



Università degli Studi di Milano-Bicocca
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia
QUADERNI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

Comitato di coordinamento:

A. Benedetti - M. Bonini - C. Buzzacchi - C. Gulotta - F. Mattassoglio - G. Nuzzo - D. Scarpa

Dalle gender alle diversity quotas Un impegno per società e istituzioni

Atti del Convegno 29 gennaio 2020
Università Milano Bicocca

a cura di

Camilla Buzzacchi e Roberta Provasi



G. Giappichelli Editore

PREFAZIONE

Giovanna Iannantuoni

Valorizzare le persone per le loro capacità, consentire ad ognuno di poterle esprimere al meglio nella consapevolezza che le diversità, non solo di genere, sono fonte di arricchimento in tutti i campi. Il Convegno «*Dalle gender alle diversity quotas*», che si è tenuto a gennaio 2020 presso l'Università di Milano-Bicocca, ha saputo cogliere come la questione del *gender gap* sia ormai da collocare in un contesto più ampio. È vero, c'è una nuova e maggiore sensibilità nei confronti del tema delle diversità sia nel mondo istituzionale sia in quello del lavoro, ma non bisogna dimenticare quanto sia lungo il cammino ancora da compiere, soprattutto nel nostro Paese. È stata necessaria la spinta legislativa per avviare un processo che permettesse di colmare il ritardo rispetto al resto dell'Europa, con l'introduzione di una norma che obbliga le aziende quotate in borsa, e le partecipate, ad avere consigli di amministrazione e collegi sindacali nei quali sia garantito l'equilibrio di genere. La necessità per le imprese quotate di attenersi a quanto previsto dalla legge «Golfo-Mosca» del 2011 ha innescato un meccanismo virtuoso: la composizione degli organi di vertice e di controllo non è cambiata solo in termini di genere, ma anche rispetto al livello medio di istruzione e alle esperienze professionali. E si è anche ridotta l'età media dei componenti, con una spinta verso un maggiore *turnover*. Tutto questo, pur riguardando specifiche posizioni, e nonostante un gap ancora forte per quanto riguarda le posizioni apicali, non potrà che tramutarsi in un riequilibrio in tutti gli ambiti lavorativi. Anche se la strada è ancora lunga.

Pur senza voler sminuire la portata dei cambiamenti innescati dalla legge n. 120/2011, occorre tener presente, infatti, che si tratta di conquiste ancora fragili, ben lontane dall'essere consolidate. Lo conferma quanto avvenuto durante la pandemia di Covid-19. Durante la Fase-2, tre persone su quattro rientrate al lavoro erano maschi. Ciò significa aver fatto un passo indietro in una realtà, come quella italiana, già caratterizzata da un tasso di occupazione

femminile molto basso, di ben dieci punti percentuali al di sotto della media dei Paesi Ocse.

Nonostante sia stato fatto tanto, proprio questo resta il problema principale: gli ostacoli da rimuovere per consentire a tutti parità di accesso al mondo del lavoro. Temi su cui la Costituzione detta principi chiari affermando che «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto». È compito di tutte le istituzioni, dunque, adoperarsi per garantire ad ogni cittadino la possibilità di avere un'occupazione in linea con le proprie capacità e le proprie aspirazioni. Determinante è l'ambito della formazione, a partire da quella prescolare. Perché, ad esempio, è stimolando le bambine sin dalle scuole materne ad avvicinarsi a materie come la matematica e l'informatica che possiamo pensare di ridurre il *gender gap* che attualmente abbiamo nelle lauree Stem.

In Bicocca esiste una Scuola dell'Infanzia dove c'è una forte attenzione alla sperimentazione specifica sulla Scienza, la Lingua inglese e la Musica. E non è un caso che questo progetto sia nato all'interno dell'Università, ambiente multiculturale per eccellenza, la cui ricchezza è figlia proprio della pluralità. Basti pensare all'importanza che ha per la ricerca la presenza di punti di vista differenti per formazione, esperienza e sensibilità. E lo stesso vale per la formazione.

Come ci indicano ancora una volta i contributi presentati nel corso del convegno, altre barriere contribuiscono a determinare un mondo del lavoro ancora a forte prevalenza maschile. Significativo è il fatto che la metà delle donne che hanno figli in età scolare è costretta a dover lasciare il lavoro per l'impossibilità di conciliarlo con gli impegni familiari. Pur con delle sacche di resistenza di tipo culturale, oggi i servizi, una migliore organizzazione e la flessibilità del lavoro sono finalmente visti dalle aziende come un investimento in grado di migliorare la produttività e garantire competitività. È il principio alla base del *Diversity Management* che sta prendendo sempre più piede anche nel nostro Paese: si punta ad offrire un ambiente di lavoro nel quale ciascuno possa sentirsi a proprio agio ed esprimersi al meglio delle sue potenzialità.

Sotto questo aspetto, una recente indagine realizzata da Statista e pubblicata sul settimanale «L'Economia» del «Corriere della Sera» ha collocato l'Università di Milano-Bicocca all'ottavo posto della classifica dei migliori luoghi di lavoro in Italia. È un motivo di soddisfazione, ma anche il riconoscimento della bontà delle politiche adottate dall'ateneo che ha messo al centro innovazione, sostenibilità sociale e sicurezza. Per quanto riguarda la presenza femminile, la nostra Università conta 413 donne tra professoressa e

ricercatrici, su un organico di poco meno di mille unità, con un rapporto che è di 1 a 2 tra i professori ordinari e 3 a 4 tra gli associati e che vede una netta prevalenza di donne (86) sugli uomini (57) tra i ricercatori a tempo indeterminato. Un dato che caratterizza Milano-Bicocca tra tutti gli atenei italiani è la presenza femminile prevalente negli organi di governo. Restano, però, alcuni ambiti in cui il divario è molto ampio: è il caso, ad esempio, dei dipartimenti Fisica, Scienze dei materiali, Informatica, Matematica e applicazioni, Scienze dell'ambiente e della terra dove le donne – professoressa e ricercatrici – sono meno di un terzo del totale.

