

Erik Longo*

La parità nell'ordinamento regionale

1. *Il quadro*

Prima ancora di entrare nel merito del mio intervento vorrei tracciare molto sinteticamente il quadro entro cui si colloca la dimensione della parità all'interno della nostra Costituzione. Come è noto nel corpo unitario della Carta costituzionale è possibile, non solo idealmente ma anche testualmente, rintracciare due distinte parti dotate della medesima forza¹: la prima parte esprime l'obiettivo fondamentale dei poteri pubblici, cioè assicurare la garanzia dei diritti delle persone; la seconda contiene le norme fondamentali che gli organi costituzionali devono rispettare nell'esercizio dei propri poteri.

Se prendiamo in considerazione le norme relative alla parità ed alla particolare condizione della donna ci accorgiamo che la loro sede naturale è la prima parte della Costituzione, dove sono sanciti i principi dell'eguaglianza formale (art. 3, comma 1 - eguale trattamento e divieto di discriminazione) e dell'eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 - rimozione di ogni ostacolo all'eguale godimento dei diritti attraverso misure di tipo "positivo"). Rientrano in questo ordine tanto l'art. 51 Cost., che espressamente riguarda la parità sul piano del rapporto tra i cittadini e l'organizzazione statale (cariche elettive e pubblici uffi-

* Ricercatore di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Macerata.

¹ Cfr. M. Luciani, *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri»*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Studi Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 1985, pp. 497 e ss.

ci), segnando una «discontinuità»² rispetto all'esperienza precedente, quanto le altre norme sulle libertà: i diritti sociali che mirano a garantire l'uguaglianza dei coniugi (art. 29 Cost.) sul piano dei diritti e dei doveri (con specifico riguardo ai figli – art. 30 Cost.), a tutelare la maternità (art. 31 Cost.), a sancire che la donna lavoratrice ha, in generale, gli stessi diritti e, in particolare, nel caso di parità di lavoro, il diritto alla stessa retribuzione (art. 37 Cost., comma 1)³; e che spetta all'ordinamento giuridico garantire alla donna condizioni favorevoli per poter adempiere alla sua essenziale funzione familiare, soprattutto con riguardo ai figli (art. 37, comma 1)⁴; infine, l'art. 48 Cost. che espressamente riferisce il diritto di elettorato attivo e passivo a «uomini e donne, che abbiano raggiunto la maggiore età»⁵.

A dispetto di queste numerose disposizioni, la seconda parte della Costituzione non conteneva originariamente norme che richiamassero la parità o, comunque, tenessero conto della particolare condizione femminile nell'organizzazione degli organi dello Stato. Ciò a dimostrazione che la sede naturale per l'affermazione della «parità» sono le norme sui diritti, cui tutti i poteri pubblici devono riferirsi.

² Come ha notato A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, Cedam, 2002, pp. 419 e ss. Sul punto v. anche S. Gambino, *Donne e rappresentanza politica: alcune riflessioni sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, in AA. VV. (a cura di), *Il Filangieri «Quaderno 2006»*, Napoli, Jovene, 2007, p. 48, che parla di una «Costituzione fortemente avanzata» nella tutela delle libertà delle donne.

³ Per un approfondito esame di questi temi si rimanda agli altri contributi presenti in questo volume.

⁴ L'art. 37 Cost., come ricorda A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 249, è sicuramente una norma «difficile» dato il contrasto che c'è tra le sue matrici culturali e i modelli normativi che da tale disposizione sono derivati come attuazione.

⁵ Non è certamente superfluo ricordare che l'affermazione lapalissiana secondo cui il diritto di voto è concesso a tutti i cittadini, sia uomini che donne, era stata fortemente voluta durante i lavori dell'Assemblea Costituente per scongiurare la remota possibilità di un'interpretazione restrittiva della parola «cittadini», come era accaduto per la disposizione contenuta nell'art. 24 dello Statuto Albertino, che pur riconoscendo a «tutti» il diritto di voto, era stata interpretata sempre in modo restrittivo. Su questi ultimi aspetti cfr. L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, in L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova, Cedam, 2002, p. 5. Per un esame della presenza femminile all'interno della Costituente cfr. E. Palici di Suni, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 144 e ss.

Con le modifiche costituzionali realizzate durante la XIII Legislatura, tuttavia, la particolare tutela delle donne è entrata anche nella seconda parte della Costituzione, tra le norme dedicate alla distribuzione del potere legislativo e regolamentare tra Stato e regioni.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), infatti, ha introdotto nel corpo dell'articolo 117 Cost. un'espressa previsione (comma 7) sulle pari opportunità con riguardo alle fonti legislative regionali: «*le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*».

Prima ancora di questa modifica la legge costituzionale n. 2/2001 (sull'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano) ha espressamente attribuito alle leggi elettorali delle Regioni speciali il compito di promuovere «*condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali*».

Il motivo di questo cambiamento, come di solito accade, non è unico. Come è noto l'intera riforma del Titolo V rappresenta il «piccolo» prodotto di una intesa stagione di rinnovamento dell'architettura costituzionale che aveva come obiettivo la riscrittura dell'intera parte seconda della Costituzione⁶.

