

Marilisa D'Amico
Prof. ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano
Vicepresidente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa

***Democrazia paritaria e pari opportunità: norme, esperienza e confronto con
altri Paesi europei***

Roma, 3 dicembre 2014

1. La parità di genere nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici: le prime resistenze all'applicazione dell'art. 51 della Costituzione sino alla storica sentenza n. 33 del 1960; 2. Democrazia paritaria: modelli europei a confronto; 3. Donne e rappresentanza politica tra Legislatore e Corte costituzionale; 4. I più recenti interventi normativi (o tentativi di intervento) alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale: la legge n. 215 del 2012 sulle elezioni regionali e comunali, la legge n. 65 del 2004 sul Parlamento europeo; la legge n. 56 del 2014 sulle città metropolitane, l'*Italicum*; Il DL di Riforma costituzionale); 5. L'Art. 51 Cost. e l'accesso alle 'altre Istituzioni': la vicenda delle Giunte; 4.1. Cenni alla recente delibera per l'introduzione di norme di parità nella composizione del Csm; 5. Le quote nei consigli di amministrazione delle società quotate: La legge n. 120 del 2011 e le soluzioni adottate dagli altri paesi europei.

**1. La parità di genere nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici:
le prime resistenze all'applicazione dell'art. 51 della Costituzione sino alla
storica sentenza n. 33 del 1960**

Per capire a fondo le ragioni per le quali le donne faticano ancora nel vedersi riconosciuto il diritto di fare ingresso in condizioni di effettiva eguaglianza negli organi politici e, in generale, nelle Istituzioni, mi sembra importante, se non imprescindibile, volgere anzitutto lo sguardo al passato. È nel ritardo col quale in Italia, rispetto ad altri Paesi, si è concesso alle donne il diritto di voto, infatti, che si coglie la prima causa del problema. Se è solo nel 1946 che le italiane si sono viste formalmente attribuita la qualifica di "elettrici", non ci si può meravigliare troppo se con tanti ostacoli e con tanta lentezza stia trovando concreta effettività il diritto di queste di rivestire anche il ruolo di "elette" (e, più in generale, di essere presenti nelle Istituzioni pubbliche).

È bene in realtà precisare che la Costituzione approvata nel 1948 garantisce a chiare lettere che "*Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*" (così dispone l'art. 51 Cost. già nella sua originaria formulazione, prima ancora, dunque, dell'intervento di modifica del 2003 di cui parleremo oltre). Eppure, questa disposizione è stata inizialmente svilita proprio nel suo significato essenziale, perché fino al 1960 furono ritenute ad essa conformi discipline normative di carattere direttamente discriminatorio. Si pensi al fatto che nel 1958 fu salvata la norma che stabiliva che dei sei giudici popolari

facenti parte delle Corti d'assise (le Corti, cioè, chiamate a giudicare di reati particolarmente gravi, e che si compongono, oltre che di giudici togati, anche di cittadini comuni), 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" - evidentemente percepito come problematico - che tali collegi si componessero unicamente di donne. Nell'assolvere il legislatore, la Corte disse che la Costituzione 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"* (sent. 56 del 1958). 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 nelle Corti d'assise se non perché si riteneva, sulla base di un diffuso pregiudizio, che le donne non erano idonee a svolgere quella specifica attività.

Fortunatamente, dovettero passare solo altri due anni per un cambiamento radicale di prospettiva nella lettura dell'art. 51 Cost..

Con la notissima sentenza n. 33 del 1960, la Corte costituzionale dichiarò infatti illegittima la norma che escludeva le donne da una serie di importanti uffici pubblici (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 andando al di là di ragionamenti di carattere formale, che pure erano stati portati alla sua attenzione dal giudice che aveva richiesto il suo intervento e dalle parti. La Corte, infatti, dichiarò illegittima la legge per una ragione sostanziale: ovvero perché lesiva del principio di uguaglianza tra i sessi. Infatti, *"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"*.

