rappresentative, è contenuto in modo chiarissimo nell'art. 3 della nostra Costituzione:

attuare la democrazia paritaria significa superare la logica delle "quote", della considerazione delle donne come gruppo svantaggiato e debole che chiede tutela. Al contrario, la presenza femminile, secondo questa impostazione, non è una concessione, ma un diritto delle donne, la cui piena attuazione è necessaria per la realizzazione di una democrazia piena. Le nostre Costituenti ne avevano consapevolezza e hanno combattuto per questo; spetta oggi a noi raccoglierne l'eredità e finalmente attuare questo principio con piena consapevolezza e senza ulteriori indugi.

**2. Le difficoltà di attuare la parità costituzionale. La sent. n. 56 del 1958, la storica pronuncia n. 33 del 1960 e l'ingresso delle donne in magistratura** Nonostante gli straordinari risultati conseguiti nella stesura del principio di uguaglianza in Costituzione, in tutte le sue declinazioni, la portata innovativa del testo costituzionale fu inizialmente svilito nel suo significato essenziale, perché fino al 1960 furono ritenute ad essa conformi discipline normative di carattere direttamente discriminatorio.

Si pensi che con la **sent. n. 56 del 1958** fu salvata la norma che stabiliva che dei sei giudici popolari che andavano ad aggiungersi ai giudici togati delle Corti d'assise almeno tre dovessero essere uomini: una sorta di "quota" a favore del sesso maschile, ovviamente introdotta non per risolvere un problema di discriminazione, ma per evitare il "rischio" che i sei giudici popolari appartenessero al solo genere femminile. Nell'assolvere il legislatore, e nel negare quindi una violazione del principio di uguaglianza, la Corte costituzionale disse che l'art. 51 Cost. aveva voluto lasciare al Parlamento una "qualche sfera di apprezzamento nel dettare le modalità di applicazione del principio, ai fini della migliore organizzazione e del più proficuo funzionamento dei diversi uffici pubblici, anche nell'intento di meglio utilizzare le attitudini delle persone". Detto in altri termini: la Costituzione sancisce la parità, ma il principio può subire deroghe sulla base di discrezionali valutazioni del Parlamento, ove questo ritenga che, per ragioni che attengono a specifiche "attitudini" maschili o femminili, si renda necessario limitare l'accesso dell'uno o dell'altro sesso ad un determinato ufficio pubblico.

Nella decisione si legge in realtà che "la limitazione numerica nella partecipazione delle donne in quei collegi risponde non al concetto di una minore capacità delle donne ma alla esigenza di un più appropriato funzionamento dei collegi stessi", ma è evidente che non vi

era motivo di porre un tetto massimo alla presenza femminile se non appunto perché si era convinti, sulla base di un diffuso pregiudizio, che le donne non erano idonee a svolgere quella specifica attività.

Un'ultima notazione su questa pronuncia, segnata per ammissione stessa della Corte costituzionale anche dal contesto storico-culturale del tempo. Dice il Giudice delle Leggi che se è vero che alla Costituzione doveva riconoscersi portata dirompente rispetto al passato, vero era anche che l'ordinamento *“solo da poco più di un quarto di secolo aveva risentito, nella legislazione, gli effetti di una evoluzione verso principi di eguaglianza”*.

Fortunatamente, i tempi per un importante cambio di rotta divennero maturi di lì a poco, quando, con la notissima **sent. n. 33 del 1960**, la Corte costituzionale dichiarò illegittima la norma (l'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176) che escludeva le donne da una serie di importanti uffici pubblici implicanti l'esercizio di diritti e potestà politiche (la cui specifica individuazione era poi rimessa ad un regolamento).

La decisione è tanto più importante se si considera che il Giudice delle Leggi decise di dichiarare incostituzionale la norma, modificando l'impostazione dell'ordinanza di rimessione, tutta incentrata sulla violazione del principio di legalità, e quindi su un profilo di carattere formale e tecnico. La Corte, infatti, dichiarò illegittima la legge per una ragione sostanziale, ovvero perché lesiva del principio di uguaglianza tra i sessi: *“una norma che consiste nello escludere le donne in via generale da una vasta categoria di impieghi pubblici, [deve] essere dichiarata incostituzionale per l'irrimediabile contrasto in cui si pone con l'art. 51, il quale proclama l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive degli appartenenti all'uno e all'altro sesso in condizioni di eguaglianza”*. Non si può negare, leggendo nella loro interezza le motivazioni della decisione, che una qualche resistenza ad una piena affermazione del principio di parità vi fosse ancora, ma la sentenza rimane di portata storica, perché contrassegnò l'espulsione dall'ordinamento di una disciplina che impediva alle donne di accedere a posizioni chiave dell'amministrazione e perché, finalmente, fece emergere il principio di parità fra i sessi dall'alveo inconsistente delle “norme programmatiche” in cui l'interpretazione dei principi costituzionali da parte della politica e della giurisdizione all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione l'avevano ridotto.

Piace ricordare che fu grazie alla tenacia di una cittadina (Rosanna Oliva, che si ribellò alla propria esclusione dall'impiego di prefetto), difesa dal suo professore, il famoso costituzionalista Costantino Mortati, che la Corte costituzionale fu indotta a quel cambiamento di prospettiva, arrivando ad affermare che l'art. 51 dovesse essere considerato specificazione e “conferma” dell'art. 3 Cost., e dunque della norma che vieta in via generale qualsivoglia discriminazione sulla base del sesso.

Ed è infine importante ricordare che **questo fu un passaggio cruciale per l'ammissione, di lì a breve tempo, delle donne in magistratura.**

Con la **legge 9 febbraio 1963 n. 66** il legislatore aprì alle donne la porta per accedere a tutti gli impieghi e le professioni, compresa quella di magistrato: come è noto l'ingresso delle

donne in magistratura avvenne a seguito della vittoria nel primo concorso non riservato ai soli uomini, nel 1965.

### **3. Le azioni positive: le norme antidiscriminatorie in materia elettorale**

#### **3.1 Le c.d. quote tra legislatore e Corte costituzionale**

Negli anni Novanta del secolo scorso il legislatore italiano acquisisce piena consapevolezza della necessità di dare attuazione anche al principio di uguaglianza sostanziale, e soprattutto di doverlo fare con l'obiettivo di consentire finalmente alle donne di accedere a condizioni di parità effettiva ai **ruoli apicali del settore economico e politico, di partecipare cioè ai processi decisionali.**

Per risollevare la condizione di scarsissima presenza di donne nelle Assemblee elettive (\*

**per uno sguardo ai dati si veda la tabella in calce**), il legislatore interviene su più fronti.

Viene in particolare previsto l'obbligo di alternanza tra uomini e donne nella lista per il recupero proporzionale dei voti alle elezioni per la Camera dei deputati; per le elezioni regionali e comunali si stabilisce, invece, che nelle liste i candidati dello stesso sesso non possano essere inseriti in misura superiore ai due terzi.

Queste misure, sia pure diverse tecnicamente e con un impatto differente, vengono tutte demolite dalla **sent. n. 422 del 1995** della Corte costituzionale, ove si afferma, in via generale e senza alcuna eccezione, che in materia elettorale può trovare applicazione soltanto il principio di eguaglianza inteso in senso formale (artt. 3, comma 1, e 51, comma 1, Cost.) e che qualsiasi disposizione tendente a introdurre riferimenti "al sesso" dei rappresentanti, anche se formulata in modo neutro, è in contrasto con tale principio e come tale incostituzionale. Da rilevare che per raggiungere il risultato di eliminare simultaneamente tutte le misure antidiscriminatorie contenute nelle leggi elettorali il Giudice costituzionale fa applicazione dello strumento della dichiarazione di illegittimità conseguenziale in un modo mai utilizzato prima, ponendo molti dubbi sulla compatibilità con la natura incidentale del giudizio della Corte e con la necessaria rilevanza delle questioni nei giudizi *a quibus*.

La pronuncia della Corte, oggetto di moltissimi interventi critici, è discutibile, oltre che per il profilo processuale appena menzionato, soprattutto perché basata su una falsa rappresentazione storica: afferma la Corte che i Costituenti avrebbero escluso l'eguaglianza sostanziale dal campo dei diritti politici, mirando a garantire soltanto quella formale. Facile osservare che, se i Costituenti davvero non si sono esplicitamente posti il problema di garantire una equilibrata presenza fra i sessi nelle Assemblee elettive, è anche perché, in materia elettorale, le donne non avevano avuto occasione d'ingresso sino al 1946.

