



**«LA DEMOCRAZIA PARITARIA IN
CAMMINO FRA PRINCIPI E REALTÀ»**

Bari, 23 novembre 2012

Marilisa D'Amico

1948



Lavori dell'Assemblea
costituente sull'art. 3 Cost. e sulla parità
tra donne e uomini

sed. 18 marzo 1947

Teresa Mattei

“Noi non vogliamo che le donne italiane aspirino ad un’assurda identità con l’uomo. Vogliamo semplicemente che esse abbiano la possibilità di espandere tutte le loro forze, tutte le loro energie, tutta la loro volontà di bene nella ricostruzione democratica del nostro Paese”

“Nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accompagnato da una piena emancipazione femminile”

Oltre che nell'art. 3, la parità di genere venne ribadita in altre disposizioni della Costituzione, con riferimento a specifici settori:

- **Famiglia**

Art. 29 Cost. → uguaglianza morale e giuridica dei coniugi

- **Lavoro**

Artt. 37 Cost. → tutela della donna lavoratrice

- **Cariche pubbliche**

Art. 51 Cost. → parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive

1958

Ma il principio di parità tra donne e uomini enunciato in Costituzione è stato per lungo tempo disatteso...



Nel 1958 la Corte costituzionale salvò la norma che disponeva che dei 6 giudici popolari delle Corti d'assise, almeno 3 dovessero essere uomini.

L'art. 51 Cost., pur sancendo la parità, aggiunge che ciò avviene secondo i requisiti stabiliti dalla legge: per la Corte in questo modo i Costituenti avrebbero lasciato al legislatore 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).

Solo nel 1960 la Corte dichiarò illegittima la norma che escludeva le donne da tutti i pubblici uffici che comportassero l'esercizio di diritti e potestà politiche

“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”

(sent. n. 33 del 1960)

1961/1968

Reato di adulterio
se commesso da una donna!!!
(art. 559 c.p.)

(sent. 64 del 1961)

La Corte salva la norma:

- **«l'ordinamento giuridico positivo non può del tutto prescindere ... dalle valutazioni che si affermano, spesso imperiosamente, nella vita sociale»**

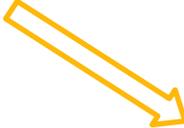
- **«Il diverso trattamento disposto dall'art. 559 Cod. pen. bene, infatti, può includersi fra i limiti posti a garanzia della unità familiare»**

(Sent. n. 126 del 1968)

La Corte dichiara illegittima la norma:

«alla stregua dell'attuale realtà sociale ... la discriminazione, lungi dall'essere utile, è di grave nocimento alla concordia ed alla unità della famiglia ... non garantisce l'unità familiare, ma è più che altro un privilegio assicurato al marito; e, come tutti i privilegi, viola il principio di parità»

Nell'ambito dell'imprenditoria, il legislatore introduce
° misure promozionali, ai sensi dell'art. 3, comma 2,
Cost., a favore del genere femminile



Legge n. 215 del 1991 (incentivi
economici per le imprese 'femminili')



Corte cost., sent. n. 109 del 1993

Le **azioni positive** sono «*il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate*»

Ma la Corte è restia ad ammettere azioni positive nell'ambito dei diritti politici ...

Interventi normativi per incrementare la presenza di donne nelle Assemblee rappresentative

- Elezioni comunali (legge n. 81 del 1993): «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi».
- Elezioni regionali (legge n. 43 del 1995): “nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati”
- Elezioni della Camera dei deputati (legge n. 277 del 1993): “Le liste recanti più di un nome sono formate da candidati e candidate, in ordine alternato”



La Corte costituzionale dichiara illegittime tutte queste norme (sent. n. 422 del 1995)

Impianto argomentativo della decisione:

Nell'accesso alle cariche elettive l'**uguaglianza** espressa dall'art. 51 Cost. è da intendersi in senso unicamente **formale**



Norma illegittima in quanto, nonostante la formulazione 'neutra', è volta a favorire la parità sostanziale...e ad attribuire direttamente un risultato!

