

La garanzia della parità di genere nella rappresentanza politica

Dal Trattato di Roma alle amministrazioni locali

di Laura Gaudenzi e Davide Rigallo

1. Il cammino europeo della parità di genere: dai Trattati di Roma (1957) alla Strategia della Commissione europea per l'uguaglianza di genere (2016-2019).

L'affermazione di condizioni di effettiva parità tra uomini e donne costituisce uno dei principali obiettivi dell'Unione europea. Non a caso, l'art. 23 della Carta fondamentale dei diritti dell'Ue sancisce che la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.

L'articolo della Carta riassume il valore di un percorso che prende avvio con i Trattati di Roma del 1957 e, in particolare, con l'art. 119 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE), il cui testo ha indicato, per la prima volta in maniera vincolante per gli stati aderenti, l'obbligo di conseguire la parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici.

In sessant'anni di storia europea, il cammino della parità di genere si è dunque sviluppata muovendo dalla sua dimensione sociale, strettamente legata alla condizione storica della donna soprattutto nell'ambito lavorativo: dalla parità di retribuzione economica alle eguali opportunità nell'accesso al lavoro, alla realizzazione di più ampie condizioni di uguale trattamento.

Il successivo passaggio dal piano dell'uguaglianza a quello della non-discriminazione è avvenuto in maniera coerente, per quanto non sempre in tempi rapidi e non senza ostruzioni. La condizione sociale della donna – spesso discriminata, oggetto di pressioni e di violenze, sottorappresentata e sottovalutata nei processi decisionali – è stata il riferimento per un cammino che ha inteso stabilire eguali tutele ed eguali prerogative per ambedue i sessi partendo da quello più discriminato.

La parità di genere nella rappresentanza politica è stata affrontata solo in tempi relativamente recenti, delineando uno specifico indirizzo volto a promuovere, attraverso direttive europee e leggi nazionali, la presenza attiva delle donne a ogni livello negli organi e nei processi decisorii di ciascun Paese.

A questo riguardo, occorre senz'altro ricordare la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 2 dicembre 1996 riguardante la partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale (96/694/CE) che esorta gli Stati dell'Ue ad adottare una strategia integrata complessiva volta a favorire la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale e a sviluppare o istituire misure adeguate, quali eventualmente misure legislative e/o regolamentari e/o di promozione, per realizzare tale obiettivo.

A partire da questa Raccomandazione, in molti Stati europei il processo legislativo sull'equilibrio nella rappresentanza di genere ha ricevuto un'accelerazione. In Italia, la parità di genere nella dimensione politica ha trovato recente espressione soprattutto in due Leggi approvate nel corso della XVI legislatura. Si tratta della Legge n. 120/2011, che riserva al genere meno rappresentato almeno un terzo dei componenti dei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa e delle società pubbliche; e della Legge n. 215/2012, finalizzata a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle amministrazioni locali, che ha modificato, tra le altre cose, il sistema elettorale dei comuni, introducendo la cosiddetta doppia preferenza di genere.

Dal livello nazionale a quello locale, in coerenza con le indicazioni europee che hanno recentemente trovato forma nella Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2015 sulla strategia dell'Unione europea per la parità tra donne e uomini dopo il 2015 (2014/2152(INI)) e nello Strategic Engagement for Gender Equality 2016-2019 della Commissione europea, l'equilibrio di genere in seno agli organi decisorii ha ricevuto un'attenzione progressivamente maggiore, al punto da essere riconosciuta come garanzia, ossia principio vincolante, obbligatorio, costitutivo negli Statuti di comuni e province.

Un'attenzione, però, che, nelle realtà dei governi locali, non è ancora riuscita a tradursi in un'applicazione sistematica e rigorosa, generando spesso un contesto di infrazione diffusa troppo spesso passata sotto traccia in seno alle stesse amministrazioni comunali.

1. Da "promozione" a "garanzia": la parità di genere nel recente quadro normativo nazionale e nei governi locali.

La Legge 23 novembre 2012 n. 215 ha definito la parità di genere negli organismi collegiali non elettivi dei comuni e delle province una garanzia. In forza delle modifiche apportate dall'art. 1, co. 1 e 2 al TUEL (art. 6, co. 3 e art.