Come ho avuto modo di dire in occasione del convegno, il mio desiderio come rettrice è quello di permettere ad ogni membro della nostra comunità di sviluppare la propria individualità, di esprimere sé stesso e di sentirsi a proprio agio all'interno di questo ateneo. Con la consapevolezza che l'Università è un'avanguardia nel sistema Paese. Ecco perché considero quanto mai utile aver raccolto il grande lavoro di ricerca svolto nei mesi scorsi e le riflessioni che ha stimolato. Questo volume non è la tappa conclusiva di un percorso, ma la bussola che indica la rotta da seguire per il futuro.

INTRODUZIONE

Camilla Buzzacchi e Roberta Provasi

Negli ultimi anni in molti paesi sono state adottate diverse iniziative legislative e di autoregolamentazione volte a favorire una maggiore partecipazione delle donne alla vita delle società quotate, anche partendo dall'ipotesi che una maggiore presenza femminile possa avere effetti positivi sulle *performance* societarie. In Italia, nel 2011 è stata adottata la legge n. 120 c.d. «Golfo-Mosca» dalle parlamentari promotrici, che impone alle società quotate che il riparto degli amministratori da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi, dovendo il genere meno rappresentato ottenere almeno un terzo degli amministratori eletti. Nel luglio 2018 la diversità di genere è inoltre stata oggetto di espresse raccomandazioni nel Codice di autodisciplina delle società quotate italiane. Tutto ciò ha alimentato un acceso interesse per il tema del genere in particolare nel nostro paese, dove è sempre esistito un notevole squilibrio tra donne e uomini per quanto riguarda la loro presenza nei posti dirigenziali, nonché per il minor riconoscimento del lavoro femminile anche in termini di remunerazione. A seguire le istituzioni e il mondo aziendale hanno preso atto delle criticità e intrapreso una serie di cambiamenti di ordine sociale e aziendale, per cui le differenze di genere sono diventate un tema centrale destinato a produrre una svolta nel mondo delle organizzazioni. A livello sociale si è assistito, e si continua ad assistere, ad un insieme di trasformazioni del mercato e dei contesti organizzativi che hanno spinto le aziende a rivedere la centralità assegnata alle persone, un processo che ha contribuito alla creazione del concetto di capitale umano e ha posto l'accento sul contributo fornito dalle risorse umane. Molte organizzazioni hanno capito l'importanza di attrarre tali risorse e si sono impegnate a creare dei modelli di gestione del personale nuovi che consentano alle persone di trovarsi meglio nel luogo di lavoro e alle aziende di valorizzarne il contributo.

Questa consapevolezza si è tradotta nel concetto di *Diversity Manage-*

ment, che può essere definito come la valorizzazione del personale e della diversità che lo caratterizza, al fine di eliminare le discriminazioni e dare importanza al contributo che ciascuno può dare per il raggiungimento degli obiettivi aziendali e di un vantaggio competitivo. I cambiamenti demografici, le migrazioni, le nuove attitudini, le aspettative della forza lavoro e lo sviluppo esponenziale della tecnologia sono solo alcuni dei fenomeni che hanno profondamente modificato la società attuale, dando così la possibilità alle culture, ai valori, ai gusti e alle necessità di ognuno di rappresentare un valore aggiunto: le aziende, per essere competitive, devono creare prodotti sempre più personalizzati e distintivi, un contesto in cui il capitale umano rimane la sola risorsa organizzativa unica e inimitabile, indispensabile per comprendere e anticipare le nuove tendenze.

A questo si aggiunge una sensibilità crescente verso la dimensione etica e sociale del lavoro. Sempre più studi, in particolare di origine americana, hanno proposto il *Diversity Management* come una possibile soluzione adottabile da quelle imprese di successo che decidono di adeguare la propria cultura orientandosi verso ciò che più identifica i lavoratori del nuovo millennio, ovvero la diversità. Per poter essere competitivi all'interno di un mercato sempre più vario e multicolore diviene imprescindibile saper riconoscere le diversità che caratterizzano gli attori che operano dentro e fuori l'organizzazione stessa ed essere sempre in grado di gestirle e valorizzarle, adottando politiche specifiche come parte integrante della strategia d'impresa.

Il convegno «*Dalle gender alle diversity quotas*» tenutosi lo scorso 29 gennaio 2020 rientra in questo contesto, organizzato con l'intento di affrontare il tema da molteplici punti di vista per comprendere come le istituzioni, le imprese e le università stanno affrontando i cambiamenti sociali in atto e di evidenziare le *best practices* a seguito della crescente attenzione verso il tema delle *diversity quotas*.

L'iniziativa ha visto gli interventi di autorevoli esponenti del mondo accademico, delle istituzioni e delle professioni.