Per superare l'ostacolo posto da questa decisione, in Parlamento viene avviata la riforma dell'art. 51 Cost. ...

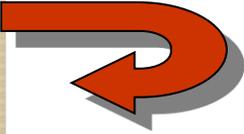
... conclusa
nel 2003

(legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1)

«Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»

MA per le Regioni il legislatore costituzionale era già intervenuto nel **2001**



La Corte salva la legge della Regione Valle d'Aosta che richiedeva che nelle liste elettorali fossero “*presenti candidati di entrambi i sessi*” (sent. n. 49 del 2003)

Impianto argomentativo della decisione

La norma non pone il sesso quale condizione di eleggibilità o candidabilità, ma concerne “solo le liste e i soggetti che le presentano”

La norma è formulata in modo neutro

Nuovo quadro costituzionale (relativo a Regioni)

La 'preferenza di genere'



Legge Regione Campania n. 4
del 2009

*“L’elettore può esprimere ... uno o due
voti di preferenza ... 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” (art. 4)*

La Corte ritiene salva la norma (sent. n. 4 del 2010)

Impianto argomentativo della decisione

l'elettore ha la **facoltà** di esprimere una seconda preferenza. Inoltre, l'invalidità colpisce solo la seconda preferenza eventualmente espressa



la norma non restringe ma amplia lo spettro delle scelte dell'elettore

La regola non è idonea a prefigurare un risultato elettorale, né attribuisce alle donne o agli uomini maggiori possibilità di successo



Inoltre, il quadro costituzionale «è complessivamente 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.»

Il riequilibrio di genere nelle Giunte: i principi costituzionali di riferimento



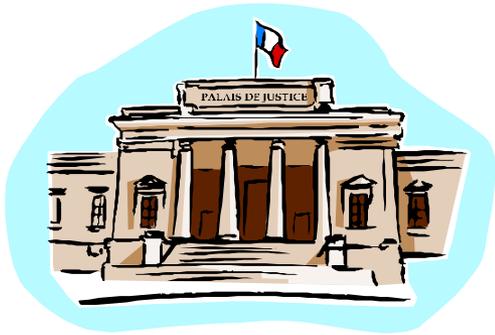
- **Art. 3, comma 2, Cost.**
- **art. 51 Cost.** (che parla di di accesso a cariche elettive e «uffici pubblici», cui si accede, nel caso delle Giunte, per nomina politica)
- **art. 117, comma 7, Cost.** (che impegna le Regioni a promuovere pari opportunità)
- **Art. 123 Cost.** («Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento»).

Sulla base di queste previsioni costituzionali diverse Regioni hanno previsto, nei propri statuti, norme volte a realizzare un riequilibrio di genere nelle Giunte



Norme contenute anche negli Statuti comunali e provinciali, sulla base dell'art. 6 Tuel:
«Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per ... promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle Giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti»

Norme spesso disattese! Situazione che ha reso indispensabile l'intervento dei Giudici



Ricorsi al Giudice
amministrativo proposti da
parte di:

- *Donne cittadine elettrici*
- *Consigliere di parità*
- *Associazioni che promuovono le pari opportunità*

'Caso Lombardia'

art. 11 Statuto:

«La Regione riconosce, valorizza e garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo, adottando programmi, leggi, azioni positive, e iniziative atte a garantire e promuovere la democrazia paritaria nella vita sociale, culturale, economica e politica

...

... promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione»





N.B. prima volta che il concetto di **democrazia paritaria** entra a far parte di un testo giuridico

'quote'
**nella concezione
tradizionale ...
... intese come
strumento volto a
correre in soccorso
di soggetti deboli**

**'Democrazia
paritaria' ...
*pretesa a realizzare
un diritto la cui
implementazione
concorre al
benessere dell'intera
società***

....nonostante il chiaro tenore dell'art. 11 dello Statuto lombardo, all'indomani della consultazione elettorale del 2010, il Presidente della Regione nominava come assessori in Giunta 15 componenti di sesso maschile, 1 solo di sesso femminile...



decreti di nomina impugnati da cittadine elettrici e da associazioni che tutelano le pari opportunità

Tar Lombardia, sez. I, sent. 4 febbraio 2011



ricorso rigettato

secondo il Tar Lombardia:

-Le norme di principio come quelle statutarie regionali richiamate hanno natura non precettiva, non vincolante. Si tratta solo di norme di promozione, recanti finalità da perseguire.