Non è un caso né il prodotto di un errore, dunque, che oggi nell'art. 117 Cost. compaiano norme che avrebbero dovuto avere una collocazione diversa, esprimendo principi che hanno un riferimento ben più ampio del solo ordinamento regionale⁷.

Dopo la riforma costituzionale del 2001 la dottrina si è occupata molto del tema della parità, dimostrando notevoli divergenze interpretative soprattutto sugli effetti che le nuove norme costituzionali avrebbero avuto a fronte del divieto espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 422/1995. Ancora una volta le questioni su cui si

⁶ Per questi aspetti cfr., in particolare, P. Caretti (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, 1998; G. Azzariti (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?: atti del seminario sul progetto di revisione della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1999; E. Cheli, *La riforma mancata*, Bologna, Il Mulino, 2000.

⁷ Si pensi, a titolo di esempio, al fatto che l'art. 117, comma 1, contiene la prima previsione espressa del rapporto tra fonti interne e fonti comunitarie o anche la norma contenuta nell'art. 114, comma 1, che formalizza l'indirizzo secondo cui con il termine Repubblica si intende un certo insieme di enti pubblici territoriali presenti nel nostro ordinamento (Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni).

dibatteva riguardavano la possibilità per il legislatore ordinario di introdurre disposizioni che in modo non univoco prevedessero strumenti per favorire l'accesso alle cariche elettive per le donne, a fronte di un chiaro indirizzo della giurisprudenza costituzionale, che equiparando "apoditticamente" il momento della presentazione delle candidature a quello delle elezioni aveva escluso qualsiasi differenziazione in base al sesso che si proiettasse sull'elettorato passivo, perché sarebbe stata "oggettivamente discriminatoria"⁸.

Così, tra coloro che si sono occupati per primi di comprendere la portata delle nuove norme costituzionali in tema di parità si è formata una spaccatura – certamente non netta – tra coloro che hanno scelto la strada della "cautela" interpretativa e coloro che, invece, hanno ritenuto superato il divieto espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza del 1995.

I primi, perciò, hanno considerato l'art. 117, comma 7, della Costituzione come una disposizione meramente ripetitiva del principio di eguaglianza sostanziale, senza la reale innovatività e la capacità espansiva che sarebbe propria delle norme costituzionali⁹, ma, soprattutto, senza la capacità di superare la regola dell'«irrilevanza giuridica del sesso» e delle altre diversità contemplate dall'art. 3 che era stata sancita dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 422/1995¹⁰.

⁸ Cfr. punto n. 6 del c.i.d. della sent. n. 422/1995. Questa pronuncia mediante il meccanismo dell'incostituzionalità consequenziale (art. 27 l.n. 87/53) aveva dichiarato incostituzionali tutte le norme che prevedessero una forma di quota o di incentivo per l'accesso alle donne alle cariche elettive, nel presupposto che qualsiasi intervento toccasse anche l'eleggibilità avrebbe distorto anche il principio della rappresentanza politica.

⁹ Cfr. tra tutti R. Romboli, *Le modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione. Premessa*, in *Foro.it.*, V, 2001, pp. 185 e ss.; M. Cartabia, *Il principio di parità tra uomini e donne nell'art. 117, comma 7*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 109 e ss.; A. Mangia, *Rappresentanza "di genere" e generalità della rappresentanza*, in R. Bin, A. Pugiotto, G. Brunelli, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 79 e ss.; G. Luchena, *Le azioni positive nelle recenti riforme costituzionali: il difficile equilibrio tra misure preferenziali e tutela delle posizioni soggettive dei terzi*, in *Rass.parl.*, 3, 2003, p. 442.

¹⁰ Una sentenza che, giova qui ricordarlo, era tutta imperniata sull'«inammissibilità di ogni misura discriminatoria che diminuisse «per alcuni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato». Cfr. il c.i.d. della sent. n. 422/1995. Questo effetto secondo alcuni degli autori citati in precedenza (Luchena) sarebbe dovuto alla stessa formulazione usata dal legislatore costituzionale, che ha privilegiato la scelta per norme "neutre" che pur

Diversamente, i secondi hanno riconosciuto, nell'art. 117, comma 7 della Costituzione e nelle omologhe disposizioni statutarie speciali, una portata precettiva tale da consentire il superamento del divieto posto dalla Corte costituzionale alle quote di riserva che incidono sulla candidabilità e perciò avrebbero modificato i requisiti di eleggibilità¹¹. Per essi il richiamo espresso dell'accesso alle cariche elettive conferirebbe la priorità della disciplina di questo momento nelle scelte del legislatore¹², perché su di esso graverebbe ora un preciso dovere di rimuovere ogni ostacolo che si frappone alla piena parità degli uomini e delle donne¹³.