Come si vede, la consacrazione in Costituzione del principio di uguaglianza tra i due sessi non fu sin da subito sufficiente a scongiurare tentativi di mantenere una sorta di continuità rispetto al passato, e di contrabbandare vere e proprie discriminazioni ai danni delle donne per legittime deroghe volte a consentire il miglior funzionamento degli organi pubblici. E fu grazie alla tenacia di una cittadina (Rosanna Oliva, che si ribellò alla propria esclusione da un impiego

nella pubblica amministrazione) che la Corte costituzionale fu indotta ad un cambiamento di prospettiva, e a dare pieno riconoscimento al nuovo principio, arrivando ad affermare che l'art. 51 doveva essere considerato specificazione e "conferma" dell'art. 3 Cost., e dunque della norma che vieta in via generale e assoluta qualsivoglia discriminazione sulla base del sesso.

Oggi, come sappiamo, non sussistono più dubbi in merito. Non solo. L'art. 51 Cost. è stato oggetto di una riforma – introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2003 – con la quale si è voluto andare oltre alla sola affermazione della parità formale tra i sessi. Quella novella fu infatti voluta dal Parlamento – così si disse al momento della sua approvazione - per 'mettere un cappello' alle c.d. quote (termine che in realtà pecca di approssimazione), oltretutto a quelle misure normative con le quali il Legislatore aveva cercato, negli anni Novanta, di risolvere il problema della scarsissima presenza di donne in Parlamento, nei Consigli regionali e nei Consigli degli enti locali, favorendone l'elezione; misure che, però, erano incappate in una dura censura della Corte costituzionale, per superare il giudizio della quale si era per l'appunto avviato e portato a termine un procedimento di modifica della stessa Costituzione.

Per capire in profondità le ragioni che stanno alla base di quella riforma costituzionale, e per coglierne anche a pieno portata ed effetti, occorre però fare un passo indietro, richiamando brevemente quella decisione della Corte costituzionale, e le successive pronunce in materia.

2. Democrazia paritaria: modelli europei a confronto

In tema di democrazia paritaria esistono, a livello europeo, modelli ed esperienze molto eterogenei fra loro.

Semplificando, è possibile distinguere tra quei Paesi, come Svezia e Norvegia, che hanno lasciato esclusivamente alla libera iniziativa dei partiti politici il compito di promuovere la parità di genere nelle assemblee elettive; e quei Paesi, come Francia e Spagna, in cui si è reso necessario intervenire per via legislativa introducendo misure vincolanti.

Nei **Paesi Scandinavi** la promozione delle pari opportunità avviene quasi esclusivamente su iniziativa dei partiti politici, che si sono dotati al loro interno di regole ben precise. Rispetto a questi ottimi risultati, non è indifferente il fatto che in questi Paesi il riconoscimento alle donne dei diritti di elettorato attivo e passivo sia di lungo tradizione, risalendo ai primi del novecento.

In **Svezia**, già dagli sessanta sono i partiti politici a decidere l'alternanza di genere nella formazione delle liste elettorali. Le formazioni politiche stabiliscono, infatti, quote di candidature femminili che vanno dal quaranta al cinquanta per cento.

Anche in **Norvegia** la promozione della presenza femminile nelle istituzioni avviene grazie all'opera dei partiti politici. Negli anni settanta il partito della sinistra socialista ha adottato per primo le quote di genere, le quali vengono successivamente estese alle liste per le elezioni pubbliche.

Diversa è invece l'esperienza della **Danimarca**. Qui, infatti, la presenza delle donne nelle istituzioni è stata determinata da forti politiche di promozione delle pari opportunità in tutti i campi, ed in particolare in quello economico e sociale. Nella realizzazione di un'effettiva parità dei sessi anche i partiti politici hanno svolto un ruolo fondamentale, introducendo già nel 1988 una "quota rosa" nelle liste per le elezioni municipali e regionali.

Merita di essere ricordata anche l'esperienza del **Regno Unito** dove, nel 2002, è stato approvato il *Sex Discrimination Act*. Tale provvedimento è importante perché legittima indirettamente l'adozione da parte dei partiti politici di misure per il riequilibrio della rappresentanza dei sessi.

Passando all'analisi delle soluzioni legislative adottate da alcuni Stati membri per raggiungere un'effettiva parità di genere nelle istituzioni, è necessario soffermarsi sull'esperienza francese, che ha certamente rappresentato un punto di riferimento per il legislatore italiano.