Il Comitato Unico di Garanzia per il tramite del suo presidente, prof. Roberto Cornelli, in virtù della specifica competenza in quanto organo deputato non solo a riflettere le quote di genere, ma anche ad agire contro le «barriere» presenti nel contesto universitario, ha riportato i cambiamenti in essere. Secondo i dati riportati nel Bilancio di Genere 2018, l'Università di Milano-Bicocca, soprattutto in merito alla presenza femminile nelle maggiori cariche ricoperte da donne, si distingue come esempio positivo rispetto alla media nazionale. Un ruolo determinante, all'interno di tale percorso di promozione e diffusione di una cultura *gender-sensitive* e di lotta alle discrimina-

zioni nell'ambito della nostra università, è stato svolto anche da ABCD-Centro Interdipartimentale per gli Studi di Genere, attivo dal 2008 ma con una storia che inizia quasi dieci anni prima. La prof.ssa Elisabetta Ruspini, direttrice del Centro, ha sottolineato come l'equità di genere crei benessere e contribuisca significativamente alla crescita economica e allo sviluppo sostenibile, come attestano i molti studi realizzati dai Centri di ricerca (*network*) inter-universitari interdipartimentali, come ABCD, al fine anche di costruire un dialogo per incrementare il confronto sulle tematiche del genere.

La partecipazione al convegno della stessa onorevole Alessia Mosca ha rappresentato occasione per meglio comprendere l'iter iniziato nel 2011 per l'approvazione della legge n. 120/2011 già richiamata, o legge sulle quote di genere, con cui è stato introdotto nell'ordinamento italiano l'obbligo della presenza della quota di genere meno rappresentata sia nei consigli di amministrazione che nei collegi sindacali delle aziende quotate in borsa e delle partecipate. La soddisfazione per la sua entrata in vigore non è stato un entusiasmo momentaneo, ma ha lasciato un segno: nonostante le difficoltà e le resistenze mai sopite, continua a esercitare la sua azione e rende sempre più «diversi» i luoghi decisionali che, fino a prima che diventasse effettiva, erano considerati quasi esclusivamente ambiti per uomini.

Tale disciplina ha trovato una riconferma nella legge n. 160/2019 – legge di bilancio 2020 – con la quale si è provveduto a garantire la continuità delle previsioni relative alle quote minime di rappresentanza: l'originario termine di tre mandati è stato esteso a sei, e al genere meno rappresentato sono stati riservati almeno 2/5 dei membri dell'organo amministrativo o di controllo, mentre in precedenza tale componente poteva raggiungere la quota massima di 1/3. Del senso di questo nuovo intervento del legislatore si è occupata Camilla Buzzacchi, che si è interrogata circa il ruolo delle azioni positive nell'ordinamento: del resto già in tema di accesso agli organi elettivi nazionali e locali esiste una significativa giurisprudenza costituzionale e un vivace dibattito nella dottrina costituzionalistica, e il medesimo interesse è auspicabile che emerga in relazione alla presenza femminile nelle posizioni apicali della realtà aziendale.

A seguire il convegno è stato occasione per la presentazione di tre ricerche scientifiche:

1. «*Genere e performance delle società quotate italiane*» di Roberta Provasi e Murad Harasheh, finalizzata ad analizzare gli effetti prodotti dalle disposizioni previste dalla legge n. 120, Golfo-Mosca introdotta nel 2011 e giunta alla sua scadenza naturale nonché il passaggio a cui si è assistito

anche nei contesti di *governance* nazionale da *gender quotas* a *gender diversity*.

2. «*La presenza delle donne nel sistema delle amministrazioni pubbliche in Italia: un'analisi economico-aziendale*», di Paola Saracino e Alessandro Capocchi, che vuole fornire un contributo al dibattito dottrinale italiano, facendo una fotografia dello stato dell'arte all'interno della PA senza considerare a livello locale e centrale le diverse partecipate.
3. «*Gender & Diversity management nel settore delle utility lombarde. Indagine sulle imprese associate a Confservizi CISPEL Lombardia*» di Loredana Bracchitta, Alice Mazzucchelli, Veronica Pagan, Claudia Peiti, Annalisa Rossano, Giuseppe Viola, che indaga come nelle imprese associate a Confservizi CISPEL-Lombardia si strutturino le *gender* e le *diversity quotas* all'interno di consigli di amministrazione, collegi sindacali e dirigenza.

A seguire, grazie alla maestria della giornalista Monica D'Ascenzo nel moderare la tavola rotonda, si è potuto acquisire il punto di vista delle principali organizzazioni impegnate a promuovere le parità di genere nel territorio nazionale. Il dato che emerge è che, nonostante i ragguardevoli risultati conseguiti per il tramite della Legge Golfo-Mosco, resta il fatto che l'Italia ha un *Gender Equality Index* sotto la media dei Paesi dell'Unione Europea.

Barbara Falcomer ha riportato l'esperienza dell'associazione Valore D che è la prima aggregazione di imprese in Italia – oltre 200 ad oggi, per un totale di più di due milioni di dipendenti e oltre 500 miliardi di euro di fatturato – che da più di dieci anni si impegna a costruire un mondo professionale senza discriminazioni, in cui l'uguaglianza di genere e la cultura dell'inclusione supportano l'innovazione, il progresso e la crescita delle organizzazioni nel nostro Paese.

Roberta Toniolo ha riportato l'impegno di PWN Milan, un'associazione indipendente e dinamica di donne con differenti background, nazionalità, culture e occupazioni, nel promuovere una società più inclusiva e meritocratica attraverso lo sviluppo personale e professionale femminile, fornendo al tempo stesso uno spazio internazionale per il *networking*, il *mentoring* e il rafforzamento delle proprie competenze.

Francesca Chiara Bevilacqua e Gaia D'Urbano, oltre a raccontare la loro prospettiva di donne, avvocati e assieme leader dell'*Italy Chapter*, hanno riportato le iniziative che l'associazione *Women's White Collar Defense Association* realizza per promuovere la *diversity* nelle professioni legali e per creare opportunità di *networking*, sostenendo altresì iniziative volte a promuovere la *compliance* e l'etica d'impresa.