Proprio nel momento in cui questo dibattito assumeva contorni così precisi da divenire oggetto di una riflessione più ampia in tema di rappresentatività politica¹⁴, la Corte costituzionale è tornata sui suoi passi con una sentenza (n. 49/2003) che prende atto delle modifiche costituzionali e dichiara (espressamente) legittime quelle misure – come le quote – che hanno l'intento di «realizzare la finalità promozionale espressamente sancita» dalle norme costituzionali e dagli statuti speciali.

Chiamata, infatti, a giudicare la legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 7, comma 1, della legge regionale della Valle d'Aosta n. 21/2002, che modificava la precedente legge elettorale regionale del 1993, introducendo rispettivamente l'art. 3-bis, espressamente rubri-

consentendo in astratto di reintrodurre meccanismi simili alle quote, non impedirebbero alla Corte costituzionale di dichiararne l'incostituzionalità.

¹¹ V. esplicitamente in questo senso E. Palici de Suni Prat, *Le ragioni delle donne e le donne nelle Regioni*, in *Dir pubbl.comp.europ.*, 2, 2001, p. 620.

¹² Per questa indicazione cfr. A. Deffenu, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Dir pubbl.*, 2, 2001, pp. 609 e ss.

¹³ V. in questo senso soprattutto la posizione espressa da Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, cit., p. 18, secondo cui una legge regionale che non tenesse conto dell'art. 117, comma 7, Cost. «sarebbe illegittima e potrebbe essere sottoposta al controllo della Corte costituzionale affinché ne dichiari l'incostituzionalità». Cfr. anche in un senso molto simile quanto affermato da B. Pezzini, *L'attuazione dell'art. 117, comma 7° Cost. (presa sul serio) e le dimensioni dell'uguaglianza nel diritto regionale*, in L. Violini (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 120 e ss.

¹⁴ Si pensi ad esempio all'ampia riflessione sul tema che si è svolta nel novembre del 2002 a Ferrara in occasione della visita ufficiale della Corte costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza di quella città, di cui si ha traccia nel volume dal titolo *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Giappichelli, Torino, 2003.

cato "condizioni di parità tra i sessi" e prevedendo una ulteriore causa di invalidità laddove le liste non contengano candidati di entrambi i sessi, la Corte costituzionale ha dichiarato la questione sollevata dal Governo non fondata.

La sentenza n. 49/2003, dunque, opera un vero e proprio *revirement* giurisprudenziale rispetto al precedente del 1995, optando in modo netto per la immediata precettività sia delle norme contenute nella l. cost. 2 del 2001 sia della identica previsione contenuta nell'art. 117, comma 7, Cost.¹⁵.

Per chiudere definitivamente sul punto, solo 10 giorni dopo il deposito di questa sentenza in Parlamento si concludevano, con una maggioranza superiore ai 2/3, le votazioni per l'introduzione nell'art. 51, comma 1, della Costituzione di una disposizione contenente il preciso compito per tutti gli enti compresi nella dizione "Repubblica" di promuovere «con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini» nell'accesso ai pubblici uffici ed alle cariche elettive¹⁶. L'entrata in vigore dopo pochi mesi di questa ulteriore legge costituzionale è stata certamente salutata come la migliore chiosa per la vicenda delle "quote". L'ampia maggioranza con cui la riforma dell'art. 51 Cost. è stata votata sembrava, infatti, confermare la «presenza di un contesto politico culturale favorevole all'introduzione di un misure legislative volte a riequilibrare la presenza dei due sessi negli organi politici rappresentativi»¹⁷.

Ad una veloce analisi, perciò, si potrebbe escludere che le norme costituzionali approvate nel triennio 2001-2003 abbiano avuto solo lo scopo contingente di superare l'*empasse* provocato dalla sentenza della Corte costituzionale del 1995; la riforma sarebbe piuttosto l'espressio-

¹⁵ Si legge nella sentenza che le nuove disposizioni costituzionali pongono «esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio come e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale». Cfr. Corte cost., sent. n. 49/2003, n. 4 del c.i.d.

¹⁶ Per una precisa ricostruzione del cammino parlamentare che ha seguito la l. cost. 30 maggio 2003, n. 1, v. E. Rossi, *Legge costituzionale 3 maggio 2003, n. 1. Modifica dell'art. 51 della Costituzione [Parità dei sessi]*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale [1994-2005], Bologna-Roma, 2006, pp. 443 e ss. e M. Montalti, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene "rappresentanza protetta": tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le regioni*, 2/3, 2003, pp. 492 e ss.

¹⁷ Cfr. A. Deffenu, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le regioni*, 5, 2003, p. 920.

ne di un profondo rinnovamento delle strategie in tema di riequilibrio della rappresentanza di genere, che parte dai livelli di governo più bassi e che poi coinvolge le altre istituzioni e tutte le formazioni sociali.

2. La tutela effettiva

Le conclusioni abbozzate rivelano la stringente necessità di focalizzare il problema fondamentale sotteso all'argomento della parità nell'accesso alle cariche elettive: e cioè capire in che modo si può assicurare effettività al diritto che viene reclamato dai soggetti che subiscono la discriminazione.