In **Francia**, i primi interventi legislativi volti a favorire le donne nel mondo della politica sono stati introdotti già negli anni ottanta. Tuttavia, tali interventi sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi dal *Conseil constitutionnel* in quanto contrari al principio di eguaglianza formale (art. 6 Dich. Dir. Uomo) e al principio di sovranità popolare (art. 3 Cost. francese 1958).

Per superare il blocco imposto dal Giudice costituzionale sono state necessarie due riforme costituzionali, l. 569 del 1999 e l. 724 del 2008.

In particolare, quest'ultima ha aggiunto un comma all'art. 1 della Costituzione stabilendo che "La legge stabilisce l'eguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive così come alle responsabilità professionali e sociali". Inoltre, già la riforma n. 569 del 1999 ha imposto ai partiti di contribuire alla realizzazione del principio di parità fra i generi.

Di particolare interesse si presenta l'esperienza spagnola, soprattutto per la correlazione tra promozione delle pari opportunità con le politiche di crescita economica e sociale della nazione.

In **Spagna** è stata approvata nel 2007 la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* la quale ha modificato la legge elettorale generale al fine di assicurare che nelle liste dei candidati per l'elezione al Congresso dei deputati, dei rappresentanti spagnoli al Parlamento europeo, nonché per le elezioni regionali e locali, sia prevista una rappresentanza minima del **40%** per sesso. La legge prevede ingenti sanzioni per i partiti che non rispettano gli obblighi di legge.

Infine, si ritiene necessario richiamare l'esperienza tedesca come utile banco di prova di entrambi i modelli delineati sinora. In **Germania**, infatti, l'adozione, da parte dei partiti politici, del sistema delle quote nella formazione delle liste elettorali si giustifica sulla base della riforma costituzionale intervenuta nel 1994. L'art. 3, comma 2, della Costituzione tedesca ora stabilisce che «*Lo Stato promuove la effettiva attuazione della equiparazione di donne e uomini e agisce per l'eliminazione di situazioni esistenti di svantaggio*».

3. Donne e rappresentanza politica: tra Legislatore e Corte costituzionale

La ragione per la quale, negli anni Novanta, il Parlamento italiano ritenne di dover intervenire con misure volte a favorire l'elezione di donne, va ricercato nel fatto che, nonostante la proclamazione della parità tra i sessi a livello costituzionale (c.d. uguaglianza formale), discriminazioni perpetrate nei confronti delle donne per mano dei partiti politici impedivano, di fatto, a queste ultime di partecipare alla vita politica del Paese; le donne, infatti, non venivano candidate; ciò che, evidentemente, sottraeva loro ogni *chances* di essere elette. Occorreva, allora, che lo Stato andasse oltre la mera formale proclamazione della parità tra i sessi, per realizzare attivamente quella che viene definita una uguaglianza sostanziale.

Una di quelle norme fu però impugnata davanti alla Corte costituzionale. Si trattava della norma riguardante l'elezione dei Consigli comunali, che prevedeva che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi. Simile la legge che riguardava la composizione delle liste per l'elezione dei Consigli regionali; mentre molto diversa era quella incidente sul procedimento di elezione della Camera dei deputati, perché in questo caso si stabiliva che, nell'ambito di liste c.d. bloccate, i partiti dovessero inserire donne e uomini in ordine alternato. Perché dico che si tratta di misure profondamente diverse? (aspetto importante da sottolineare, anche per ragionare, oggi, del tipo di misure che il Parlamento potrebbe introdurre nella nuova legge elettorale). Perché l'effetto che è capace di produrre questo secondo tipo di misura è notevolmente più forte, dando essa certamente luogo alla elezione di candidate appartenenti al genere femminile.

Ad ogni modo, la Corte costituzionale le eliminò tutte dall'ordinamento, sulla base della dirimente considerazione che in materia elettorale i Costituenti avrebbero escluso l'ammissibilità di azioni positive, misure cioè volte a promuovere le pari opportunità tra i sessi.

Questa pronuncia si basava, però, su presupposti discutibili, su una falsa rappresentazione "storica", perché non si teneva conto del fatto che nel 1948 i Costituenti non si erano di certo posti il problema di garantire una *equilibrata* presenza dei sessi nelle Assemblee elettive, essendo alle donne stato da poco riconosciuto il diritto di accedervi. In altre parole, all'epoca non ci si era ancora posti il problema della discriminazione sessuale nel *concreto* esercizio dei diritti politici.