Infine Marcella Caradonna in qualità di Presidente dell'ODCEC di Milano ha riportato i dati relativi al mondo delle professioni e, nello specifico quello di dottori commercialisti, esperti contabili e revisori legali dei conti, da cui purtroppo si evince come ancora sia forte la presenza del «soffitto di cristallo», ovvero di un elevato numero di ostacoli che rallentano, e spesso inibiscono alle donne, l'accesso al mondo del lavoro e la possibilità di raggiungere posizioni apicali e di vertice professionale.

A completamento dell'esposizione delle ricerche e soprattutto dei singoli contributi dei partecipanti è emersa l'importanza di voler costruire un percorso condiviso per affrontare le problematiche connesse alla cultura di genere nella consapevolezza che lavorando in rete ciascuno nella propria specificità potrà arrecare utili supporti.

Da qui anche l'iniziativa di questa pubblicazione a memoria delle esperienze di ricerca presentate durante il convegno, nonché dei contenuti dei dibattiti e degli spunti di riflessioni scaturiti, realizzata grazie ai contributi del Dipartimento di Scienze Economiche Aziendali e Diritto per l'Economia, del Comitato Unico di Garanzia, del Centro di Ricerca Interdipartimentale per gli Studi di Genere ABCD. Va segnalata la valutazione di qualità a cui tutti i contributi sono stati sottoposti, grazie alla lettura critica che di essi ha compiuto un Comitato Scientifico composto da professoressa e professori di molteplici discipline, che hanno contribuito ad assicurare l'approccio scientifico delle analisi e l'equilibrato metodo di inquadramento delle tematiche di genere: ai componenti Veronica Felli, Barbara Pezzini, Adriana Apostoli, Marcella Poliscchio, Stefano Azzali e Andrea Amaduzzi vanno i nostri ringraziamenti.

QUALCHE ULTERIORE RIFLESSIONE SUL COMPLICATO RAPPORTO TRA RAPPRESENTANZA E PARITÀ DI GENERE

Adriana Apostoli

Il dibattito relativo ai temi dell'uguaglianza e, in particolare, a quello della parità di genere coagula a tutt'oggi riflessioni di molteplici discipline, tra le quali quella del diritto costituzionale. Oltre ad essere metodologicamente auspicabile in ragione della necessità di un approccio multidisciplinare alle questioni *tra i e dei* generi, credo nella forza di un dialogo a più voci per porre fine al «dominio maschile» in un mondo alquanto contraddittorio.

Com'è noto, infatti, in ogni dove, le donne rimangono escluse da molti ambiti della vita sociale e professionale e, soprattutto, da quello politico-rappresentativo entro il quale i bisogni – di uomini e di donne – vengono tradotti in indirizzo politico. La scarsa presenza femminile in ambito istituzionale e, in particolare, nei luoghi della rappresentanza, non può che risultare sintomatica di un *deficit* democratico, di un *vulnus* che contraddistingue la storia costituzionale italiana sin dal 1948 (ma che genera, per quanto riguarda il nostro Paese, da tempi più lontani). Nonostante infatti la Costituzione dedichi al tema della rappresentanza femminile più di un principio (artt. 3, 48, comma 1, 51 e 117, comma 7), la piena cittadinanza politica per le donne rappresenta una rivoluzione ancora da attuare.

Come è noto, se sul versante dell'elettorato attivo la Costituzione (art. 48) è stata facilmente – oltre che ampiamente – attuata sin dall'entrata in vigore¹, lo stesso non può dirsi per l'elettorato passivo, nell'ambito del quale la predominanza maschile nei ruoli apicali della maggior parte delle organizzazioni politiche del nostro Paese (o di quello che ad oggi rimane di queste

¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1967, p. 341 sostiene che l'estensione del suffragio anche alle donne (2 giugno 1946) costituisca «l'inizio di una nuova era sociale».

formazioni sociali) è un dato incontrovertibile e dunque un ostacolo ancora molto forte da superare.

Nonostante le prescrizioni degli artt. 3 e 51, comma 1, Cost., ove il secondo «è rafforzativo» del primo perché, «ponendo in primo piano il principio dell'eguaglianza fra i sessi, esclude che il sesso possa essere compreso fra i "requisiti di legge"»² indicati dallo stesso art. 51 Cost., sul piano dell'effettiva parità fra i sessi in ambito rappresentativo, il cammino di emancipazione e liberazione del genere femminile non può ancora considerarsi concluso.

La necessità di rimuovere gli ostacoli che ancora persistono in tale ambito ha spinto nella direzione di incoraggiare l'immissione anche nell'ordinamento italiano di disposizioni «di favore» volte a incentivare la partecipazione delle donne alla vita politica del Paese³.

Le misure promozionali, in particolare le cosiddette quote quale meccanismo di riserva nelle liste elettorali di candidature a vantaggio del sesso femminile, hanno iniziato a farsi strada nella legislazione elettorale dei primi anni Novanta⁴, peraltro immediatamente bocciate dalla nota sentenza della Corte cost. n. 422/1995⁵. In materia elettorale, affermava la Consulta, può

²P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, p. 441. Giova ricordare che già l'art. 6 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* (1789) sanciva che siccome tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, sono parimenti tutti «ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti e impieghi pubblici secondo la loro capacità, e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti».

³Come ha evidenziato A. ANZON DEMMING, *Dignità delle donne e parità tra i sessi nell'accesso ad uffici pubblici e a cariche elettive*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, p. 124, l'idea che le donne possano «pretendere in quanto tali un certo numero di «posizioni» nella distribuzione delle cariche pubbliche ed elettive solo in virtù del proprio sesso» provoca un certo fastidio perché intende «in modo semplicistico» l'eguaglianza fra i sessi prevista dalla Costituzione.