Si tratta di un problema che si declina poi nell'obiettivo di comprendere come possa intervenire la legge per realizzare l'obiettivo, costituzionalmente meritevole, di riequilibrare dal punto di vista del genere la rappresentanza politica e, soprattutto, nel tentativo di capire quali margini abbia il legislatore per garantire l'effettività della partecipazione politica delle donne.

Beninteso, si tratta di problemi che non solo si pongono su un piano legislativo, ma richiedono una riflessione in termini strettamente costituzionali, poiché è nella Costituzione che si trovano quei principi capaci di orientare l'interprete nel verificare volta per volta se certe misure raggiungano o meno il risultato del riequilibrio della rappresentanza, senza limitare del tutto altri diritti costituzionali.

Nel caso delle norme a tutela della parità ci troviamo di fronte ad un diritto che, da una parte, nasce nel "divieto di discriminare", e che quindi ha un contenuto negativo, ma, dall'altro, richiede per essere effettivo concrete misure di favore sia da parte del legislatore che delle pubbliche amministrazioni¹⁸.

Pertanto, già prima delle richiamate riforme costituzionali, l'ordinamento poteva dirsi completo¹⁹ degli strumenti che avrebbero potuto

¹⁸ Cfr. Gambino, *Donne e rappresentanza politica: alcune riflessioni sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, cit., p. 45.

¹⁹ Già prima della riforma del Titolo V e della novella dell'art. 51, infatti, la Costituzione conteneva norme che definivano l'obiettivo della piena parità di accesso alle cariche elettive che legittimavano «il mero inserimento necessario nelle liste elettorali di candidati aventi alcune caratteristiche giustificabili in termini di tutela di valori costituzionali». Cfr. U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, cit., p. 3270. In questo senso oggi anche M. Cartabia, *Il principio di*

consentire al titolare di questo diritto di invocare tutela nel caso in cui la propria posizione soggettiva fosse limitata ingiustamente, così come era nella piena discrezionalità del legislatore inserire norme dirette a dare effettività al diritto in questione, rispettando il limite del principio di rappresentanza e del connesso divieto di mandato imperativo²⁰.

Perciò, giustificare le novelle costituzionali nei termini di "strumenti" utili al solo scopo di superare l'interpretazione "riduttiva" espressa nella sentenza costituzionale n. 422/1995 è frutto di un errore di prospettiva. Il legislatore costituzionale, infatti, non è partito dalla necessità di superare il divieto posto dalla Corte, ma dalla necessità di trovare una risposta al *deficit* di rappresentanza, dimostrandosi oltretutto a favore di un cambiamento di indirizzo riguardo alla tutela della parità e intervenendo laddove la Costituzione già prevedeva questo scopo ovvero laddove il principio della parità poteva essere identificato come un paradigma essenziale dell'azione dei pubblici poteri.

Le nuove disposizioni intervengono, perciò, ancora più esplicitamente, intestando i principi e gli obiettivi della prima parte su precisi soggetti presenti nella seconda parte.

Se una novità vi è, dunque, si tratta solo della maggiore specificazione del compito dei soggetti che compongono la Repubblica, ma che poteva trarsi già interpretativamente dalla previsione dei principi di eguaglianza formale e di eguaglianza sostanziale sanciti nell'art. 3 Cost.

Certamente, si potrebbe obiettare che, pur nella vigenza di queste norme, la Corte aveva dichiarato incostituzionali tutte le disposizioni sulle quote; ma è altrettanto vero che quella decisione è certamente il frutto di un atteggiamento assunto dalla Consulta in un momento in cui non vi era ancora molta chiarezza – soprattutto in sede politica – sulla differenza tra prevedere l'accesso paritario alle cariche elettive come "finalità" delle politiche istituzionali e come "risultato" da ottenere per garantire il sesso sottorappresentato. Obiettivo certamente non raggiungibile se non a costo di sacrificare il principio della rappresentanza politica e il divieto di mandato imperativo.

Se questi sono i termini della questione, si comprende bene che le disposizioni fino ad ora approvate hanno come unico scopo quello di

parità tra uomini e donne nell'art. 117, comma 7, cit., p. 111.

²⁰ Inteso come divieto di attribuire direttamente il risultato della elezione o falsare il normale rapporto tra elettori ed eletti.

incentivare una "cultura" della parità e di promuovere la democrazia – nel senso dell'inclusione di soggetti esclusi – nelle scelte pre-elettorali dei partiti²¹, ovvero di favorire la possibilità di accedere alle consultazioni consentendo al legislatore di prevedere misure finalizzate a tale scopo; senza poter arrivare a stabilire riserve di posti o ad attribuire a chi appartiene al sesso femminile un risultato che stravolga il principio della rappresentanza politica²².

3. La parità all'interno degli statuti regionali

I principi affermati fino ad ora hanno una particolare declinazione nell'ordinamento regionale. In effetti, tra i risultati più concreti raggiunti in questo periodo di discussione sulla garanzia della concreta attuazione delle norme a tutela delle pari opportunità, vi è una nuova considerazione di questo tema all'interno degli ordinamenti regionali.