Nella decisione, la Corte sottolinea che la misura prevista dal legislatore sarebbe comunque contraria anche al principio di eguaglianza sostanziale, in quanto esorbitante rispetto ai limiti posti alle azioni positive, pur riguardando, però, soltanto la "candidabilità" e non la "eleggibilità". Inoltre, nonostante la formulazione neutra della disposizione, la Corte enfatizza l'interpretazione storica, e dunque l'intento di favorire le donne (un altro

argomento che, però, come vedremo sarà superato nella sent. n. 49 del 2003, a testimonianza dell'originaria debolezza dell'impianto argomentativo della sent. n. 422 del 1995).

Sullo sfondo della decisione, la convinzione, in linea con ragionamenti che la dottrina ritiene centrali ancor oggi, della necessaria "neutralità" del rappresentante: occorre però ricordare che l'istituto della rappresentanza politica nasce con le rivoluzioni liberali e si consolida per tutto l'ottocento, in un momento storico nel quale solo gli uomini votavano e potevano essere votati. Si tratta quindi di una neutralità solo al "maschile": introdurre strumenti di riequilibrio per le donne non significa violare il principio della rappresentanza universale, essendo composta la società di donne e uomini e non essendo le donne un gruppo, ma appunto la metà del genere umano.

All'indomani di questa dura decisione, in Parlamento viene avviato il **percorso di revisione**

**dell'art. 51 Cost.**, conclusosi soltanto nel 2003 con la legge costituzionale n. 1, il cui obiettivo è proprio di superare l'ostacolo posto dalla Corte costituzionale. Poco prima, il quadro costituzionale e quello comunitario vengono però interessati da alcune importanti modifiche: ci si riferisce all'art. 2 della legge cost. n. 1 del 2002, e all'art. 117, comma 7, Cost., disposizioni nelle quali il compito di promuovere le pari opportunità nella rappresentanza politica viene assegnato alle Regioni. All'art. 23, comma 2, della Carta di Nizza, seppur allora non vincolante, si sancisce invece che "il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato".

In questo nuovo contesto, ma prima che sia portato a termine l'*iter* di approvazione della riforma all'art. 51 Cost., la Corte costituzionale torna ad occuparsi della materia con l'importante **sent. n. 49 del 2003**. Ad essere impugnata, questa volta, è una norma della deliberazione legislativa della Regione Valle d'Aosta, dal contenuto minimo, in base alla quale, a pena di invalidità, le liste dovevano essere formate da "rappresentanti di entrambi i sessi". Con una decisione davvero coraggiosa, la Corte salva la disposizione nonostante la revisione dell'art. 51 Cost., come visto, fosse ancora in via di approvazione. E lo fa affrontando il cuore del problema: la disposizione impugnata introduce un riferimento neutro ("ambo i sessi") che non discrimina tra i sessi e non altera la parità di *chances* tra i candidati perché incide unicamente sulla formazione delle liste. Per queste ragioni essa non viola gli artt. 3 e 51 Cost.

La Corte, quindi, tiene qui correttamente distinte le misure costituzionalmente legittime, che incidono soltanto sui punti di partenza, ovvero sulla formazione delle liste, dalle azioni positive forti, che attribuiscono direttamente il risultato (vere e proprie quote) e che in questa materia sono ritenute inammissibili. È evidente che siamo in presenza di una vera **decisione overruling**: la norma che la Corte qui salva è del tutto simile a quelle dichiarate incostituzionali nel 1995.

Come detto, peraltro, è significativo che la Corte costituzionale si pronunci in questi termini tenendo conto delle modifiche costituzionali intervenute, ma senza mai un cenno alla

revisione dell'art. 51 Cost., in dirittura d'arrivo. Ciò che, peraltro, consente al Giudice costituzionale di mantenere aperto il campo relativamente all'interpretazione della portata del nuovo principio costituzionale, voluto per mettere un cappello alle quote, ma dal tenore letterale passibile di diverse letture (**“la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne”**).

Significativo, infine, anche il richiamo ai comportamenti dei partiti politici, che con la propria inerzia avevano di fatto costretto il legislatore ad intervenire in senso autoritativo in materia: “quello che già si auspicava potesse avvenire attraverso scelte statutarie o regolamentari dei partiti (i quali, però, per lungo tempo non hanno mostrato grande propensione a tradurle spontaneamente in atto con regole di autodisciplina) è qui perseguito come effetto di un vincolo di legge”.

### **3.2. Il nuovo art. 51 Cost. e la legittimità della doppia preferenza di genere**

Con l'art. 1 della legge cost. 30 maggio 2003, n. 1, viene aggiunto all'art. 51, comma 1,

Cost., al fine di sancire il principio di eguaglianza sostanziale anche in riferimento all'accesso alle cariche elettive, la previsione in forza della quale *“A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”*.

Uno dei punti critici messi in luce dai commentatori all'indomani della riforma riguardava giustamente la formula linguistica utilizzata dal legislatore costituzionale, che appariva molto generica; una formulazione così blanda, infatti, avrebbe consentito al legislatore di introdurre soltanto misure di contorno, che sarebbero però state inidonee a raggiungere lo scopo di accrescere la presenza delle donne nelle Assemblee rappresentative e nelle istituzioni.

In effetti, la fragilità del contenuto del nuovo art. 51 Cost. è stata purtroppo messa in luce pochi anni dopo l'approvazione della riforma, nel 2005, in occasione della bocciatura da parte del Parlamento, in sede di modifica del sistema elettorale in senso proporzionale (che poi ha portato all'approvazione della legge n. 270 del 2005), di una norma che intendeva garantire, con la previsione di sanzioni economiche, la presenza di donne nelle liste elettorali in misura di almeno un quarto (una donna ogni tre uomini).

Lo stesso anno però la Corte costituzionale chiarisce per la prima volta il contenuto del principio costituzionale, consentendo di ritenere definitivamente tramontata la possibilità di un'interpretazione dell'art. 51 Cost., orientata esclusivamente al principio di eguaglianza formale.

La Corte, infatti, in una pronuncia di inammissibilità avente ad oggetto la materia del pubblico impiego (ord. n. 39 del 2005), respinge nettamente l'impostazione del Consiglio di Stato, per il quale le modifiche costituzionali avrebbero dovuto considerarsi incapaci di consentire un superamento delle argomentazioni della sentenza del 1995.

Definitiva conferma se ne ha qualche anno dopo con la **sent. n. 4 del 2010**. La Corte, infatti, riconduce per la prima volta in modo esplicito il nuovo art. 51 Cost. al principio di eguaglianza sostanziale, affermando che il nuovo quadro costituzionale è ispirato “al

principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese”.

In questo contesto, risulta pertanto del tutto legittimo il meccanismo della c.d. **doppia preferenza di genere** introdotto per la prima volta dalla **Regione Campania** con la legge n. 4 del 2009. Un meccanismo che consente agli elettori di esprimere uno o due voti di preferenza, con l'avvertenza che, in quest'ultimo caso, “una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza”. Si tratta, dunque, di una norma chiaramente orientata a promuovere le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, o meglio una “norma riequilibratrice volta a ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva”. La misura si salva nel giudizio di legittimità costituzionale anche perché ritenuta incapace di incidere negativamente sul diritto di voto e sul diritto all'elettorato passivo e di determinare il risultato elettorale, rimanendo il cittadino libero di avvalersi, o meno, della seconda preferenza.

È bene specificare che la pronuncia n. 4 del 2010, pur legittimando l'ingresso del principio di eguaglianza sostanziale nell'accesso alle cariche elettive, tiene comunque fermi a livello teorico alcuni limiti sanciti dalla Corte nella sent. n. 422 del 1995. Rimane quindi da domandarsi se siano oggi ancora inammissibili misure più “forti” rispetto a quella oggetto di sindacato della Corte in questa sentenza e nella precedente del 2003. Quesito affatto semplice, al quale però si deve rispondere consapevoli della circostanza che negli anni successivi alla pronuncia costituzionale il quadro legislativo e anche giurisprudenziale è ulteriormente mutato, soprattutto a seguito della sent. n. 81 del 2012 di cui parleremo oltre, e risulta quindi più favorevole all'introduzione di misure che consentono in modo efficace l'attuazione del principio costituzionale di cui all'art. 51 Cost.