→ risalente tesi delle
norme programmatiche

La nomina degli assessori ha natura fiduciaria, è dunque espressiva di discrezionalità politica

... inoltre

- *«il Collegio è dell'avviso che, in considerazione dello stadio in cui versa attualmente il processo di promozione dell'effettiva democrazia paritaria tra tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici, non possa pervenirsi a una dichiarazione di illegittimità della formazione della Giunta regionale siccome composta da un solo assessore di sesso femminile ...»*

(sic!)

nel frattempo ... **‘Caso Campania’**

Art. 46 Statuto:

«Il Presidente della Giunta regionale, nei dieci giorni successivi nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini, i componenti la Giunta»

**Il Presidente della
Regione nominava in
Giunta 1 sola donna su
11 assessori!**

In questo caso i **Giudici amministrativi** danno ragione ai ricorrenti!

ritenendo la norma statutaria immediatamente precettiva, e che anche rispetto all'atto di nomina degli assessori essa espliciti effetti vincolanti

*(Tar Campania, sent. n. 1985 del 2011;
confermata da Cons. st. sent. n. 4502 del 2011)*



Non solo...

La decisione del Consiglio di Stato sul caso Campania è oggetto di un conflitto di attribuzione elevato dalla Regione, che lamentava la violazione dell'art. 122, comma 5, Cost., ai sensi del quale il Presidente della Regione nomina e revoca i componenti della Giunta.

Secondo la ricorrente, il Consiglio di Stato avrebbe leso questa prerogativa, espressiva di un potere «politico» insindacabile (come peraltro prevede l'art. 7 del codice processo amministrativo, secondo cui «*Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*»)

Corte costituzionale, sent. n. 81 del 2012



«La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili».

La norma dello Statuto campana sull'equilibrio di genere è vincolante e «la discrezionalità spettante al Presidente risulta arginata dal rispetto di tale canone»

tornando al caso Lombardia...

In sede di appello, forse anche per il sopravvenire di queste nuove decisioni, così come di altre riguardanti numerose altre Giunte

(es. Giunta della Regione Sardegna, Giunta del Comune di Roma, ecc.)

la decisione del Tar Lombardia viene riformata

Consiglio di Stato, sez.V., 21/6/2012, sent. n. 3670

Il Giudice amministrativo di secondo grado ritiene:

- equiparabili, nella loro portata precettiva, le norme dello Statuto lombardo e dello Statuto campano;
- «riequilibrio» = «*uguaglianza, o sostanziale approssimazione ad essa*»;

.....



- sussistente una «evidente violazione di legge» in quanto l'«equilibrata presenza ... non può certo esser assicurata dalla presenza di un solo assessore donna»

Seguito della vicenda...

- *in pendenza del giudizio, il Presidente di Regione Lombardia procedeva ad un rimpasto di Giunta, aggiungendo una donna tra gli assessori e una tra i sottosegretari. I decreti di nomina sono stati nuovamente impugnati...e si attende la decisione del Tar Lombardia.*

- *In data 17 aprile 2012, il Presidente ha aggiunto un'altra donna in Giunta (tot. 3 assessori e 1 sottosegretario) ... sufficiente?...*

- *In data 22 ottobre 2012, il Presidente riforma la Giunta, nominando 2 donne su 11...*

In conclusione...
**perché più donne in Giunta, nelle
Assemblee elettive, nelle Istituzioni?**

N.b.



Non si tratta di tutelare le donne quali
soggetti deboli, ma di realizzare una
«*democrazia paritaria*», in cui entrambi i
generi possano partecipare alla vita
istituzionale ed economica, con beneficio
dell'intera società

Tar Lazio (sent. 6673 del 2011 - decisione che ha annullato la Giunta del Comune di Roma, nella quale era presente una sola donna)

«Soltanto l'equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno agli organi amministrativi ... garantisce l'acquisizione al modus operandi dell'ente ... 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».