Certo il particolare ruolo che le regioni hanno a tutela delle donne non è una novità assoluta. Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione alcune regioni avevano avviato – sulla base di un indirizzo presente anche nella legislazione statale – un intenso processo di sostegno della parità uomo-donna²³, dimostrando, in alcuni casi, di riuscire a introdurre norme che potessero rendere davvero effettivo il principio della parità.

A questo scopo, negli ultimi anni le istituzioni regionali si sono fatte promotrici di particolari misure che incentivassero una "cultura" della parità e una garanzia della partecipazione effettiva delle donne alla vita sociale²⁴.

²¹ Che poi, nella sostanza, è quanto prevede la stessa Consulta nella sent. n. 49/2003.

²² Cfr. in questo senso anche E. Rossi, *Legge costituzionale 3 maggio 2003, n. 1. Modifica dell'art. 51 della Costituzione [Parità dei sessi]*, cit., p. 479.

²³ Per questi indirizzi cfr. soprattutto A. Poggi, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in R. Bin, A. Pugiotto, G. Brunelli, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 124 e ss.

²⁴ Come – ad esempio – quelle particolarmente vincolanti in vigore nella regione Abruzzo riguardo alle nomine di competenza regionale. Cfr. l.r. Abruzzo n. 88/2000 "Commissione permanente per la realizzazione delle pari opportunità, della parità giuridica e sostanziale tra uomini e donne e la promozione di azioni positive". All'art. 2, comma 2, lett. b) è previsto che la commissione «esprime parere obbligatorio sulle proposte di nomine e designazioni di competenza del Consiglio al fine di assicurare una

Tale indirizzo trova un punto di emersione significativo nel processo di rinnovamento degli statuti regionali in atto²⁵, in cui si trovano non poche disposizioni dedicate al tema della parità che, con alcune differenze, ricalcano uno schema omogeneo.

Tali disposizioni possono essere suddivise in 4 tipi:

1. disposizioni generali che ribadiscono la necessità di orientare l'azione regionale per garantire la parità, inserite nei titoli dedicati alle disposizioni di principio;
2. disposizioni che riguardano la parità nell'accesso alle cariche elettive;
3. previsioni che si riferiscono specificamente alla tutela della parità nell'azione dell'amministrazione regionale;
4. disposizioni che istituiscono/disciplinano organismi con poteri consultivi e di proposta per le pari opportunità.

Tutte le regioni prevedono norme del primo tipo²⁶: i legislatori statuari, perciò, hanno inteso come doverosa l'attuazione dell'art. 117, comma 7, Cost., introducendo queste norme nella parte più consona a tale scopo, ossia quella delle norme sui diritti e delle norme di principio.

L'esame analitico di queste norme rivela un'ampia differenziazione semantica tra statuti; all'interno di discipline sostanzialmente identiche, diritto alla pari opportunità, valorizzazione delle differenze di genere e rimozione di ostacoli che impediscono la piena parità, ogni statuto si caratterizza per avere scelto l'inserimento delle pari opportunità all'interno delle politiche o degli obiettivi che devono guidare l'azione regionale.

È facile constatare, però, che nessuna regione si è spinta al di là di una ripetizione di quanto già previsto in Costituzione. Sul piano dell'analisi contenutistica, infatti, queste norme non producono par-

significativa presenza femminile nei luoghi decisionali»; parere che ove reso impone agli organi regionali di motivare espressamente l'eventuale dissenso (art. 3).

²⁵ Al momento in cui si scrive sono stati approvati 10 Statuti: Calabria (L.r. 19 ottobre 2004, n. 25); Emilia Romagna (L.r. 31 marzo 2005, n. 13); Lazio (L. statutaria 11 novembre 2004, n. 1); Liguria (L. statutaria 3 maggio 2005, n. 1); Marche (L. statutaria 8 marzo 2005, n. 1); Piemonte (L. statutaria 4 marzo 2005, n. 1); Puglia (L.r. 12 maggio 2004, n. 7); Toscana (Burt 11 febbraio 2005, n. 12); Umbria (L.r. 16 aprile 2005, n. 21); Abruzzo (Bura 10 gennaio 2007, n. 1 Straordinario).

²⁶ Cfr. art. 6, Statuto Abruzzo; art. 2, Statuto Calabria; artt. 2 e 4, Statuto Emilia-Romagna; art. 6, Statuto Lazio; art. 2, Statuto Liguria; art. 3, Statuto Marche; art. 13, Statuto Piemonte; art. 6, Statuto Puglia; art. 2, Statuto Toscana; art. 7, Statuto Umbria.

ticolari problemi, poiché mancano quasi del tutto di "originalità" e capacità innovativa²⁷.