### **3.3 La legislazione più recente**

Come si è detto, dopo l'entrata in vigore delle modifiche costituzionali che hanno inciso sull'art. 117 Cost. e sull'art. 51 Cost., se le Regioni si sono attivate per tentare (sia pur con misure non sempre efficaci) di dare attuazione al nuovo principio, lo Stato è rimasto per lungo tempo inerte, in particolare rispetto alla necessità di un adeguamento della legge elettorale nazionale.

Nel frattempo, tuttavia, i giudici amministrativi hanno dimostrato di prendere “sul serio” il diritto alle pari opportunità nelle numerosissime controversie instaurate in ragione della composizione squilibrata delle Giunte regionali o degli enti locali. Senza qui ripercorrere quella giurisprudenza, è importante ora unicamente segnalare che il ruolo assunto in questi anni dalla magistratura nel garantire il rispetto del principio costituzionale di pari opportunità ha indubabilmente gettato le premesse per la successiva consapevolezza, da parte della politica, della inderogabilità di propri interventi attuativi di quel principio su tutti i

fronti.

E infatti, dal 2010 in poi il legislatore ha cominciato ad intervenire con importanti misure legislative attuative della parità di genere. Si pensi alla **legge n. 120 del 2011** (composizione dei cda delle società), alla **legge n. 247 del 2012** di riforma dell'ordinamento forense (con norme sul riequilibrio di genere nelle istituzioni dell'ordinamento), al **d.lgs n. 23 del 2010** (riequilibrio di genere negli organi collegiali delle Camere di commercio).

Sullo specifico versante degli organi politici, da segnalarsi è poi la **legge n. 215 del 2012**, che ha implementato il principio di parità di cui all'art. 51 Cost. con riguardo principalmente agli organi elettivi e di governo degli enti locali. Per quel che concerne gli organi elettivi le nuove regole introducono, da un lato, riserve di posti nelle liste elettorali, dall'altro lato, la doppia preferenza di genere. Più precisamente, per i Comuni con meno di 5.000 abitanti è sufficiente che nelle liste sia "assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi", e non sono previsti meccanismi incidenti sull'espressione del voto. Per i Comuni con numero di abitanti compresi tra 5.000 e 15.000, e analogamente anche per i Comuni che superano i 15.000 abitanti, la legge prevede che "nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati". È altresì prevista la c.d. doppia preferenza di genere. Si stabilisce, infatti, che "ciascun elettore può esprimere, nelle apposite righe stampate sotto il medesimo contrassegno, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome di non più di due candidati compresi nella lista collegata al candidato alla carica di sindaco prescelto. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza". Va sottolineato che la legge sanziona il mancato rispetto delle riserva di lista stabilendo che l'organo deputato a svolgere il controllo delle liste, nel caso di inadempimento, "riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati, procedendo in tal caso dall'ultimo della lista". Tale disposizione, pur essendo molto incisiva, è stata considerata legittima dal Consiglio di Stato, il quale ha respinto il ricorso di un candidato (in una lista non rispettosa della proporzione di genere prevista dalla legge) al Consiglio comunale di Bari, il quale lamentava il fatto di essere stato tolto automaticamente dalla Commissione elettorale, senza che vi fosse alcuna possibilità di scegliere i candidati da eliminare da parte dei partiti (Cons. St. sent. n. 2393 del 2014).

Infine, sempre la legge n. 215 del 2012 ha anche introdotto una norma che impatta sulla comunicazione politica, stabilendo che i mezzi di informazione debbano, durante le campagne elettorali, garantire pari opportunità.

È utile poi richiamare, ancorché la misura sia scarsamente efficace, trattandosi di tenue sanzione economica, il **d.l. n. 149 del 2013** (convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 13) sull'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, il quale riduce le risorse spettanti al partito politico, ovverossia quelle derivanti dal 2 per mille, "nel caso in cui, nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo

spettanti all'Italia, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40%”.

Altro recentissimo provvedimento è quello che ha portato all'adozione di misure attuative della parità di genere nell'ambito dell'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo (**legge n. 65 del 2014**), il quale sembra essere più efficace sotto il profilo della parità di genere rispetto alla disciplina precedente (legge n. 90 del 2004). Mentre quest'ultima si limitava a prevedere una quota di genere nelle liste di candidati, stabilendo allo stesso tempo sanzioni economiche per i partiti inadempienti, le nuove norme contenute nella legge n. 65 del 2014 prevedono il meccanismo della c.d. tripla preferenza di genere. Più precisamente, la nuova disciplina stabilisce un doppio regime: uno più blando, che si è applicato alle elezioni europee del 2014; l'altro più incisivo, che si applicherà solo a partire dal 2019.

Alle ultime elezioni (maggio 2014), infatti, gli elettori hanno fruito della possibilità di esprimere fino a un massimo di tre preferenze, dovendo però votare per candidati di entrambi i sessi, pena l'annullamento del terzo voto. Dalla tornata successiva (2019), l'annullamento in caso di inosservanza della prescrizione riguarderà anche il secondo voto di preferenza, e i partiti politici saranno altresì tenuti a rispettare delle regole sulla composizione delle liste, essendo obbligati a presentare in ciascuna lista donne e uomini in eguale misura, e ad alternare per genere i due primi candidati.

Come si è potuto osservare dai dati, all'esito della prima consultazione elettorale (maggio 2014) svoltasi con la nuova disciplina, le donne italiane elette al Parlamento europeo sono raddoppiate: le donne sono il 39,7 % degli eletti italiani e per la prima volta sono al di sopra della media europea pari al 37%.

Norme antidiscriminatorie sono contenute anche nella **legge n. 56 del 2014**, che reca disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province e sull'unione e fusione dei Comuni, e che, sia con riferimento all'elezione del Consiglio metropolitano, sia del Consiglio provinciale (entrambi enti di secondo livello, eletti dai sindaci e consiglieri comunali tra i sindaci e i consiglieri comunali), stabilisce che nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato “in misura superiore al 60 per cento del numero dei candidati”.

Infine, si segnala la recente approvazione della **legge n. 20 del 2016** che ha introdotto specifiche misure volte a garantire la parità di genere nei Consigli regionali. La legge interviene sulla legge n. 165 del 2004 declinando il principio di parità, cui ciascuna Regione dovrà attenersi nella elaborazione della propria legge elettorale, a seconda del tipo di meccanismo:

1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati devono essere presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima;

2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale dispone l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non

eccedano il 60 per cento del totale;

3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale dispone l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale.

In conclusione, risulta a tutti evidente che nel nostro ordinamento ci sia una diffusa consapevolezza da parte del legislatore della necessità di introdurre strumenti di riequilibrio, anche nell'ambito della rappresentanza politica, il settore più discusso, ma anche più bisognoso di cambiamento.

### **3.4. L'*italicum* e la necessità di approvare norme antidiscriminatorie anche per il Senato.**

Il tema della parità di genere è finalmente tornato ad essere oggetto di attenzione del legislatore anche con riferimento alla disciplina elettorale nazionale solo molto recentemente, con l'approvazione della **legge n. 52 del 2015**.

Sin dalla sua presentazione in sede parlamentare, la proposta di legge elettorale per la Camera dei deputati prevedeva una norma volta a promuovere l'eguaglianza tra i sessi. Si stabiliva l'obbligo a pena di inammissibilità da una parte di garantire una rappresentanza paritaria dei sessi nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista; dall'altra di garantire che, questa volta all'interno di ciascuna singola lista, non comparissero più di due candidati consecutivi del medesimo genere.

Ci si è accorti subito che tali misure rischiavano di non portare alcun risultato utile. Infatti, le nuove norme prevedevano "listini bloccati" (da 3 a 6 candidati), sui quali cioè gli elettori non potevano esprimere alcuna preferenza. I candidati sarebbero stati eletti in ordine di lista e di fatto solo il partito che avesse ottenuto più voti sarebbe riuscito a eleggere più di un candidato. In tal modo, se i partiti avessero scelto solo capolista uomini, il risultato sarebbe stato molto limitato dal punto di vista del genere.