Aggiungeva poi la Corte che, ad ogni modo, il legislatore non avrebbe potuto utilizzare strumenti che, lungi dal limitarsi alla promozione di condizioni di effettiva parità nell'esercizio di un diritto fondamentale (c.d. parità nei punti di partenza), miravano ad attribuire direttamente tale diritto (c.d. parità nei punti di arrivo). Anche qui, però, va fatta una osservazione critica rispetto all'argomentazione della Corte; a ben guardare, infatti, riservare a ciascun sesso una porzione dei posti nelle liste elettorali non significa affatto incidere sui punti d'arrivo, perché questa misura non garantiva in alcun modo l'elezione delle

donne. Diverso è invece il ragionamento da farsi con riferimento alla legge per l'elezione della Camera dei Deputati, perché, come visto, la combinazione dei due elementi (lista bloccata/ordine alternato per genere dei candidati) consentiva qui la effettiva elezione di donne. Sul punto torneremo quando parleremo delle proposte avanzate durante l'esame dell'Italicum; qui basti rilevare i diversi errori di impostazione nei quali incorse, a mio avviso, la Corte in quella decisione. Decisione che, come abbiamo detto, il Parlamento decise di superare attraverso il solo modo giuridicamente possibile: una revisione del testo costituzionale. Dapprima, la legittimazione ad adottare norme attuative dell'uguaglianza sostanziale fu prevista con riguardo alle Regioni; in un secondo momento fu portata a termine anche la revisione dell'art. 51 Cost., attraverso la quale si è aggiunto alla disposizione che *“la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”*.

Prima dell'entrata in vigore della riforma dell'art. 51 Cost., però, la Corte ebbe comunque modo di tornare sull'argomento, e sui suoi stessi passi. Con la sent. n. 49 del 2003, infatti, Essa ribaltò il giudizio espresso nel 1995 e salvò la norma della Regione Valle d'Aosta che imponeva la presenza nelle liste elettorali di ambo i sessi. Ciò in quanto, a suo dire, incidendo soltanto sulla formazione delle liste, la norma si proponeva di limitare (solo) la libertà dei partiti politici nella selezione delle candidature, senza incidere sul risultato della elezione. La Corte esaltò inoltre in questo caso la circostanza che il Legislatore regionale aveva formulato la regola senza riferirsi espressamente al genere femminile (o a quello maschile).

L'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale va completato con riferimento all'ultima decisione resa in materia: la sentenza n. 4 del 2010, ove ad essere stata ritenuta compatibile col quadro costituzionale è stata la c.d. doppia preferenza di genere, per la prima volta introdotta dal legislatore campano. La norma in questione stabiliva che l'elettore potesse scegliere se esprimere uno o due voti di preferenza, e che *“Nel caso di espressione di due preferenze, 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”*.

La legge, impugnata dal Governo, è stata salvata dalla Corte perché, a suo dire, essa non è in grado di prefigurare un determinato risultato elettorale, restando il cittadino libero di non avvalersi della seconda preferenza, e quindi rimanendo incerto l'effetto della stessa legge. Inoltre, la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre maggiori possibilità ai candidati dell'uno o dell'altro sesso, *“posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice”*.

Quella introdotta dal legislatore campano è, di conseguenza, solo una “misura promozionale”, nello spirito delle disposizioni costituzionali.

4. I più recenti interventi normativi (o tentativi di intervento) alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale: la legge n. 215 del 2012 sulle elezioni regionali e comunali, la legge n. 65 del 2014 sul Parlamento europeo; la legge n. 56 del 2014 sulle città metropolitane, l'Italicum)

Dopo l'entrata in vigore delle riforme costituzionali del 2001 e del 2003 solo le Regioni si sono attivate per dare in qualche modo attuazione ai nuovi principi costituzionali (sebbene non sempre in modo pregnante).

Il legislatore nazionale ha invece mancato nel 2005 il primo importante appuntamento, ovvero la possibilità di introdurre norme antidiscriminatorie nell'ambito della legge elettorale per il Parlamento. Una disciplina improntata alle pari opportunità fu adottata, nel 2004, solo per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo; tale disciplina, però, di natura temporanea, ha cessato di operare con l'ultima tornata elettorale del 2009.