Nell'esame delle norme del secondo tipo si possono scorgere maggiori distinzioni tra gli statuti approvati. Il riferimento alla parità nell'accesso alle cariche elettorali, infatti, è espresso in due modi: da un lato vi sono quegli statuti che dedicano a tale tema un articolo apposito, specificando in che termini si deve realizzare l'obiettivo della parità; dall'altro, statuti che prevedono la garanzia della parità nell'accesso alle cariche elettive in coda della descrizione delle politiche o degli obiettivi previsti tra le norme di principio ed i diritti²⁸. Degne di nota sono le particolari previsioni contenute nell'art. 43 dello statuto dell'Emilia-Romagna, secondo cui le «*nomine degli assessori e le altre nomine di competenza del presidente s'ispirano anche ai principi di pari opportunità ...*», la disposizione contenuta nell'art. 45 dello Statuto del Lazio, che prescrive nella composizione della giunta di assicurare «*un'equilibrata presenza dei due sessi*», in modo che il numero degli assessori appartenenti allo stesso sesso non sia «*superiore ad undici*»; le disposizioni quasi identiche previste nell'art. 3, comma 2, dello Statuto delle Marche e nell'art. 13, comma 2, dello Statuto del Piemonte, in base alle quali la parità è garantita non solo nell'accesso alle cariche elettive, ma pure «*negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta*».

Molto meno frequenti sono le disposizioni del terzo tipo: soltanto il Lazio e la Liguria contengono previsioni specifiche sul rispetto della parità all'interno dell'amministrazione regionale²⁹ e sugli strumenti che devono essere previsti a tale scopo.

Quasi tutti gli statuti³⁰, infine, hanno previsto l'esistenza di un organo collegiale – variamente denominato: commissione, consulta o comitato – con il compito di offrire pareri e di effettuare proposte in merito ai temi della parità. Degna di nota è la previsione nello statuto

²⁷ Un giudizio che si può ripetere per molte altre norme statutarie sui diritti e per le norme di principio. Per questo esame sia consentito un rinvio a E. Longo, *Il ruolo dei diritti negli statuti e nelle istituzioni regionali*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II*, Macerata, Eum, 2007, pp. 41 e ss.

²⁸ Abruzzo, Liguria, Toscana, Umbria.

²⁹ Cfr. art. 53, Statuto Lazio; art. 70, Statuto Liguria.

³⁰ Unica eccezione è lo Statuto della Liguria che non prevede questo tipo di organismo, anche se già dall'88 con la l.r. n. 70 questa regione ha previsto l'istituzione di una commissione per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna.

del Piemonte di ben due organismi, il primo chiamato "Consulta regionale delle elette" che è formato dalle donne elette consigliere regionale, mentre il secondo chiamato "Commissione per le pari opportunità tra donne e uomini", che esercita poteri di parere e di proposta del tutto identici a quelli già previsti nelle altre regioni.

4. La parità all'interno delle leggi elettorali regionali

Il quadro della promozione della parità si è arricchito poi con l'approvazione da parte di cinque regioni di leggi elettorali, in cui è preso in considerazione il tema della garanzia della rappresentanza di genere. Queste leggi, come è stato sottolineato, sono caratterizzate da una "disciplina estremamente ridotta dei meccanismi di promozione per l'accesso delle donne alle cariche elettive"³¹.

Tra tutte le leggi approvate, le indicazioni più interessanti provengono dalla legge n. 20/2004 della regione Toscana, che distingue i requisiti necessari per la presentazione della lista regionale e della lista provinciale. Per quest'ultima è previsto che in ciascuna lista «non possono essere presentati più di due terzi di candidati circoscrizionali dello stesso genere»³².

Per garantire una percentuale di rappresentanza di genere nella formazione delle liste provinciali, norme più tenui si ritrovano anche nelle altre leggi elettorali fino ad ora approvate³³. L'unica differenza si riscontra negli effetti che vengono collegati al mancato rispetto di queste norme.

Emerge infatti un quadro non troppo rassicurante per la rappresentanza di genere: due regioni assicurano il rispetto di queste previsioni mediante una sanzione di tipo economico³⁴ e solo una prevede la san-

³¹ Cfr. E. Catelani, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 155 e ss.

³² Cfr. art. 8, comma 4, l.r. Toscana n. 20/2004. Anche se, come rileva sempre E. Catelani, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, cit., p. 168, nell'articolo non si dice nulla quanto all'ordine che deve essere seguito nella predisposizione della lista. Così che, se consideriamo anche il venire meno della possibilità di esprimere il voto di preferenza, l'effettività di questa norma non è realmente garantita.

³³ Tranne la l.r. Calabria n. 1/2005.

³⁴ Cfr. art. 3, comma 2, l.r. Lazio n. 2/2005, secondo cui «i movimenti ed i partiti

zione dell'inammissibilità della lista presentata nel caso di violazione della norma che prevede la percentuale di seggi da poter assegnare allo stesso genere³⁵.

La misura più debole è di certo quella prevista nelle leggi elettorali della Calabria e delle Marche, secondo cui le liste elettorali devono prevedere, pena l'inammissibilità, candidati di entrambi i sessi. Nonostante la gravità della sanzione irrogabile, quest'obbligo è particolarmente tenue, visto che, in assenza di qualunque parametro numerico-quantitativo, per evitare la sanzione basta anche la presenza nella lista di una sola donna³⁶.

Si sottolineano, infine, due questioni generali relativamente a queste leggi.

Anzitutto, sulla base dell'art. 122, comma 1, della Costituzione, la legge regionale deve disciplinare le modalità di elezione dei consigli regionali nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della "Repubblica".