Proprio per questa ragione durante l'esame alla Camera moltissime Deputate, appartenenti a forze politiche differenti, si sono vestite di bianco in segno di protesta per attirare l'attenzione del dibattito parlamentare e dell'opinione pubblica sul tema della parità di genere. In quei giorni sono stati presentati emendamenti che si proponevano, per esempio, di imporre l'alternanza secca uomo-donna in lista, oppure di garantire che nel totale delle candidature almeno metà (o il 40%) delle posizioni di capilista fossero riservate a ciascun sesso. Nonostante la protesta delle Deputate, gli emendamenti sono stati respinti, anche questa volta a scrutinio segreto.

Al Senato il dibattito relativo alla parità di genere ha avuto esiti differenti. Infatti, il testo approvato in via definitiva il 15 aprile 2015 presenta diverse norme volte a garantire la parità di genere in Parlamento.

La nuova disciplina elettorale prevede:

1. che nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessun sesso possa essere rappresentato in misura superiore al cinquanta per cento;

2. che nell'ambito di ciascuna lista i candidati devono essere presentati in ordine alternato per sesso;
3. che i capolista dello stesso sesso non possono essere più del 60 per cento del totale in ogni circoscrizione;
4. che l'elettore possa esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso (c.d. 'doppia preferenza di genere'), tra quelli che non sono capolista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Si tratta di disposizioni importanti, alcune delle quali anche molto forti, come è la proporzione di genere prevista per i capolista "bloccati", che indubbiamente non può che avere un effetto anche sul risultato elettorale, stante la probabilità dei capolista di essere effettivamente eletti (sebbene questo effetto riguardi una sola porzione dei membri della Camera). Inoltre, occorre tenere conto di un altro aspetto, che rischia di mettere in discussione il buon effetto di questa misura.

Questa norma va infatti combinata con la disposizione che consente al capolista di essere "pluricandidato", fino a un massimo di dieci collegi (art. 19 T.U. Camera). Il rischio di elusione si deve al fatto che, in ipotesi, un partito potrebbe presentare la stessa donna capolista in più collegi e così soddisfare, ma solo formalmente, il requisito prescritto, ovverossia il rispetto della proporzione 40/60 imposta dalla legge n. 52 del 2015. Una volta stabilito il collegio di elezione, tuttavia, negli altri collegi nulla esclude che possa conquistare il seggio al posto del capolista un candidato di sesso maschile. Ecco che l'effetto incisivo perseguito dal legislatore, che avrebbe voluto mettere al sicuro almeno una parte di seggi per entrambi i sessi, svanisce.

Come si può, se si può, rimediare all'"inconveniente"?

La prima ipotesi è che si intervenga sui meccanismi di selezione del collegio di elezione del capolista plurieletto.

Al momento, come noto, il meccanismo è quello del sorteggio, perché questa la disciplina che residua all'esito della declaratoria di illegittimità costituzionale sancita dalla sent. n. 35 del 2017.

Difficile però immaginare che questo meccanismo sia mantenuto e che lo si possa utilmente "orientare" al rispetto delle pari opportunità. Occorrerebbe, per l'individuazione del collegio di elezione, operare il sorteggio quante volte necessario a far risultare eletta la capolista nel collegio ove la stessa in questo modo impedirebbe l'elezione di un uomo. Un sistema macchinoso e comunque incapace di compensare sempre la perdita dovuta all'effetto delle pluricandidature.

Ipotizziamo allora che il legislatore – come auspicabile – sostituisca il criterio del sorteggio quale criterio per individuare il collegio di elezione. Ebbene, si pensi ad esempio ad un meccanismo che valorizzi i candidati con maggior numero di preferenze (comparabili tra loro) prescrivendo l'elezione del capolista nel collegio ove il candidato potenzialmente subentrante abbia ricevuto il minor numero di voti (in proporzione). Si potrebbe in questo caso intervenire per "orientare" la scelta del collegio tenendo anche conto dell'esigenza di

ripristinare l'effetto della norma antidiscriminatoria? Qui l'evenienza appare ancora più problematica, perché l'inserimento di un meccanismo che forzasse l'elezione di candidati donne ancorché destinatarie di minori preferenze rischierebbe seriamente di imbattersi in una censura di costituzionalità per violazione dell'art. 48 Cost.

Non resta che prospettare, allora, una soluzione che operi all'origine del problema, riducendo le possibilità per i candidati capolista di essere presentati in più collegi.

Non si può dire che la pluricandidatura sia di per sé affetta da vizi di costituzionalità, ma, anche in considerazione delle critiche che tale previsione ha suscitato, si potrebbe forse ipotizzare di rivederla. L'effetto distorsivo che la stessa produce rispetto all'efficacia della norma antidiscriminatoria che insiste sul numero complessivo di candidature potrebbe in questo senso costituire un ulteriore incentivo a prevedere una riduzione (per esempio da 10 a 3) del numero di collegi nei quali sia ammesso pluricandidarsi.

Passando all'introduzione della c.d. doppia preferenza di genere, si tratta di sicuro di una scelta da accogliere e che nemmeno presenta dubbi sotto il profilo della legittimità costituzionale, se si considera che si tratta di un meccanismo già scrutinato con esito positivo dalla Corte costituzionale con la sent. n. 4 del 2010.

Una criticità notevole della disciplina approvata con la legge n. 52 del 2015, invece, è che essa non riguarda l'elezione del Senato. Ciò che rischia di inficiare, tra l'altro, il rendimento delle norme antidiscriminatorie in materia elettorale, che opererebbero solo per l'elezione dei componenti la Camera dei deputati. Attualmente, infatti, l'art. 2 del Testo unico di cui al d.lgs. n. 533 del 1993, stabilisce in modo del tutto generico e dunque insoddisfacente che "Il Senato della Repubblica è eletto a suffragio universale, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini con voto diretto, libero e segreto, sulla base dei voti espressi nelle circoscrizioni regionali".

Per vero, esiste nell'ordinamento una norma che impone ai partiti politici, in ciascuna elezione del Parlamento europeo, della Camera dei deputati, ma anche del Senato della Repubblica, di rispettare una certa proporzione di genere nel complesso delle candidature presentate, pena la decurtazione delle risorse economiche ad essi spettanti. Si tratta di quanto dispone il già richiamato art. 9, comma 2, del d.l. n. 149 del 2013 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto) ai sensi del quale "Nel caso in cui, nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, le risorse spettanti al partito politico ai sensi dell'articolo 12 sono ridotte in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato, nel limite massimo complessivo del 10 per cento".

Si tratta, però, di misura assistita da una sanzione prettamente economica (non dalla più forte conseguenza della inammissibilità delle liste presentate). Misure di questo tipo, quando sperimentate anche in altri contesti, non hanno saputo restituire buoni risultati, e difficilmente potranno farlo ora che con l'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai

partiti politici la decurtazione economica insiste sugli introiti derivanti dalla sola destinazione del 2 per mille. Un disincentivo davvero debole.

La scarsissima incisività di questa misura impone allora di intervenire con strumenti più efficaci.

Ci si potrebbe però domandare se, facendo perno su alcuni rinvii inseriti nel Testo unico per l'elezione del Senato a norme del Testo unico per l'elezione della Camera, sia possibile per via interpretativa "estendere" l'operatività di almeno alcune delle norme antidiscriminatorie ivi previste al Senato.

Il percorso interpretativo richiesto per ritenere già oggi esistenti ed applicabili norme antidiscriminatorie nell'ambito dell'elezione dei senatori facendo leva su norme che fanno generico rinvio alla disciplina elettorale della Camera risulta comunque tortuoso. Il legislatore dovrebbe pertanto evitare di poggiarsi e non dovrebbe sottrarsi alla responsabilità di dare svolgimento esplicito e compiuto al principio costituzionale di pari opportunità anche per l'elezione del Senato.

In che modo? Non si intende qui teorizzare che all'esito di questo processo di rivalutazione del sistema elettorale le norme antidiscriminatorie riguardanti la disciplina della Camera e quelle riguardanti la disciplina del Senato debbano necessariamente essere uguali.