⁴Il riferimento è alla legge 25 marzo 1993, n. 81 relativa all'elezione del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale con la quale si prevedeva che per l'elezione del Consiglio comunale nei Comuni fino a e con più di 15.000 abitanti nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore a tre quarti e due terzi dei seggi da assegnare. Inoltre, la legge 4 agosto 1993, n. 277 per l'elezione della Camera dei deputati prevedeva che le liste relative all'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale dovessero essere compilate in ragione dell'alternanza dei candidati sulla base del sesso; essendo all'epoca previsto un sistema a liste bloccate, il risultato in termini di riequilibrio della rappresentanza era significativo.

⁵Senza poterci qui intrattenere, con l'ord. n. 39/2005 e, ancor più, con la sent. n. 4/2010 il Giudice costituzionale, facendo leva sul nuovo testo dell'art. 51 Cost., ha al contrario ammesso la possibilità di applicare il principio di eguaglianza sostanziale anche in materia elet-

trovare applicazione solo il principio di eguaglianza in senso formale perché qualsiasi disposizione che ha riguardo al sesso dei rappresentanti contrasta con l'art. 3, comma 1, Cost.

Al di là delle forti polemiche che tale giurisprudenza ha suscitato, resta(va) il dato della forte asimmetria tra partecipazione femminile e partecipazione maschile nelle Assemblee rappresentative e dunque, per quel che qui rileva, una forte compromissione del principio di uguaglianza.

L'attività di rimozione degli ostacoli, dopo la censura del Giudice costituzionale, è intervenuta *de plano* sul Testo fondamentale mediante la modifica degli artt. 51 e 117 Cost.⁶, l'uno di carattere, per così dire, «generale» e l'altro di natura «speciale». Dal confronto fra le disposizioni si evince che quella prevista per la rappresentanza regionale beneficia di una portata maggiore rispetto a quella affermata a livello nazionale. Infatti, l'art. 51 Cost. non solo sancisce la possibilità di accesso in condizione di uguaglianza agli uffici pubblici e alle cariche elettive, ma anche che tale condizione dovrà essere realizzata mediante appositi provvedimenti, senza perciò discostarsi granché dal principio di eguaglianza formale. L'art. 117, comma 7 Cost., invece, affida alle leggi regionali il compito di rimuovere ogni ostacolo che impedisce ai due sessi di accedere in condizioni di parità alle cariche elettive, mira cioè ad attuare concretamente quanto necessario affinché donne e uomini possano godere del medesimo diritto di elettorato passivo, avvicinandosi così al comma 2 dell'art. 3 Cost.

Le riforme costituzionali volte a ridurre l'iniqua condizione di asimmetria

torale. In particolare, con la pronuncia del 2010 la Corte ha sancito che «il quadro normativo, costituzionale e statutario, 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., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese» (§ 3.1 *Cons. dir.*).

⁶Sia consentito ricordare che la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 ha inserito un ulteriore periodo al comma 1 dell'art. 51 Cost., ovvero «a tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». Mentre la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha modificato il comma 7 dell'art. 117 Cost. che ora recita «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». M. CAIELLI, *per una democrazia duale: perché il genere dei nostri rappresentanti continua ad avere importanza*, in B. PEZZINI-A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 96 ha sottolineato il «carattere del tutto superfluo» delle citate norme costituzionali.

tra i generi si proponevano di coniugare uguaglianza e differenza in un sodalizio che partiva proprio dalla presa d'atto delle (naturali) diversità fra i sessi, e, pur rappresentando un chiaro passo in avanti in ambito giuridico, non hanno prodotto ancora apprezzabili effetti sul piano sociale perché non adeguatamente supportati di strumenti culturali, sociali e dunque politici.

Del resto, il sistema delle quote – in ambito politico-rappresentativo e non solo⁷ – nel nostro Paese non è stato in grado di incidere efficacemente sul rapporto di rappresentanza perché non è venuta meno la logica sostanzialmente «omosociale»⁸ che continua a caratterizzare i processi decisionali⁹. Peraltro, quantità e qualità delle norme non sempre sono sinonimo di buon risultato, specialmente in termini di uguaglianza. Se da un lato le disposizioni che hanno voluto affermare la parità non hanno protetto il sesso «svantaggiato», né hanno permesso di superare le difficoltà socioculturali – pregiudizi, stereotipi, condizioni economiche – che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione del Paese (art. 3, comma 2, Cost.), dall'altro lato, la legislazione attuativa della Carta fondamentale non è riuscita a discostarsi da quella parità formale che, quantomeno nelle dinamiche istituzionali, dovrebbe essere consolidata.

I legislatori costituzionali ed elettorali si sono impegnati a rafforzare il

⁷ Basti pensare alla legge 12 luglio 2011, n. 120 che ha apportato modifiche significative al T.U. delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria al fine di assicurare la parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate nei mercati regolamentati e nelle società pubbliche. La legge si muove su due binari, per le società quotate in borsa la disciplina relativa all'equilibrio di genere è sancita da disposizioni di rango primario (cioè la legge n. 120/2011). Mentre per le società di controllo pubblico i principi sono quelli stabiliti dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 – sinteticamente, quando scelgono gli amministratori, le pubbliche amministrazioni devono garantire il rispetto del principio di equilibrio di genere almeno pari a un terzo; se la società ha un organo amministrativo collegiale, lo statuto deve prevedere che la scelta degli amministratori da eleggere sia effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge n. 120/2011 – cui si aggiunge un regolamento che mira a garantire una disciplina uniforme per tutte le società di controllo pubblico.