La legge di attuazione dell'art. 122 della Costituzione³⁷, tuttavia, non contiene nessuna norma in tema di riequilibrio della rappresentanza dei sessi, né offre alcuna indicazione di principio su come le regioni dovranno orientare le proprie scelte nella individuazione delle misure antidiscriminatorie³⁸.

In questa situazione, dunque, tutto il potere di stabilire misure antidiscriminatorie o misure che incentivino l'equilibrio della rappresentanza è rimesso alle regioni stesse.

politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al presente comma sono tenuti a versare alla Giunta regionale l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito» e l'art. 3, comma 3, l.r. Puglia n. 2/2005 che contiene una norma perfettamente identica a quella del Lazio. Tuttavia la legge del Lazio prevede anche che il listino sia composto in modo che entrambi i sessi siano rappresentati in pari misura a pena di inammissibilità della lista medesima.

³⁵ Cfr. art. 9, comma 6, l.r. Marche n. 27/2004.

³⁶ Tanto che c'è chi afferma, giustamente, che non siamo di fronte ad una "quota di genere". Cfr. G. Brunelli, *Donne e politica*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 64.

³⁷ L.n. 165/2004 "Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione".

³⁸ Tranne un riferimento alla "rappresentanza delle minoranze", ma che comunque non si può ritenere come valevole anche per la rappresentanza femminile.

La seconda questione – decisiva nell'ottica della garanzia dell'effettività del diritto – è comprendere se alla luce delle norme indicate la scrittura delle misure antidiscriminatorie costituisca un *obbligo* ovvero una mera *facoltà* per le regioni.

Su questo punto sembra interessante un richiamo alla sent. n. 49/2003 della Corte costituzionale, che in un passaggio (punto n. 4 del c.i.d.) stabilisce come «*doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale*». È evidente – come è stato già ricordato – che il valore di questa norma non può essere considerato in astratto, ma in relazione alla possibilità che il precetto in essa contenuto possa essere reso coercibile.

Anche se nessuna regione esclude dal campo statutario la disciplina della parità – seguendo una linea di continuità con le norme regionali precedenti alla modifica costituzionale – le difficoltà che nel concreto si sono registrate nell'assicurare un vero riequilibrio della rappresentanza, dimostrano che sulla parità si poteva investire di più.

Le due regioni in cui l'aumento della presenza femminile è stato più significativo sono quelle in cui ad una disciplina elettorale che garantiva le quote si è aggiunto un maggiore impegno diretto da parte dei partiti politici per dare il giusto rilievo alle candidature femminili (Abruzzo e Toscana). Significativo è non solo l'aumento relativo delle cifre (in Toscana si è passati da 6 consigliere a 15), ma una lettura del dato comparata in relazione alle più recenti elezioni politiche nazionali.

5. Conclusioni

Forse la considerazione da ultimo sviluppata dimostra allo stesso tempo quale sia il maggiore problema e, nel contempo, la strada più efficace per la soluzione delle questioni relative alla rappresentanza di genere.

Tutti i tentativi svolti fino ad ora di introdurre norme che incentivino o che vincolino la scelta di inserire persone di ambo i sessi non hanno avuto buon fine³⁹. Le prime nei fatti non hanno l'immediato effetto di realizzare un riequilibrio della rappresentanza, mentre le seconde

³⁹ Per questo giudizio critico cfr. Brunelli, *Donne e politica*, cit.

sono state dichiarate incostituzionali dalla Corte e non corrispondono neanche alla volontà del legislatore costituzionale che ha utilizzato per queste misure il verbo “*promuovere*” e non “*obbligare*” o “*dovere*” (art. 51 Costituzione).

Neanche le norme che prevedono un sistema di sanzioni pecuniarie conseguenti al mancato rispetto delle percentuali di generi nella formazione delle liste si sono dimostrate efficaci⁴⁰.

Dall'esperienza toscana, ma anche da quella abruzzese, in cui i partiti sono scesi in campo direttamente per garantire la parità, emerge forse il suggerimento più interessante. Nel caso della Toscana, ad esempio, l'effetto sperato è stato in parte garantito grazie alla previsione della possibilità per i partiti interessati dalla competizione elettorale di svolgere elezioni primarie e dalla conseguente possibilità di verificare la forza reale delle donne all'interno dei partiti.

Rimane, perciò, confermato che la strada al momento più efficace (cioè quella che influisce realmente sulla parità) è l'incentivo alla diffusione di regole private interne ai partiti (*self regulation*) dirette ad auto-imporre sistemi di “inclusione” delle donne: sistemi di codici etici, ad esempio, che oltre a garantire la trasparenza e la condotta degli aderenti incentivino la partecipazione femminile a tutte le attività del partito⁴¹.

Anche se il nostro sistema partitico e, più ancora, il nostro sistema giuridico è molto lontano dagli ordinamenti di tipo anglosassone e scandinavi, dobbiamo guardare a questi per trovare una strada alla effettiva parità⁴². Le esperienze di questi paesi dimostrano che è necessario incentivare i partiti ad aprirsi – fin dalla base – alle donne⁴³.