Di recente, però, il legislatore è tornato a riattivarsi sul fronte della parità di genere. Anzitutto, approvando nel 2012 una legge che ha implementato il principio di cui all'art. 51 Cost. con riferimento alle elezioni degli enti locali (legge n. 215 del 2012). Le nuove regole prevedono sia riserve di posti nelle liste elettorali, sia, per i Comuni di medio-grande dimensione, la doppia preferenza di genere. Nella stessa legge, inoltre, si introduce un principio di carattere generale che vincola le Regioni (che come detto si sono però nella maggior parte dei casi già autonomamente mosse in questo senso); infine, per quanto qui rileva, è stata anche introdotta una norma che impatta sulla comunicazione politica, stabilendosi che i mezzi di informazione debbano, durante le campagne elettorali, garantire pari opportunità. Provvedimento, quest'ultimo, molto importante, se si considera che non è di certo sufficiente candidare donne in lista se i partiti, poi, le discriminano direzionando il voto degli elettori sui candidati uomini.

Altro recentissimo provvedimento importante è quello che ha portato all'adozione di misure attuative della parità di genere nell'ambito della elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo. Trattandosi dell'intervento normativo più recente, mi pare opportuno soffermarmi nell'analisi. È importante subito dire che questa nuova disciplina (legge n. 65 del 2014) prevede un doppio regime: uno più blando, che si applicherà già alla imminente tornata elettorale; l'altro più incisivo, che si applicherà solo a partire dal 2019.

Più precisamente, il 25 maggio di quest'anno gli elettori, che si troveranno a fruire della possibilità di esprimere fino a un massimo di tre preferenze, dovranno però votare per candidati di entrambi i sessi, pena l'annullamento del terzo voto. Dalla tornata successiva (2019 appunto), 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 che concernono la composizione delle liste (in particolare, l'obbligo di presentare in ciascuna lista donne e uomini in eguale misura, e di alternare per genere i due primi candidati). In disparte la scelta (ovviamente criticabile) di aver rinviato gli effetti delle regole più stringenti, non posso dire che si tratti di norme inutili, sebbene si tratti

di misure indubbiamente migliorabili (per limitarci ad un esempio, visto che il sistema è a voto di preferenza, il legislatore si sarebbe certamente potuto spingere fino a richiedere l'alternanza di genere in tutta la lista; inoltre, è certamente più efficace il meccanismo della doppia preferenza di genere rispetto a quello del triplo voto).

Infine, merita poi un cenno la recente novella legislativa (legge n. 56 del 2014) che reca disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, e sulla 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*”. Questa previsione, però, si applicherà solo una volta che siano trascorsi 5 anni dalla entrata in vigore della legge n. 215 del 2012 (probabilmente per evitare il rischio che, ad oggi, non ci siano abbastanza consiglieri o sindaci donne da inserire nelle liste per l'elezione del Consiglio metropolitano e del Consiglio provinciale).

La legge prevede altresì una disposizione riguardante la composizione delle Giunte dei comuni con più di 3.000 abitanti, sulla quale si tornerà in apposita sede.

Ma passiamo all'*Italicum*, e dunque alla proposta di legge che riguarda l'elezione della Camera dei Deputati. Il testo in questione, sin dalla sua presentazione in sede parlamentare, prevedeva una norma volta a promuovere l'eguaglianza tra i sessi. Essa stabilisce, da una parte, l'obbligo a pena di inammissibilità 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 compaiano più di due candidati consecutivi del medesimo sesso. Il problema di questo tipo di misure è che esse rischiano di non portare ad alcun risultato utile. Infatti, se si considera che solo il partito che otterrà più voti riuscirà a vedersi probabilmente eletti nella circoscrizione vincente tre dei propri candidati, e che se nella maggior parte dei casi le liste saranno composte in modo tale che nelle prime due posizioni ci siano uomini, e nella terza una donna, è evidente che l'elezione di candidate appartenenti al genere femminile sarà limitata. Proprio per questa ragione durante l'esame alla Camera del disegno di legge sono stati presentati (ma respinti a scrutinio segreto) emendamenti che si proponevano, ad esempio, di imporre l'alternanza secca uomo-donna, oppure di garantire che nel totale delle candidature almeno metà (o il 40%) delle posizioni di capo-lista fossero riservate a ciascun sesso.