⁸ Sostrato culturale che assume a paradigma la figura maschile in ambito politico, sociale e relazionale. Cfr. L.G. TIN, *L'invenzione della cultura eterosessuale*, Due Punti Edizioni, Palermo, 2010.

⁹ Infatti, tali sistemi sono destinati a restare deboli «finché restano differenze di condizioni culturali, economiche e sociali» che il legislatore dovrebbe risolvere mediante interventi che «favori[scano] l'effettivo equilibrio fra i sessi», ovvero «adottando misure che ben possono essere in grado di agire su quelle stesse condizioni» (E.A. IMPARATO, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di "effettiva uguaglianza"*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, pp. 30-31).

dato formale – e molto hanno fatto¹⁰ –, benché la modalità di revisione della Carta fondamentale appaia discutibile, atteso che pretendere di garantire un risultato significa (tentare di) elevare una caratteristica del rappresentante – l'appartenenza a un genere – a carattere decisivo e indispensabile al fine di ottenere l'elezione nelle Assemblee rappresentative. Viceversa, probabilmente sarebbe stato opportuno «limitarsi» ad attuare ciò che già è scritto, ovvero la pari dignità delle differenti identità presenti nella comunità (artt. 2 e 3 Cost.).

Com'è noto, le donne non rappresentano né uno dei gruppi che compongono la società, né una minoranza ed è riduttivo – oltre che inesatto – valutare la differenza sessuale come una caratteristica che merita sostegno da parte dello Stato al fine di garantire l'eguaglianza nei punti di partenza¹¹.

Benché la Costituzione repubblicana nell'attuale versione sia priva di ostacoli giuridici che limitano l'accesso delle donne alle cariche politiche, persiste un problema di fondo che impedisce il loro ingresso, in condizione di parità, nella rappresentanza.

La cultura politica dovrebbe cioè interiorizzare il portato del principio di eguaglianza *anche* nel campo della rappresentanza, senza perpetuare il sistema delle quote elettorali che, da un lato, non ha prodotto effetti al di là dei dati numerici al momento dello spoglio elettorale e, d'altro lato, rivendicando risultati solo sulla base del sesso dei candidati, conferma l'arcaica pre-

¹⁰ Sia sufficiente il riferimento alla legge 3 novembre 2017, n. 165 che ha stabilito che i candidati devono essere disposti in ordine alternato sulla base del genere nelle liste dei collegi plurinominali; parimenti, fra le candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali, fra i capilista nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60%. Grazie a queste previsioni il Parlamento della XVIII Legislatura è quello che registra il maggior numero di donne elette dalla nascita della nostra Repubblica: 225 deputate (il 35,8%) e 109 senatrici (il 34,6%). Tali numeri «si avvicinano all'obiettivo proposto dalla legge», senza tuttavia raggiungerlo «essenzialmente a causa del numero elevato di pluricandidature di genere femminile» (L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 106).

¹¹ *Ex multis* v. M. RODANO, *Il genere femminile nei sistemi politici europei*, in *Democrazia e diritto*, 1988, p. 99 ss.; M.A. BARRÈRE UNZUETA, *Diritto antidiscriminatorio, femminismo e multiculturalismo, il principio d'uguaglianza di donne e uomini come strategie per una rilettura giuridica*, in *Ragion pratica*, 2, 2004, p. 363 ss.; A. ANZON DEMMING, *Dignità delle donne e parità tra i sessi nell'accesso ad uffici pubblici e a cariche elettive*, cit., p. 126 evidenzia che «le donne vogliono essere solo considerate “persone”, al pari degli uomini, cioè esseri umani dotati della stessa dignità»; M. CAIELLI, *per una democrazia duale: perché il genere dei nostri rappresentanti continua ad avere importanza*, cit., p. 93 ss.

sunzione relativa all'inferiorità (o subordinazione) della donna, la quale abbisognerebbe della previa attribuzione dei seggi che, altrimenti, da sola, non riuscirebbe a conquistare¹².

Il legislatore italiano appare nondimeno ancorato al sistema delle quote, posto che ha interpretato gli «appositi provvedimenti» cui fa riferimento l'art. 51 Cost. nel senso di assicurare, già alla partenza, un'eguaglianza nei punti di arrivo, senza impegnarsi con un intervento ad «ampio raggio» volto ad assicurare la parità di opportunità.

I meccanismi di *positive actions* adottati dal legislatore dovrebbero piuttosto correggere le diseguaglianze sostanziali e favorire le donne affinché siano loro garantite eguaglianza e parità. Probabilmente, sarebbe stato più opportuno un intervento legislativo volto a introdurre *goals*, cioè misure di pareggiamento nei punti di partenza che non compromettano il diritto dei candidati di concorrere per tutti i posti in palio¹³; in questo modo, invero, il rischio è quello di violare i diritti – altrettanto fondamentali – di altri cittadini (c.d. *reverse discrimination*).