46, co. 2) , gli statuti dei comuni e delle province hanno assunto il valore di strumenti vincolanti per il rispetto della parità di genere, contro la possibilità di una sua elusione o di una sua applicazione parziale nella dimensione delle amministrazioni locali. Il verbo garantire ha dunque sostituito l'originario e meno incisivo promuovere in riferimento specifico alla composizione degli organi collegiali non elettivi (tra queste, in primo luogo, le giunte).

Il carattere vincolante della garanzia di parità di genere ha quindi trovato uno strumento di applicazione nella Legge 7 aprile 2014 n. 56 , la quale, all'art. 1 co. 137, prevede che nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti nessuno dei due sessi debba essere rappresentato in misura inferiore al 40%.

Insieme, le due leggi ridisegnano il valore e l'incidenza della rappresentanza di genere nel quadro dei governi locali, stabilendo un ulteriore passaggio nel percorso avviato con la Legge n. 125 del 10 aprile 1991 sulla promozione di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna.

Tuttavia, come accennato sopra, all'avanzamento del quadro normativo nazionale non sembra essere corrisposta una concreta e diffusa ricezione della garanzia a livello locale. Sono, infatti, numerose le segnalazioni di comuni con statuti non aggiornati alle norme vigenti, mentre persistono casi di giunte con composizioni squilibrate nella rappresentanza di genere. Nondimeno, una quantificazione esatta dell'infrazione sull'intero territorio nazionale non risulta sia stata ancora effettuata, a dispetto dell'utilità che la conoscenza di questo dato avrebbe per maturare opportune strategie di correzione.

Le Regioni, in particolare, per la loro funzione di Enti di indirizzo necessitano di conoscere quanto l'infrazione sia effettivamente diffusa presso i Comuni; se essa sia parziale o totale; quali possano esserne le cause (se inerzia amministrativa, mancata conoscenza della normativa o altro). Senza queste conoscenze, infatti, appare difficile immaginare una loro azione di accompagnamento dei Comuni in un percorso di effettiva ricezione e applicazione della garanzia di parità di genere, come anche la possibilità di mettere in atto i poteri sostitutivi previsti dall'art. 136 del TUEL in caso di persistente omissione o ritardo di atti obbligatori.

1. La situazione in Piemonte

Il bisogno di tracciare un quadro statistico ed analitico sull'applicazione della garanzia di parità di genere nei Comuni ha indotto la Federazione piemontese dell'AICCRE a compiere un primo monitoraggio sugli statuti e sulle giunte di 240 Comuni piemontesi. Si tratta dei Comuni con popolazione legale superiore a 3000 abitanti, soggetti sia al rispetto della L. 215/2012 (adeguamenti degli statuti) che della L. 56/2014 (composizione delle giunte) in

materia di parità di genere (per i Comuni con meno di 3.000 abitanti vigono, infatti, solo le disposizioni della L. 215/2012).

Tale monitoraggio è stato svolto in collaborazione con il Consiglio regionale del Piemonte e con l'Assessorato alle Pari Opportunità della Regione Piemonte, e si inserisce nel percorso avviato dall'Ente regionale con la Mozione n. 270 del 28 luglio 2015, che ha visto l'Assemblea legislativa piemontese impegnare la Giunta regionale ad attivare ogni necessaria azione atta a monitorare la piena e corretta applicazione dell'articolo 1, comma 137 della legge 7 aprile 2014, n. 56.

I dati emersi dal monitoraggio avvalorano la percezione di una sostanziale mancata ricezione della normativa per quanto attiene gli statuti (87%), mentre ben più contenute risultano essere le infrazioni relative alle composizioni delle Giunte comunali (18%).

L'intera operazione, oltre che informativa, intende anche essere paradigmatica per un'estensione del monitoraggio ai Comuni piemontesi con meno di 3.000 abitanti e, successivamente, a livello nazionale, in modo da avere un quadro statisticamente definito sul rispetto della garanzia di parità di genere e sul rapporto debbono avere poteri regionali e locali ai fini della sua applicazione. Nell'intenzione di offrire uno strumento ancora mancante, ancorché necessario per sanare una situazione che, se perdurante, allontanerebbe gli Enti locali nazionali dalle strategie europee sulle pari opportunità.