L'omogeneità delle leggi elettorali non è certo costituzionalmente imposta, avendo la Corte costituzionale nella sent. n. 35 del 2017 unicamente affermato che una certa coerenza di discipline si rende necessaria, nell'ambito di un bicameralismo paritario, solo "al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare" (riferendosi alla problematica evenienza che all'esito della consultazione elettorale si formino nei due rami del Parlamento maggioranze diverse).

Un conto è però pretendere analogia di discipline, altro è tollerare lo squilibrio oggi esistente.

È ammissibile una tale asimmetria nell'attuazione di un diritto costituzionale?

È ammissibile che, laddove ci si recasse alle urne oggi (in disparte ogni altra ben più grave problematica che questo determinerebbe), gli stessi partiti politici siano tenuti a rispettare riserve di posti in lista a favore del sesso sottorappresentato per la Camera e non per il Senato? E che l'elettore sia chiamato all'esercizio della doppia preferenza di genere solo nella scelta dei propri rappresentanti alla Camera e non dei propri rappresentanti al Senato? E con quale esito sull'obiettivo del riequilibrio di genere?

È evidente che di questo problema, affatto secondario, ci si deve fare carico. Dall'art. 51 Cost., infatti, discende un chiaro obbligo ad adottare i provvedimenti, anche legislativi, strumentali all'obiettivo. E di certo, per evitarlo, non ci si può trincerare dietro lo scudo della discrezionalità politica. Sia pur in differente ambito, la Corte costituzionale ha chiarito che quando l'ordinamento detta canoni di legalità, a quei canoni gli organi politici devono conformarsi, in ossequio ai cardini dello stato di diritto (sent. n. 81 del 2012).

Un ultimo doveroso cenno riguarda la (bocciata) riforma costituzionale. L'art. 55 Cost., come modificato dalla eventuale entrata in vigore della riforma, infatti, prevedeva che le

leggi per le elezioni delle due Camere (sia dunque la Camera dei deputati, sia il nuovo Senato) avrebbero dovuto “promuovere l’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza”. Particolarmente rilevante pare il fatto che la riforma si rivolgesse specificamente alla legge elettorale, affidando a essa il compito di realizzare l’obiettivo dell’equilibrio di genere anche in Parlamento.

La riforma, tuttavia, come noto non è entrata in vigore, per effetto della volontà espressa dagli elettori il 4 dicembre scorso.

Rimane dunque valido quanto prevede attualmente l’art. 51 Cost., così come l’obiettivo di promuovere una effettiva uguaglianza nella partecipazione delle donne alle Assemblee legislative, a cominciare dal Parlamento.

#### **4. L’emblematico caso delle Giunte regionali e degli enti locali: le fondamentali affermazioni della giurisprudenza amministrativa e costituzionale**

L’art. 51 Cost., come già visto, garantisce alle donne e agli uomini di accedere in condizioni di uguaglianza a tutti gli “uffici pubblici”. Nell’ambito dell’accesso alle Giunte, la disposizione ha trovato negli ultimi anni un’importante applicazione. Tale principio viene, infatti, ribadito negli Statuti delle Regioni, come nel caso dell’art. 11 dello Statuto della Regione Lombardia, ove si fa riferimento, come già visto, al concetto di “democrazia paritaria” e ove si impegna la Regione a promuovere l’equilibrio di genere nella nomina degli organi di governo.

Per quanto riguarda gli Enti locali, il principio di parità nella composizione delle Giunte viene prescritto, invece, già dall'art. 6 del Tuel (d.lgs. n. 267 del 2000), poi ulteriormente specificato in molti Statuti comunali, con formulazioni di volta in volta differenti.

Nei fatti tali principi sono stati a lungo disattesi e le Giunte regionali, provinciali e comunali hanno continuato per troppo tempo a essere composte in larga maggioranza da uomini, se non addirittura da soli uomini.

Proprio per porre rimedio a questa situazione, sono stati proposti una serie di ricorsi davanti ai giudici amministrativi al fine di veder affermato, anche in via giudiziaria, il principio della parità di genere.

Il primo problema che i giudici hanno dovuto affrontare riguardava la natura delle norme statutarie: da un lato, si sosteneva la natura meramente programmatica di tali disposizioni; dall'altro, se ne valorizzava la natura precettiva anche in forza dei nuovi vincoli costituzionali.

Le prime decisioni dei giudici amministrativi, con le quali per lo più si disponeva l'annullamento delle giunte monogeneri, accoglievano quest'ultima impostazione. Ad oggi sono moltissimi i casi in cui i giudici hanno annullato giunte totalmente maschili o Giunte del tutto squilibrate in termini di genere.

Tra i numerosi casi affrontati dai giudici amministrativi ci si limita qui a richiamare quello relativo alla Giunta della Regione Lombardia e quello relativo alla Giunta della Regione Campania.

La Giunta del Presidente Formigoni era, infatti, composta da sedici assessori uomini e una sola donna, nonostante le previsioni statutarie già richiamate.

Le Associazioni operanti nel settore hanno deciso così di rivolgersi al giudice amministrativo al fine di ottenere l'annullamento della Giunta, non rispettosa del principio di parità di genere. Il TAR Lombardia tuttavia ha respinto i ricorsi, sostenendo che norme di principio come quelle dell'art. 11 dello Statuto non possono avere portata vincolante, ma semplicemente programmatica, e che la nomina degli Assessori abbia natura fiduciaria, non potendo che dipendere da discrezionali valutazioni politiche (TAR Lombardia, sent. n. 354 del 2011).

La pronuncia, dunque, si fonda su un'interpretazione dell'art. 51 Cost. – fornita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 422 del 1995 – ormai superata, che non tiene in alcun modo in considerazione i nuovi principi costituzionali. Ancora più singolare appare il fatto che il TAR, nel rigettare la domanda dei ricorrenti, affermi che “il processo di promozione dell'equilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica è, allo stato, appena avviato”.

Nello stesso periodo, il TAR Campania (TAR Campania, sent. n. 1985 del 2011), chiamato a pronunciarsi su una questione del tutto simile, ha deciso, al contrario, di annullare i decreti di nomina della Giunta regionale campana proprio perché in essa era presente una sola donna. A fronte della conferma della pronuncia da parte del Consiglio di Stato, il Presidente della Regione Campania si è rivolto alla Corte costituzionale. La Corte costituzionale, nel decidere il conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Campania, afferma che gli

assessori campani, secondo Statuto, devono essere “nominati ‘nel pieno rispetto del

principio di un'equilibrata presenza di donne e uomini” e che la discrezionalità politica spettante al Presidente “risulta arginata dal rispetto di tale canone, stabilito dallo statuto, in armonia con l'articolo 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione” (Corte cost., sent. n. 81 del 2012). Con questa importantissima pronuncia la Corte costituzionale consacra definitivamente i principi affermati dai giudici sulla precettività delle norme in tema di parità e sulla loro giustiziabilità. Fondamentale è nella pronuncia l'affermazione secondo la quale “gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto”.

Questa decisione della Corte costituzionale non poteva non avere effetti anche nel caso lombardo. In quei giorni il Consiglio di Stato stava appunto decidendo in relazione alla decisione del TAR Lombardia sulla Giunta composta da sedici uomini e una donna. Alla luce della pronuncia della Corte costituzionale, e forte dei propri precedenti, il Consiglio di Stato ha ribaltato la decisione negativa del TAR. Secondo il giudice amministrativo, infatti, il riferimento all'equilibrio di genere contenuto nello Statuto lombardo (art. 11) richiama all'eguaglianza, o a una sostanziale approssimazione ad essa (Cons. Stato, sent. 21 giugno 2012, n. 3670).

Nonostante la chiara affermazione del Consiglio di Stato, il Presidente della Regione Lombardia procedendo alla nomina dei nuovi assessori, si è limitato a nominare solo due donne. E così le associazioni femminili hanno deciso di ricorrere nuovamente davanti al giudice amministrativo invocando la persistente violazione del principio statutario dell'equilibrio di genere. Ed il TAR Lombardia, con una decisione *overruling* rispetto al suo precedente, ha annullato per la seconda volta la giunta Formigoni affermando che “fermo restando che non può spettare al giudice amministrativo stabilire il numero e il peso delle deleghe da conferirsi al genere femminile, la presenza di due soli assessori donna su un numero complessivo di 16 appare ancora distante dall'obiettivo dell'equilibrio tra la presenza dei due generi che la citata norma statutaria impone di raggiungere, anche tenuto conto della rilevanza politica degli incarichi conferiti” (TAR Lombardia, sez. I, sent. 6 dicembre 2012, n. 2945).