Nell'ampio tema relativo all'uguaglianza tra i sessi in ambito politico sembra doversi ammettere che la discrezionalità dei poteri pubblici risulta in qualche modo «vincolata»¹⁴, atteso che l'obiettivo è fissato a monte dalla Carta costituzionale (art. 3 e art. 51, comma 1). Non solo, già il Costituente si era preoccupato di tutelare la posizione delle donne all'interno di un sistema ordinamentale completamente nuovo rispetto al passato, sia perché ha indicato il sesso come la prima delle caratteristiche in virtù delle quali è vie-

¹²Duramente A. ANZON DEMMING, *Dignità delle donne e parità tra i sessi nell'accesso ad uffici pubblici e a cariche elettive*, cit., p. 124 sostiene che questa supposizione è espressione di «un'idea arcaica e meccanica che presuppone la convinzione della naturale inferiorità della donna, inferiorità rimediabile non già a mezzo delle capacità della medesima, ma soltanto con l'assegnazione di una qualche *quantità* delle “posizioni” in gioco». M. CAIELLI, *per una democrazia duale: perché il genere dei nostri rappresentanti continua ad avere importanza*, cit., p. 102 ritiene che l'obiettivo delle misure promozionali non dovrebbe essere «la eguale presenza in tutte le assemblee elettive dei due sessi, bensì quello di porre rimedio alla persistente situazione di svantaggio in cui versano le donne (e non gli uomini) in politica, derivante dal diniego dei diritti politici caduto in tutte le democrazie contemporanee da pochi decenni».

¹³Si pensi al meccanismo della doppia preferenza di genere che annulla la seconda preferenza espressa se non rivolta a un candidato di sesso diverso rispetto al primo indicato.

¹⁴L. AZZENA, *L'eguaglianza “diversa”. Quella tra i sessi come eguaglianza costituzionalmente qualificata: l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in B. PEZZINI-A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit., p. 107, spec. p. 109 la definisce «un'uguaglianza costituzionalmente “qualificata”».

tata qualsiasi discriminazione¹⁵, sia perché ha provveduto a dedicare taluni articoli – fra cui il 51 – alla condizione femminile.

In ossequio al principio di eguaglianza sancito dalla Costituzione repubblicana, le misure promozionali potrebbero essere ammesse solo in via transitoria al fine di «educare» la società civile, le formazioni sociali, le segreterie dei partiti, le istituzioni, al fondamentale ruolo che il pluralismo, anche nella rappresentanza, può giocare per l'elevazione della Repubblica italiana.

I partiti politici, «formazioni sociali qualificate»¹⁶, potrebbero intervenire al proprio interno al fine di promuovere la parità fra i sessi¹⁷, anche adottando misure di sensibilizzazione dei cittadini, ovvero incentivando l'elettorato passivo affinché le candidate di sesso femminile godano delle stesse opportunità di cui beneficia il sesso maschile¹⁸.

A ben vedere, il sistema delle cosiddette quote potrebbe sembrare ostacolato dalla dubbia compatibilità con gli artt. 3 e 51 Cost., posto che ogni misura legislativa che adopera il sesso dei destinatari al fine di produrre precisi effetti normativi può porsi in contrasto con la lettera del comma 1 dell'art. 3, laddove il sesso assurge a una delle categorie vietate per assumere tratta-

¹⁵ Com'è stato sostenuto, in base all'art. 3 Cost., anche «in ordine di rilevanza il sesso è la prima delle qualità su cui non possono fondarsi distinzioni» (L. PALADIN, *Eguaglianza* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 523).

¹⁶ I partiti politici sono cioè delle associazioni di fatto che svolgono la funzione di «istituzioni sociali», ovvero manifestano la struttura che assume la comunità sociale al fine di poter esprimere un pensiero politico che abbia la forza di penetrare le sedi istituzionali in cui prende corpo la volontà politica del Paese (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 727). Per queste ragioni i partiti politici non sono strutturalmente connessi alla sola forma di governo, ma anche alla forma di Stato: infatti non solo sono coesenziali a definire la posizione che assume il cittadino all'interno della società, ma costituiscono altresì uno dei mezzi attraverso il quale i cittadini formano e svolgono la propria personalità (v. *ivi*, pp. 721-722).

¹⁷ Com'è noto, il d.l. 28 dicembre 2013, n. 149 sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici sancisce, per l'iscrizione al registro dei partiti, una serie di requisiti che lo statuto deve rispettare. Fra questi si annovera l'indicazione delle modalità per promuovere, mediante azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive. L'art. 9, in particolare, disciplina la parità di accesso alle cariche elettive affermando il principio in virtù del quale i partiti politici promuovono detta parità. Cfr. *ex multis* A. DEFFENU, *Parità di genere e istituzioni politiche: prime note per un bilancio*, in B. PEZZINI-A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit., p. 83 ss.

¹⁸ Nel senso di incentivare l'attività dei partiti politici al fine di promuovere la rappresentanza femminile si è pronunciata *in primis* la Corte costituzionale con le sentt. n. 422/1995 e n. 49/2003.

menti differenziati. Si badi, però, che tale proposizione è vera della misura in cui il meccanismo normativo di riferimento non rispetta il canone della ragionevolezza, ovvero qualora non appaia servente alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale.

Com'è noto, il principio di ragionevolezza assume ad oggetto le manifestazioni del potere legislativo e valuta la razionalità interna della normativa (principio di valutazione giuridica) e la proporzionalità della disciplina adottata al fatto regolato. D'altro lato, il comma 2 dell'art. 3 Cost. si preoccupa di promuovere l'eguaglianza indicando sia qual è il compito della Repubblica (rimuovere gli ostacoli), sia il fine al quale tale attività deve tendere (il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti alla vita del Paese)¹⁹.

È per queste ragioni che il meccanismo di riequilibrio della rappresentanza politica attraverso sistemi di natura promozionale potrebbe essere costituzionalmente conforme nella misura in cui, certo, si presenti come transitorio, ma soprattutto non si limiti a isolare il primo dal secondo comma dell'art. 3 Cost. per ottenere un meccanismo fattualmente volto a realizzare l'eguaglianza.