Ora, sul punto ho avuto già occasione di osservare che questo tipo di misure potrebbero in effetti suscitare dubbi di legittimità costituzionale, proprio perché esiste una giurisprudenza della Corte costituzionale che ci dice che sono da ritenersi inammissibili misure forti, che attribuiscono direttamente il risultato - il seggio - in ragione del sesso. Allo stesso tempo, però, esistono ormai anche moltissime sentenze del Giudice amministrativo che hanno affermato in modo

molto rigoroso il principio di parità, annullando giunte regionali e comunali ad esso non conformi (sul punto farò un cenno più avanti).

Sono convinta, però, che alla Camera quegli emendamenti siano stati respinti per altre ragioni, che non attengono affatto a dubbi di legittimità costituzionale, ma che hanno molto più probabilmente a che vedere con resistenze di tipo culturale.

Ad ogni modo, anche per evitare ogni dubbio di costituzionalità, credo che la soluzione preferibile sarebbe la eliminazione delle liste bloccate, che impedisce ai cittadini di scegliere i propri rappresentanti, e l'introduzione, proprio nell'ottica di dare attuazione al principio di pari opportunità, della c.d. doppia preferenza di genere, già giudicata favorevolmente dalla Corte costituzionale e già sperimentata a livello regionale (in Campania) e locale.

Infine, è importante evidenziare che anche il Disegno di legge di Riforma costituzionale *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”*, prevede alcune norme volte a favorire la rappresentanza di genere nelle assemblee elettive.

Infatti, L'art. 55, comma 2, del progetto stabilisce che le leggi per le elezioni delle due Camere (sia dunque la Camera dei Deputati, sia il nuovo senato) dovranno *“promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza”*. In questo modo si dipana ogni dubbio sul significato della locuzione *“appositi provvedimenti”* contenuta nell'art. 51 Cost., perché il nuovo art. 55 si rivolge specificamente alla *legge elettorale*, affidando ad essa il compito di realizzare l'obiettivo. Il Parlamento non potrà quindi più sfuggire all'obbligo di introdurre norme antidiscriminatorie nella definizione delle regole di accesso alla rappresentanza politica. L'obiettivo non consiste più, solo, nella elaborazione di condizioni di pari opportunità, ma *“l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza”*. Un obiettivo ambizioso, e per il quale il legislatore è spronato a compiere sforzi certamente più incisivi rispetto a quelli ad oggi messi in campo.

4. L'Art. 51 Cost. e l'accesso alle ‘altre Istituzioni’: la vicenda delle Giunte

L'esame sin qui proposto ha riguardato l'accesso alle cariche elettive. Ma l'art. 51 Cost. garantisce alle donne e agli uomini di accedere in condizioni di uguaglianza anche agli *“uffici pubblici”*, e dunque certamente anche alle Giunte regionali e degli Enti locali.

È questo anzi uno degli ambiti nei quali la disposizione costituzionale ha trovato negli ultimi anni un'importante applicazione. In effetti, proprio in forza dell'art. 51 Cost., dell'art. 6 del Tuel che già prima delle recenti novelle legislative intervenute richiedeva il rispetto del principio di pari opportunità nella composizione delle Giunte, sono ormai moltissimi i casi nei quali sono stati annullati decreti di nomina di tali organi perché composti solo da persone di sesso maschile.

Ma un caso molto importante ha interessato, come ormai noto, una Giunta regionale nella quale era prevista una sola donna. Mi riferisco alla Giunta di Regione Lombardia, dove, nonostante la allora recente approvazione di una norma statutaria che richiede il rispetto del principio di democrazia paritaria e l'obbligo di promuovere l'equilibrio tra i sessi negli organi di Governo (art. 11), il Presidente della Regione decideva di nominare in Giunta una sola donna. Inizialmente, il Tar Lombardia, adito da Associazioni operanti nel settore, aveva respinto i ricorsi, sostenendo che norme di principio come quelle dell'art. 11 dello Statuto non hanno portata vincolante ma solo la valenza di un programma, e che la nomina degli Assessori abbia natura fiduciaria, non potendo che dipendere da discrezionali valutazioni politiche (Tar Lombardia, sentenza n. 354 del 2011).