In altre decisioni, il giudice amministrativo ha confermato la propria impostazione, approfondendo in alcuni casi gli argomenti a sostegno della composizione paritaria delle giunte negli enti locali, giustificata alla luce della convinzione che la presenza equilibrata di uomini e donne favorisca un equilibrio nelle decisioni degli organi (...) e che l'assenza di donne costituisce un fattore di diseconomicità perché non si sfruttano in modo adeguato le risorse disponibili di una parte della popolazione (...), giungendo addirittura a esprimersi sulla proporzione corretta insita nel principio della “democrazia paritaria” (non sempre 50 e 50, ma 40-60).

La vicenda delle Giunte testimonia come il principio di parità sancito in Costituzione (e nel caso specifico ribadito in legge e negli Statuti regionali) vada “preso sul serio”, perché

capace di produrre effetti vincolanti, anche nei confronti di chi esercita discrezionalità politica.

## **5. La composizione del CSM e degli altri organi costituzionali**

La lunga strada della parità e la diffusa consapevolezza della necessità di strumenti di riequilibrio nella rappresentanza politica e istituzionale mostrano come la situazione della magistratura sia sicuramente anomala e meritevole di immediati e incisivi interventi.

A premessa del ragionamento, occorre richiamare l'attenzione a un dato, che è quello registrato dall'ufficio statistico del CSM nel Documento "Distribuzione per genere del personale di magistratura", aggiornato al marzo del 2017.

Ebbene, dal Documento si ricava che i magistrati in organico sono **9.408**, e che **4.900** di loro sono donne. Le donne magistrato, quindi, sono più della metà (**52%**). Peraltro, l'età media delle donne è più bassa di quella degli uomini.

Se si guarda ai dati che riguardano i magistrati ordinari in tirocinio (i MOT) la divaricazione di genere aumenta ancora. Su 666 unità, 411 sono donne (62%).

Si tratta di numeri davvero notevoli, soprattutto se confrontati a quelli del 1965, quando, a distanza di due anni dall'entrata in vigore della legge n. 33 del 1966, le donne parteciparono per la prima volta a un concorso per entrare in magistratura: le vincitrici costituivano solo il 6% del totale.

Come purtroppo prevedibile, però, la situazione cambia quando la lente viene puntata sulle cariche di vertice, ovvero sugli incarichi direttivi e semidirettivi. In questo caso, notiamo che:

- Incarichi direttivi: uomini 73,95% - donne 26,05%
- Incarichi semidirettivi: uomini 63,65% - donne 36,35%.

La divaricazione a questi livelli cresce ulteriormente nell'ambito degli incarichi direttivi requirenti. Qui le donne si fermano a quota 19%.

Il Documento rilasciato dal CSM dà conto anche degli incarichi direttivi e semidirettivi assegnati nel corso dell'attuale consiliatura.

- Incarichi direttivi: uomini 74% - donne 26%
- Incarichi semidirettivi: uomini 62% - donne 38%

Il Documento segnala come significativo, e in effetti lo è, che in molti nel caso di assegnazione di incarichi direttivi, ciò comporta il trasferimento del magistrato ad altro distretto rispetto a quello di provenienza. Non solo. Il dato evidenzia come nella più parte dei casi sono gli uomini ad aver cambiato sede, mentre le donne che raggiungono il vertice e che si spostano di distretto sono solo il 19%.

Cosa ci dicono questi dati?

Che le donne sono ormai più degli uomini in magistratura, che tendenzialmente sono più giovani (dunque vincono il concorso prima degli uomini), che nelle ultime tornate concorsuali la percentuale di donne vincitrici è salita ulteriormente. Ma i dati ci dicono

anche che le donne faticano ancora a raggiungere le posizioni apicali, in particolare a ricoprire i ruoli direttivi e semidirettivi della magistratura requirente, che probabilmente una parte (ma solo una parte, si badi) del problema sta nella difficoltà che le donne hanno ancora oggi di accettare incarichi che comportino spostamenti di sede.

Più in generale, quindi, si può dire che rimane il problema della difficoltà delle donne di conciliare i tempi di vita e lavoro.

Per questo sicuramente ritengo apprezzabile la delibera del 24 luglio 2014, approvata durante la scorsa consiliatura, e con la quale si proponevano più interventi:

- favorire la flessibilità della gestione del carico di lavoro e l'auto-organizzazione del lavoro, al fine di facilitare la conciliazione famiglia-lavoro;
- promuovere l'utilizzo dei moderni strumenti tecnologici (es: fax, firma digitale, e.mail) per il lavoro a casa;
- istituire asili-nido sui luoghi di lavoro;
- affinare il sistema di selezione dei dirigenti, valorizzando maggiormente le esperienze professionali maturate nella giurisdizione e negli uffici giudiziari, tenendo conto della minore mobilità che caratterizza il percorso professionale delle donne e che non deve rappresentare un indiretto fattore di discriminazione;
- rinnovare periodicamente un monitoraggio ragionato sul tema;
- adottare misure materiali di sostegno e facilitazione della dimensione familiare, favorendo altresì la salvaguardia dell'unità dei nuclei familiari garantendo la piena funzionalità degli uffici.

Ma apprezzo altresì la delibera del 2 aprile 2014, che si faceva carico di questo problema ragionando anche di un altro fattore, ovvero la scarsa presenza di donne nell'organo di amministrazione autonoma della magistratura: il CSM (in cui siedono, attualmente, soltanto tre donne, ma solo una parte della componente togata).

Sono infatti convinta che in generale organi più equilibrati sotto il profilo del genere siano organi capaci di migliore decisione (v. infra) e organi più attenti, più sensibili, a certe tematiche.

Faccio solo un esempio, riferito alla Corte costituzionale, cui si è già fatto cenno.

Nel 1995 la Corte costituzionale dichiara illegittime tutte le norme introdotte dal legislatore per riequilibrare il genere nelle Assemblee elettive. E lo fece con una decisione secca, molto dura. In quel Collegio non era presente nessuna donna.

Nel 2003 la Corte costituzionale, con una decisione *overruling*, salva una norma antidiscriminatoria non così dissimile da quelle bocciate nel 1995. In quel Collegio sedeva anche una donna, Fernanda Conti, prima Giudice donna in Corte.

Nel 2012 la Corte pronuncia una sentenza importantissima in materia di pari opportunità (sent. n. 81 del 2012), che ha la forza di affermare che la discrezionalità politica può essere limitata per effetto di un parametro normativo sovraordinato, il principio di parità fra i sessi, il quale vincola la discrezionalità politica in una cornice che lo Stato deve rispettare alla luce del principio di legalità. In quel Collegio era presente una donna, la Giudice Marta Cartabia, relattrice e redattrice della sentenza.

Potrei fare ancora molti esempi per dimostrare come non sia affatto ininfluenza la composizione di un organo sotto il profilo del genere rispetto alle decisioni che assume.

Lo stesso dovrebbe riguardare il CSM.

La delibera del 2 aprile 2014, sulla base di una sapiente impostazione e di una consapevole ricostruzione delle tendenze evolutive del nostro ordinamento (legislative e giurisprudenziali) aveva proposto una correzione al sistema di elezione del CSM recato dalla legge 24 marzo 1958, n. 195, così come modificato nel 2002. E ciò al fine di prevedere vere e proprie “quote di risultato”.

Più precisamente, la delibera richiedeva:

- 1) la doppia preferenza di genere nella elezione della componente togata;
- 2) la riserva di una quota minima di genere di 1/3 per la componente togata;
- 3) la riserva di una quota minima di genere di 1/3 della componente laica.

Ora, come valutare questa proposta?

Il costituzionalista naturalmente non può non interrogarsi seriamente, alla luce della circostanza che questa proposta, se legislativamente accolta, introdurrebbe una quota di risultato e lo farebbe, peraltro, non solo sulla componente togata ma anche sulla componente laica, che deriva dalla decisione espressa dal Parlamento.

È vero. Si tratterebbe di misure forti.

Ma mi sento di dire che norme di questo tipo potrebbero oggi superare indenni il vaglio di costituzionalità.