Beninteso, con ciò non si intende “svalutare” la disciplina pubblicistica; né si intende limitare il valore delle norme costituzionali in tema di parità. Si vuol soltanto esprimere la persuasione che la rappre-

⁴⁰ Cfr. Catelani, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, cit., pp. 162 e ss.

⁴¹ Dunque non solo alle competizioni elettorali ma anche agli altri meccanismi come le nomine.

⁴² Sugli aspetti generali relativi all'uso dei codici di autoregolamentazione nel sistema britannico cfr. S. Sileoni, *Rules e standards per membri delle assemblee rappresentative britanniche: il ruolo dei codici di condotta*, in A. Torre (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari*, Giappichelli, Torino, 2007.

⁴³ Cfr. M. D'Amico, A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 32 e ss.

sentanza femminile – come ha giustamente ricordato la Corte costituzionale in tutte le occasioni in cui si è pronunciata in merito – debba essere promossa dal basso.

I principi costituzionali che garantiscono una tutela speciale per la parità sono utili nella misura in cui riconoscono un dato proveniente dalla stessa società ed incentivano anche una “cultura” della parità, dando ragione, ove occorre, della necessità di prevedere misure – anche forti – che incentivino la presenza femminile.

Irene di Spilimbergo*

I congedi parentali: pari opportunità in famiglia

1. Introduzione

Un background storico segnato dall'emancipazione femminile, il cambiamento dei costumi, la ricerca costante di un benessere maggiore hanno significato l'abbandono di quella concezione per cui il “posto della donna” è solo all'interno della famiglia come moglie e madre, e compito precipuo dell'uomo è provvedere al sostentamento dei suoi familiari, mentre si è affermata una filosofia “rivoluzionaria” secondo cui uomo e donna ricoprono una pari posizione nella società e condividono gli stessi doveri all'interno e nei confronti della famiglia, all'interno della più generale ottica di “valorizzazione della pari dignità sociale degli esseri umani”¹.

Il legislatore e la giurisprudenza traducono, come sempre, questa “forma dell'esperienza” in diritto. L'art. 51 del D.lgs. 11 aprile 2006 n. 198 (Codice delle pari opportunità)² sancisce: “La tutela ed il sostegno della maternità e paternità è disciplinata dal decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151”, contenente il “Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità”³: questa normativa si situa all'interno di un percorso già

* Ricercatrice di Diritto del Lavoro nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Macerata.

¹ L'espressione è di M. Barbera, “Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro”, Giuffrè, 1991.

² Pubblicato in G.U. n. 125 del 31 maggio 2006, suppl. ord. n. 133.

³ Pubblicato in G.U. n. 96 del 26 aprile 2001, suppl. ord. n. 93. I destinatari della

eum x diritto x lavoro

Le pari opportunità nell'ordinamento comunitario ed interno: profili lavoristici a cura di Giuliana Ciocca

Nell'anno europeo (2007) "per le pari opportunità per tutti e verso una società giusta", l'analisi della normativa italiana e comunitaria in materia, oggetto del seminario i cui atti sono raccolti in questo volume, acquista un particolare valore.

Il profilo prescelto è quello lavoristico, collocato all'interno di problematiche generali come la parità di trattamento e i divieti di discriminazione. Infatti sono analizzate sia l'evoluzione normativa, a livello comunitario, in materia di parità di trattamento, sia l'attuazione dell'uguaglianza nel lavoro. Il percorso seguito passa poi attraverso lo studio delle pari opportunità nella dimensione regionale, della disciplina dei congedi parentali, del ruolo del consigliere/a di parità, della nozione di azione positiva, per poi toccare particolari aspetti della materia, quali le discriminazioni a rovescio, le molestie sul luogo di lavoro, il licenziamento discriminatorio. Infine vengono approfonditi aspetti connessi alla tutela giudiziaria contro le discriminazioni di genere e alla parità nell'accesso alle prestazioni previdenziali.

I contributi presenti nel volume testimoniano la complessità delle problematiche legate al tema delle pari opportunità, specialmente nel diritto del lavoro, offrendo, nel contempo, possibili soluzioni per la realizzazione di un'uguaglianza sostanziale e di una tutela effettiva della persona che lavora.

Giuliana Ciocca è professore straordinario di Diritto del Lavoro nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Macerata; docente di Diritto della Previdenza sociale nella Facoltà di Giurisprudenza della medesima Università; docente di Diritto dell'assistenza sociale nella Scuola di Specializzazione in Diritto sindacale, del lavoro e della previdenza dell'Università di Macerata.

eum edizioni università di macerata



ISBN 978-88-6056-095-7

€ 11,90

In copertina: 2007- European Year of Equal Opportunities for All

a cura di Giuliana Ciocca

Le pari opportunità nell'ordinamento comunitario ed interno: profili lavoristici

E

eum edizioni università di macerata



Le pari opportunità nell'ordinamento comunitario ed interno: profili lavoristici a cura di Giuliana Ciocca

eum x diritto x lavoro