La funzione promozionale del diritto²⁰ non può invero prescindere dagli elementi strutturali della società – che a loro volta non possono essere slegati rispetto all'intervento della legislazione elettorale – ma richiede un'azione più ampia che interessi *funditus* la struttura della società, in ossequio al compito che grava sulla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine (anche) sociale.

Il diritto è uno straordinario strumento di promozione legislativa nella misura in cui valuta le dinamiche sociali non più tollerabili e finanche contrarie ai valori del costituzionalismo democratico e si impegna affinché si determini nella società civile, quindi nella politica che la prima rappresenta, una tattica istituzionale diretta al rinnovamento legislativo. Lo strumento normativo, tuttavia, non è da solo sufficiente a fondare l'effettività dei diritti

¹⁹ Com'è stato sostenuto da A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, p. 97 «quel riferimento finalistico al pieno sviluppo della persona [...] sposta in avanti il confine del (o potremmo dire conferisce dinamicità adattiva al) valore della dignità umana come norma di chiusura del sistema dei diritti e delle libertà inviolabili, (e) appare pertanto capace di reggere e alimentare [...] richieste di riconoscimento [...] di politiche di eguaglianza differenziata e perciò sostanziale».

²⁰ Cfr. N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, ora in ID., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, p. 13 ss.

sanciti nelle Carte costituzionali perché deve essere calato nel contesto storico-sociale di riferimento.

Quando si ragiona di principi e di strumenti volti alla loro attuazione è essenziale tenere distinta la previsione formale del testo scritto dalla realizzazione sostanziale, posto che i diritti vivono primariamente nella coscienza culturale del Paese, la quale è espressione dell'*habitat* naturale in cui la previsione formale troverà attuazione – da parte del legislatore e dell'amministrazione – e garanzia – da parte della giurisdizione.

L'impressione è che le riforme costituzionali intervenute circa vent'anni or sono non abbiano prodotto l'effetto auspicato, forse perché dirette a rimuovere l'ostacolo dell'equilibrio (o parità) della rappresentanza che la Costituzione non contiene; o forse perché volevano sollecitare il legislatore affinché intervenisse in tal senso. Detto altrimenti, ampliare la percentuale dei candidati di sesso femminile non sembra costituire una condizione sufficiente per raggiungere un'effettiva parità. Il mero intervento sul sistema elettorale non vale infatti a infrangere il circolo vizioso tra la sfera politica e la società civile, al contrario rischia di positivizzare un processo di emancipazione d'*élite*, senza spezzare l'autoreferenzialità del sistema politico.

Sono queste le ragioni per le quali si reputa necessario insistere anzitutto sulla *ratio* dell'eguaglianza formale e sostanziale, «vasi comunicanti» di un principio che in sé racchiude tutti gli altri previsti dalla Costituzione al fine di incanalare la forza eguagliatrice nell'ambito della rappresentanza. Non sarebbe costituzionalmente legittima, né tantomeno ragionevole, la disapplicazione del principio di eguaglianza proprio nell'ambito dei diritti di partecipazione politica che tutt'oggi scontano evidenti disparità nella pari fruibilità fra i sessi, oltre che radicate resistenze culturali.

Io credo dunque che il passaggio da una democrazia «bloccata» a una democrazia «compiuta»²¹ non possa che realizzarsi attraverso il raggiungimento del principio di eguaglianza sostanziale anche in ambito rappresentativo lungo un percorso che dovrebbe attivarsi spontaneamente in un contesto sociale che ha interiorizzato il valore ultimo del principio di parità e di rimozione degli ostacoli. Non vi è dubbio che le misure promozionali, se transitorie, varrebbero solo a rafforzare il principio perché la dimensione formale dovrebbe essere assunta come punto di partenza, mentre quella sostanziale – che passa anche mediante la momentanea adozione di misure di diritto disuguale – dovrebbe essere il punto d'arrivo. Siccome il comma 2 dell'art. 3 Cost. prevede l'intervento dei pubblici poteri al fine di garantire la parteci-

²¹ Cfr. E. CHELI, *La Costituzione ha 60 anni*, in *Astrid online*, 28 gennaio 2008.

pazione di tutti all'organizzazione anche politica del Paese, pare necessario ancorare la realizzazione della parità di opportunità fra donne e uomini nella vita istituzionale alla promozione del medesimo principio da parte della Repubblica.

Per poter assicurare un cambio di rotta nella valutazione della posizione della donna nella società sembra quanto mai utile un'opera di sensibilizzazione – soprattutto delle nuove generazioni – affinché l'essenza degli artt. 2 e 3 Cost. trovi piena espressione.

L'obiettivo auspicato non è raggiungere una «parità forzata» nelle Assemblee elettive, bensì rimediare culturalmente e politicamente alla permanente situazione di svantaggio che vive il sesso femminile in ambito rappresentativo e che trae origine dalla sostanziale negazione dei diritti politici alle donne. Non pare più sufficiente avere più donne in politica; ciò che occorre sembra piuttosto un diverso approccio alla gestione della *res publica*, che consenta l'attivazione di tutti i «tipi» di politica che si occupano di promuovere, ampliandone il dibattito, la parità di genere.

Ora come allora, il nostro ordinamento dovrebbe comprendere che «nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non [è] accompagnato da una piena emancipazione femminile», che abbia riguardo a «un effettivo progresso» e a una «concreta liberazione per tutte le masse femminili e non solamente nel campo giuridico, ma non meno ancora nella vita economica, sociale e politica del Paese»²².

²² Queste le parole dell'On. Teresa Mattei, in Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario del 18 marzo 1947, seduta pomeridiana, p. 2268.