Infatti, non c'è dubbio che secondo la Corte costituzionale le azioni positive devono mirare unicamente ad innalzare le soglie di partenza e non possono invece determinare esse stesse il risultato. Ma è anche vero che questa giurisprudenza, ad oggi, può dirsi confermata solo per quanto concerne l'accesso alle cariche elettive politiche, laddove, cioè, l'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale deve fare i conti anche con altri fondamentali principi: quello di rappresentanza politica, la cui neutralità, pur discutibilmente interpretata al maschile, comunque si ritiene ancora indiscussa e quello che riguarda la libertà del voto dei cittadini. Sono ormai invece numerosi i segnali che confermano che maggior favore incontrano e incontrerebbero azioni positive forti, orientate al risultato, che intervengano in altro ambito. Non mi riferisco solo alla circostanza che ormai il legislatore ha già sperimentato misure di questo tipo (si pensi, in particolare, alla legge n. 120 del 2011 che incide con vere e proprie “quote” sulla composizione dei cda delle società). Darei rilievo soprattutto alla circostanza che la Corte costituzionale, interrogata nell'ambito di un conflitto sulla decisione dei giudici amministrativi che avevano annullato la Giunta campana perché irrispettosa dello Statuto regionale (che richiedeva un riequilibrio di genere nella composizione delle Giunte), aveva indirettamente salvato quel tipo di norme. È vero, la Corte si pronuncia per l'inammissibilità del ricorso della Regione Campania perché sostanzialmente chiedeva alla Corte un ulteriore grado di giudizio, ed è vero quindi che la Corte non entra nel merito della questione. Ma l'effetto della pronuncia e soprattutto le argomentazioni utilizzate confermano la bontà di norme statutarie che si propongano non già solo di favorire l'ingresso di donne nelle Giunte,

ma di garantirlo. Stiamo parlando della ormai nota sentenza n. 81 del 2012, che ho già citato.

A mio parere quella decisione ha implicitamente avallato la legittimità di misure forti, che intervengano in un ambito diverso da quello della rappresentanza politica.

## **6. I numeri contano?**

A conclusione di questo quadro, poniamoci una domanda: è necessario promuovere un riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive? I numeri contano?

Qui, volendo schematizzare, le tesi prospettabili sono sostanzialmente tre.

1. La prima ci dice che è questione di giustizia. Le donne sono state sistematicamente discriminate nell'accesso ai ruoli apicali di ogni settore professionale. Misure antidiscriminatorie sono allora necessarie per garantire un loro diritto.

2. La seconda lettura ci dice che si tratta di una questione di funzionalità dell'organo. Infatti, "Organi squilibrati nella rappresentanza di genere ... risultano ... potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato". "Soltanto l'equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno agli organi amministrativi, specie se di vertice e di spiccata caratterizzazione politica, garantisce l'acquisizione al modus operandi dell'ente, e quindi alla sua concreta azione amministrativa, di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere" (posizione assunta dal TAR Lazio, sent. n. 6673 del 2011, nell'ambito di una questione attinente alla composizione delle Giunte).

3. Infine, è da segnalare una terza tesi, secondo la quale "La discriminazione verso il genere femminile nella vita civile rappresenta una diseconomia, perché comporta la rinuncia a metà delle risorse disponibili" (posizione assunta dal Consiglio di Stato, Parere n. 1801 del 2014, nell'ambito di un parere reso sulla corretta interpretazione della legge n. 120 del 2011, relativa ai cda, ma che si potrebbe estendere a tutti i collegi decisionali, anche politici).

Come si vede, sono punti di vista diversi. Personalmente ritengo soprattutto persuasive le letture che partono dalla constatazione che la bassa presenza di donne incide negativamente sulla qualità dell'organo decisionale. Un Parlamento formato per lo più da uomini, soprattutto quando chiamato a decidere su temi importanti, lo fa carente della sensibilità, del punto di vista, del modo di pensare e discutere di entrambi i sessi. Ma senza dubbio persuasiva è anche la tesi che mette in luce come una discriminazione ai danni delle donne è una discriminazione ai danni di una fetta consistente della società (la metà) e dunque una discriminazione che produce diseconomia, privando gli organi decisionali delle competenze di cui sicuramente sarebbero portatici moltissime donne ancora lasciate ai margini.

## **7. I numeri bastano?**

La presenza femminile nelle istituzioni e nelle Assemblee elettive è oggi diffusa. Come visto, infatti, le donne hanno ormai sfondato il tetto del 30% in Parlamento, il Governo è

paritario e anche gli organi esecutivi delle Regioni si stanno avviando verso una composizione rispettosa dell'equilibrio di genere.

Grazie alle riforme costituzionali, agli interventi legislativi, alle interpretazioni giurisprudenziali dei giudici comuni e della Corte costituzionale; grazie alle battaglie delle donne e delle associazioni, a una sensibilità nuova da parte dei partiti politici sempre più attenti al tema dell'eguaglianza di genere, la situazione femminile all'interno delle istituzioni è molto migliorata negli ultimi anni.

I parlamentari che, ormai quasi quindici anni fa, avevano approvato la riforma dell'art. 51 Cost., avevano messo ben in luce come i nuovi principi costituzionali non potessero costituire un semplice "punto di arrivo", semmai un "punto di partenza". Occorreva, infatti, l'impegno del legislatore e del mondo politico per evitare il rischio che la riforma rimanesse lettera morta.

Oggi forse possiamo affermare che dopo tanta fatica quella riforma è stata attuata. Un passo quindi è stato fatto, ma anche questi sforzi non possono rappresentare un "punto di arrivo". Anzitutto, bisogna sempre ricordare che le norme non bastano, e che per promuovere una parità effettiva il cambiamento "formale" deve essere accompagnato da un processo "culturale" e "sostanziale". Ciò è dimostrato, per esempio, dall'esperienza delle Regioni dove, nonostante la diffusa presenza di norme antidiscriminatorie, le donne elette nei Consigli regionali sono ancora molto poche. Persistono evidentemente degli ostacoli di tipo culturale e sociale che portano gli elettori, ma anche le elettrici, a preferire candidati uomini. D'altra parte, se la politica è sempre stata monopolio maschile è più facile che la scelta ricada su un uomo, spesso considerato "più adatto" al mondo del potere.

Inoltre, la situazione attuale deve essere valutata anche alla luce dell'incidenza della presenza femminile nelle Assemblee elettive e, in generale, nei luoghi decisionali, rispetto ai contenuti della politica.

Ci si deve cioè con molta onestà domandare se la "politica al femminile" sia riuscita ad apportare un incremento della qualità della decisione parlamentare. Naturalmente non si tratta di una valutazione semplice da fare, mancando indici oggettivi sui quali basarla. Ed è altrettanto vero che, come da sempre sostenuto, le donne non devono essere presenti in Parlamento per rappresentare le donne e che sarebbe pertanto sbagliato svolgere questa valutazione guardando unicamente all'incidenza che ha avuto l'incremento della componente femminile in Parlamento sui "temi femminili".

È tuttavia altrettanto vero che se la competenza di una donna in politica non si esaurisce di certo nei suoi sforzi per migliorare la condizione della donna nella società, in presenza di una più consistente compagine femminile in Parlamento questo miglioramento non può però non esserci.

Da questo punto di vista, mi pare di poter dire che ancora molto ci sia da fare.