«...organi squilibrati nella rappresentanza di genere ... risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell'apporto collaborativi del genere non adeguatamente rappresentato».

In ambito economico

La legge 12 luglio 2011 n. 120 si fonda sull'idea, propria della nuova concezione della "democrazia paritaria", che collegi composti in modo equilibrato tra donne e uomini siano in grado di conseguire risultati migliori, perché frutto di decisioni assunte sulla base di un confronto tra sensibilità, esperienze, attitudini e punti di vista differenti



n.b. La legge nasce da proposte presentate nel 2009 da deputati di provenienza politica diversa (c. 2426, on. Golfo; c. 2956, on. Mosca; s. 1719, sen. Germontani)

Su 33 Paesi considerati da studi della Commissione europea, l'Italia era allora ventinovesima quanto a presenza di donne nei cda delle quotate (4% di donne, 96% di uomini) - seguita solo da Malta, Cipro, Lussemburgo, Portogallo.



In **Europa** diverse le soluzioni adottate.

- Legislazioni vincolanti per le società con previsione di sanzioni (es. Norvegia, la prima ad intervenire in materia nel 2005. Successivamente anche Belgio, Francia);
- Legislazioni con sistemi di incentivi (es. Spagna nel 2007)
- Raccomandazioni inserite in Codici di autoregolamentazione (es. Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi)



La nuova disciplina italiana

(che interviene sul Testo unico della Finanza)

- viene imposto un “**equilibrio tra i generi**” negli organi (cda e collegi sindacali) delle società quotate e delle società a controllo pubblico;



il genere meno rappresentato
deve ottenere almeno «un
terzo» dei membri eletti

- n.b. obiettivo da raggiungere **gradualmente** (nel primo mandato cui si applica la disciplina - ovvero il primo dopo un anno dall'entrata in vigore della legge - la quota è pari a «un quinto»)

- il riparto si applica per **tre mandati** consecutivi;

- richiesto adeguamento degli statuti delle società;

Impianto sanzionatorio

Società quotate

La Consob diffida la società, dando termine di max 4 mesi. In caso di inottemperanza alla diffida, la Consob applica una sanzione da euro 100.000 a euro 1.000.000, e fissa un nuovo termine di 3 mesi. In caso di ulteriore inottemperanza, i componenti eletti **decadono** dalla carica.

Società a controllo pubblico (d.p.r. approvato il 26/10/2012)

Il Ministro delegato per le pari opportunità diffida la società, dando termine di 60 giorni. In caso di inottemperanza alla diffida, viene fissato un nuovo termine di 60 giorni ad adempiere. Decorso inutilmente detto termine i componenti dell'organo **decadono**.

n.b.

- *no sanzioni economiche*
- *segnalazione al Ministero da parte di «chiunque vi abbia interesse»*

Fondamento costituzionale della legge: art. 3, comma 2, Cost.



Compatibile con la giurisprudenza costituzionale che ritiene vietate azioni positive orientate al risultato?

Compatibile con gli artt. 41 e 42 Cost., che tutelano la libertà di iniziativa economica e il diritto di proprietà (degli azionisti)?

da considerare che:

1) Siamo in ambito economico (la giurisprudenza più severa della Corte costituzionale riguarda l'ambito della rappresentanza politica, in cui entrano in gioco altri diritti fondamentali);

2) La misura introdotta dal legislatore è temporanea (simile in questo aspetto ad una *affirmative action*)





3) La norma è formulata in termini neutri (si parla di «genere meno rappresentato»);

4) Gli artt. 41 e 42 Cost. pongono anche il limite della «utilità sociale» e della «funzione sociale»

n.b. su impulso della Commissaria Reding è stata proposta l'adozione di una Direttiva dell'Ue in

- materia (*anche se si ha notizia che la contrarietà di alcuni Paesi - es. Germania, Inghilterra - abbia determinato una significativa attenuazione della portata del testo – es. rinuncia a sanzioni.*