A distanza di meno di 1.000 km, il Tar Campania, chiamato a pronunciarsi su una questione del tutto simile, decideva però in termini totalmente opposti, di annullare i decreti di nomina della Giunta regionale campana proprio perché in essa presente una sola donna. A fronte della conferma della pronuncia da parte del Consiglio di Stato, il Presidente della Regione Campania si rivolgeva, insoddisfatto, alla Corte costituzionale, che con una importantissima pronuncia (la sentenza n. 81 del 2011) ha definitivamente chiarito che anche la scelta degli Assessori, sebbene certamente condotta sulla base di valutazioni di carattere politico, è soggetta ai vincoli normativi imposti dallo Stato o dalla stessa Regione con il proprio statuto, e che, di conseguenza, il principio di pari opportunità sancito a livello normativo sia nella Costituzione sia in altre fonti del diritto è principio capace di produrre effetti vincolanti.

Dopo questa decisione, il Consiglio di Stato (sent. n. 3670 del 2012) ha dunque ribaltato la decisione emessa dal Tribunale amministrativo regionale lombardo di primo grado, arrivando ad affermare che l'equilibrio di genere di cui ragiona la norma statutaria richiama l'eguaglianza, o una sostanziale approssimazione ad essa. E infatti, successivamente, anche la presenza di una seconda donna in Giunta – inserita dal Presidente della Regione a seguito di un rimpasto – è stata ritenuta insufficiente a soddisfare questo parametro (Tar Lombardia, sentenza n. 2945 del 2012).

Come si vede dall'esame di queste decisioni, le norme sulla parità di genere sono considerate ormai precettive, e, almeno in quest'ambito, ammesse anche quando particolarmente forti, perché capaci di incidere sulla stessa composizione dell'organo.

Va peraltro aggiunto che, proprio alla luce di questa giurisprudenza ormai consolidatasi, il Legislatore ha ritenuto opportuno intervenire normativamente; prima, con la legge n. 215 del 2012, stabilendo che gli statuti comunali devono non solo promuovere ma *garantire* la presenza di ambo i sessi nelle Giunte; più recentemente stabilendo, nella 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 cento.

4.1. Cenni alla recente delibera per l'introduzione di norme di parità nella composizione del Csm

Una misura molto forte è stata di recente proposta anche nell'ambito del Consiglio Superiore della Magistratura, organo che come sapete garantisce l'autonomia dell'ordine giudiziario attraverso l'esercizio di competenze molto rilevanti per la carriera e lo *status* del magistrato. Di tale organo fanno parte 3 componenti di diritto e 27 membri elettivi (8 laici, 16 magistrati). Ebbene, attualmente, ricoprono la carica di consiglieri del Csm solo 2 donne.

Proprio per tale ragione, queste consigliere, assieme al Consigliere Aniello Nappi, si sono fatte promotrici di una importante delibera di recente approvata dal *plenum* dell'organo, che si propone di trovare una soluzione al problema, riconoscendone anzitutto la gravità (aspetto non secondario, se si considera proprio il fatto che la delibera è stata approvata da un consesso a composizione quasi unicamente maschile).

Con questa delibera il Csm ha approvato di richiedere al Ministro della Giustizia di attivarsi per una modifica del sistema di elezione del Csm stesso (previsto dalla legge n. 195 del 1958, come modificata nel 2002) in modo tale che, sia per la componente c.d. togata (i 16 magistrati, quindi, eletti dai magistrati), sia per quella c.d. laica (i 16 eletti dal Parlamento tra professori in materie giuridiche o avvocati con almeno 15 anni di esercizio della professione), sia garantita la riserva di una quota minima per ciascun genere pari a un terzo. Inoltre, per l'elezione dei magistrati si vuole introdurre anche il meccanismo della doppia preferenza di genere.