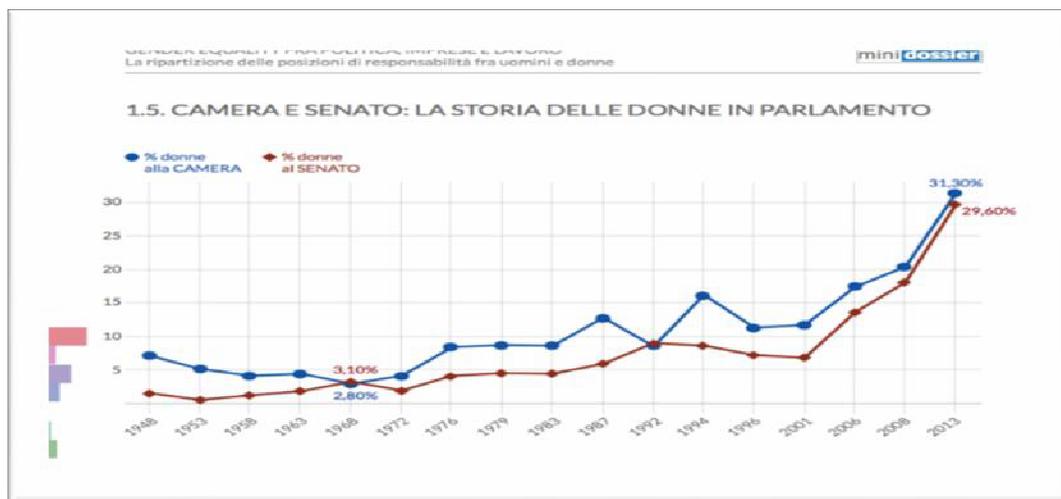
Alcuni fattori lo mettono in luce, come quando pensiamo al dramma della violenza di genere o al gap esistente sul versante dell'occupazione (solo una donna su due in età da lavoro oggi non ha un impiego), o ancora ai dati sulla natalità, che rivelano ancora una volta la

fatica delle donne lavoratrici a costruirsi una vita familiare piena (nel 2015 i nati sono stati ben il 16% in meno rispetto al 2008); ma si pensi ancora al gap nelle retribuzioni (una ricerca condotta a giugno 2016 da una società specializzata nella gestione delle risorse umane - OD &M Consulting - conferma che, su un campione di 380 mila lavoratori del settore privato, gli stipendi delle donne soffrono uno scarto considerevole rispetto agli stipendi degli uomini. Il gap è del 12,7% per la categoria degli operati, del 7,2% per i quadri). E ancora, si pensi allo squilibrio di genere esistente nella categoria dei dirigenti d'azienda. Nonostante la legge n. 120 del 2011 abbia riequilibrato la composizione dei cda nelle società, poco o nulla è accaduto con riferimento alle fasce immediatamente inferiori, quelle appunto dei dirigenti.

Certo, molte cose importanti sono state fatte nel corso di questa legislatura (la ratifica della Convenzione di Istanbul, la costruzione di un Inter-gruppo parlamentare per le donne, l'approvazione di disposizioni in materia di sicurezza e contrasto alla violenza di genere, norme sul telelavoro nella pubblica amministrazione con la Legge Madia), ma manca ancora il vero e proprio "salto di qualità" che ci si attenderebbe in considerazione dell'incremento della presenza di donne nei luoghi della decisione. Gli sforzi ad oggi profusi non sono ancora soddisfacenti. Non se si vuole dare piena attuazione a quel sogno di democrazia, fatta "di donne e di uomini" di cui parlava, in Assemblea costituente, Teresa Mattei.

\*

Le tappe della parità di genere nella sfera pubblica	I dati
	<b>DONNE IN MAGISTRATURA</b>
<u>Anni '60</u> primo accesso delle donne alla <b>magistratura</b> (Legge n. 66 del 1963)	<b>4%</b>
<u>2017</u>	<b>52%</b>
	<b>DONNE IN PARLAMENTO</b>
<u>Pri mi anni '90</u> Il legislatore introduce norme volte a promuovere l'accesso alle <b>Assemblee elettive</b>	<b>9,2%</b> alla Camera <b>5,4%</b> al Senato
<u>1996</u> Dopo la sentenza n. <b>422 del 1995</b> con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato	<b>10,8%</b> alla Camera
illegittime le norme volte a promuovere l'accesso alle Assemblee elettive.	<b>6,9%</b> al Senato
<u>2003</u> Approvazione della <b>Legge costituzionale n. 1 del 2003</b> , che <b>rimodifica l'art. 51 Cost.</b> prevedendo che " <i>A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini</i> ".	<b>15%</b> alla Camera <b>10%</b> al Senato
<u>2013</u> Le elezioni si tengono senza la previsione di norme che obblighino i partiti politici a candidare più donne (salvo blande misure economiche)	<b>31%</b> alla Camera <b>29%</b> al Senato [IL DATO SEMBRA DIMOSTRARE CHE LA MISURA LEGISLATIVA IN SÉ NON È SUFFICIENTE, OCCORRENDO ANCHE L'ACQUISIZIONE DI UNA CONSAPEVOLEZZA DEL PROBLEMA SUL PIANO CULTURALE]



	<b>DONNE NEI CONSIGLI REGIONALI</b>
<p><u>2001</u> Approvazione delle leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001 (nuovo art. 117, comma 7, Cost.)</p>	<p>Il <b>10%</b> di consiglieri regionali è donna</p>
<p><u>2016</u> Approvazione della legge n. 20 del 2016, che ha previsto nella disciplina statale sui sistemi elettorali regionali un principio più stringente in tema di pari opportunità.</p>	<p>Il <b>17,7%</b> di consiglieri regionali è donna ==&gt;Ma differenze significative tra le diverse Regioni: Es. 30% in <b>Emilia</b> e <b>Toscana</b>; Nessuna donna in <b>Basilicata</b>!</p>

	<p>[LE REGIONI SI SONO SUBITO ATTIVATE PER DARE ATTUAZIONE AL PRINCIPIO COSTITUZIONALE INTRODOTTTO NEL 2001, MA SPESSO LO HANNO FATTO CON MISURE SCARSAMENTE EFFICACI, CHE AGISCONO SOLO SUL PIANO ECONOMICO E NON PREVEDENDO L'INAMMISSIBILITA' DELLA LISTA INOTTEMPERANTE]</p>
	<p><b>DONNE NEI CONSIGLI COMUNALI</b></p>
<p><u>Prima della tornata elettorale del 2013</u> Ovvero prima dell'applicazione della legge n. 215 del 2012, che ha introdotto quote di lista e la c.d. doppia preferenza di genere.</p>	<p><b>11,2%</b> di donne nei Consigli comunali</p>
<p><u>Dopo la tornata elettorale del 2013</u></p>	<p>Le donne nei Consigli comunali sono arrivate al <b>28%</b>. ==&gt;Ma nei Consigli dei <u>grandi Comuni</u> (con più di 300.000 abitanti), il dato è più basso: 22%. I dati migliori riguardano i Comuni di <u>media dimensione</u>, dove si arriva al 31%. Mentre è altrettanto significativo che nei <u>Comuni più piccoli</u> (meno di 5.000 abitanti), ai quali non si applica la doppia preferenza di genere, le donne non superano il 28%. (Dati Openpolis)</p> <p>[QUESTI DATI SEMBREREBBERO DIMOSTRARE CHE LADDOVE SI APPLICA LA DOPPIA PREFERENZA DI GENERE SI SONO OTTENUTI BUONI RISULTATI, MA QUESTO NON È VERO SE SI GUARDA AI COMUNI DI GRANDI DIMENSIONE, DOVE EVIDENTEMENTE PERSISTE LA TENDENZA DEI PARTITI E DEGLI ELETTORI A PROMUOVERE E A VOTARE MAGGIORMENTE CANDIDATI UOMINI).</p>

	<b>DONNE NEL PARLAMENTO EUROPEO IN RAPPRESENTANZA DELL'ITALIA</b>
--	---

<u>2009</u> Le elezioni si svolgono in applicazione della legge n. 40 del 2004, che prevede quote di lista ma con sanzioni blande	Le donne elette in rappresentanza dell'Italia raggiungono quota <b>22%</b>
<u>2014</u> Le elezioni si svolgono in applicazione della legge n. 65 del 2014, che prevede quote di lista e la tripla preferenza di genere	Le donne elette in rappresentanza dell'Italia raggiungono quota <b>39,7%</b>

### Nota bibliografica

B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Feltrinelli, Milano 1999.

R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2002.

L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Cedam, Padova, 2002.

A. Casarico, P. Profeta, *Donne in attesa. L'Italia delle disparità di genere*, EGEA, Milano, 2010.

M. D'Amico, *Rappresentanza politica e genere*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007, 347 ss.

M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011.

M. D'Amico, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Rivista AIC*, 2013, III.

M. D'Amico, A. Puccio (a cura di), *Le quote di genere nei consigli di amministrazione delle imprese*, FrancoAngeli, Milano, 2013.

A. Facchi, *Breve storia dei diritti umani. Dai diritti dell'uomo ai diritti delle donne*, Il Mulino, Bologna, 2013.

S. Leone, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, FrancoAngeli, Milano, 2013.