Si tratta di proposte molto forti, perché, come si legge chiaramente dalla delibera con la quale, in modo davvero articolato e ben argomentato, si spiegano le ragioni dell'iniziativa, essa nasce dalla convinzione che non sia sufficiente incidere sulla composizione delle liste dei candidati, misura, questa, utile, ma che non garantisce il risultato. Piuttosto, allora, meglio agire sui punti d'arrivo, richiedendo che la quota sia rispettata con riferimento alla composizione finale dell'organo.

In questo caso, peraltro, non stiamo ragionando di misure incidenti sulla rappresentanza politica, ambito con le sue specificità, e nel quale, forse, la Corte costituzionale potrebbe ancora ritenere non ammissibili azioni positive forti che si propongano di incidere sul risultato della elezione; il diverso ambito di intervento potrebbe dunque portare a una conclusione diversa.

Per questa ragione, mi pare auspicabile che il Ministero della Giustizia raccolta l'invito rivolto dal Consiglio Superiore della Magistratura per una riforma di se stesso. E sebbene la richiesta rivolta dal Csm non riguardi la prossima tornata di elezione dell'organo – ormai imminente, posto che gli attuali membri termineranno il proprio mandato nel mese di luglio – spero che già in occasione della elezione delle persone che comporranno a partire da quest'anno il nuovo Csm, sia i magistrati sia il Parlamento, nelle rispettive competenze, si muovano

secondo la direttrice tracciata da questa delibera, assicurando, in una Istituzione importantissima del nostro sistema costituzionale, quell'equilibrio di genere che, come ormai ammesso non solo da gran parte della dottrina, ma dalla stessa giurisprudenza amministrativa formatasi in materia di Giunte, è obiettivo che non riguarda solo le donne, ma l'intera collettività; perché – nell'ottica del concetto di democrazia paritaria - solo organi nei quali presenti in congruo numero sia donne sia uomini è un organo capace di funzionare al meglio.

5. Le quote di genere nei consigli di amministrazione: la legge n. 120 del 2011 e le soluzioni adottate dagli altri Paesi europei

Il legislatore italiano ha compiuto importanti passi in avanti nella promozione delle politiche di genere, non solo nell'ambito della rappresentanza politica, ma anche in altri campi, come ad esempio, nel campo delle professioni, dell'impresa e del lavoro.

Ci si riferisce, in particolare, alla legge n. 120 del 2011 la quale ha permesso di aumentare notevolmente la presenza femminile negli organi di vertice delle imprese.

La legge impone alle società quotate e alle società partecipate dalle Pubbliche amministrazioni di riservare la quota di un terzo del consiglio di amministrazione o del collegio sindacale, al genere meno rappresentato.

La legge ha efficacia temporanea, valendo solo per tre mandati del consiglio di amministrazione; e per il primo mandato (sino al 2015) la legge si limita ad imporre la quota di 1/5 dell'organo sociale.

La legge ha prodotto ottimi risultati. Se, nel 2011 al momento dell'approvazione della legge le donne nei consigli di amministrazione erano solo il 6,8%, oggi esse rappresentano il 20% degli amministratori.

L'efficacia della legge è garantita dalla previsione di ingenti sanzioni pecuniarie, che in caso di perpetrata inosservanza dell'obbligo possono giungere sino alla decadenza dell'organo sociale.

Proprio la previsione della sanzione, considerata eccessivamente lesiva della libera iniziativa economica degli azionisti, ha particolarmente acceso la discussione parlamentare, durante l'iter di approvazione della legge.

Tuttavia, la scelta del legislatore appare condivisibile, anche alla luce delle esperienze degli altri paesi europei.

In effetti, la soluzione adottata in Spagna, non prevedendo alcuna sanzione, ma solo un invito accompagnato da incentivi, non ha prodotto i risultati sperati (40%) e la percentuale di donne nei consigli di amministrazione è ferma all'11%.

Al contrario, in Norvegia, primo paese al mondo ad introdurre le quote negli organi sociali, dove la sanzione arriva fino allo scioglimento della società, la percentuale di donne nei consigli è stabile al 40%.

Dell'opportunità della previsione di una sanzione sembra essere convinto anche il Parlamento europeo, che nella risoluzione parità uomo-donna 2012, ha citato la legge n. 120 del 2011 come esempio positivo per tutti gli Stati membri. Si tratta

di un importante traguardo per un paese che è sempre stato considerato in Europa fanalino di coda per l'attuazione delle politiche di genere.