



“Sentenze virtuose per le pari opportunità”

di Luisa Zappella

Il percorso della normativa italiana relativo al diritto alle pari opportunità tra uomini e donne ha lungo cammino e ampi confini a partire dal riconoscimento del voto alle donne nel 1945 e alla sanzione costituzionale del principio di uguaglianza di genere della Costituzione Italiana del 1948, rafforzato poi successivamente con l'integrazione nella riforma costituzionale del 2003 dell'art.51.

Tuttavia - ancora oggi - pur essendo il riconoscimento della parità di genere un valore, garantito ad ogni livello legislativo: ordinario, costituzionale e comunitario, il rispetto di questo principio non è sempre adeguato e deve transitare a volte per la via giudiziaria.

Così la giurisdizione assume un rilievo sempre maggiore nel sistema dei diritti, da un lato a garanzia del rispetto delle norme e dall'altro svolge una funzione di sensibilizzazione verso l'innovazione.

Fra le prime "sentenze virtuose" quella risalente al 1960, che ha aperto alle donne professioni prima precluse, come la magistratura e la carriera prefettizia e più complessivamente a tutte quelle professioni che implicavano "l'esercizio di diritti e di potestà politiche": infatti la Corte Costituzionale dichiarò illegittima la norma che escludeva le donne da una vasta categoria di impieghi pubblici "per irrimediabile contrasto con l'art.51, il quale proclama l'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive degli appartenenti all'uno e all'altro sesso in condizioni di uguaglianza", facendo rispettare un diritto fino ad allora disatteso.

Da questa decisione sono passati più di 50 anni, e infatti nel 2010 sono avvenute solenni celebrazioni di questa data.

Da allora sono stati fatti molti passi avanti nel cammino della parità fra sessi

attraverso una legislazione a maggiore tutela della donna in ambito familiare e lavorativo. Tuttavia siamo ancora lontani dall'aver raggiunto una effettiva parità di genere.

Particolarmente controversa è stata l'introduzione di azioni positive volte a riequilibrare la rappresentanza politica "femminile" nel nostro Paese.

Negli anni '90 per superare il problema della sotto rappresentanza politica delle donne si è agito legislativamente introducendo azioni positive che attraverso le quote di rappresentanza "femminile" puntavano a un riequilibrio di genere:

- legge n. 81 del 1993, pari opportunità per le elezioni negli enti locali: la norma, che concerne l'elezione diretta dei sindaci, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, indica che nelle liste elettorali nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi. La disposizione era volta ad assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e a promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle cariche elettive;

- legge n. 227 del 1993, pari opportunità per le elezioni alla Camera:

prevede che le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale siano formate da candidate e candidati in ordine alternato.

Entrambe le norme, sottoposte al vaglio della Corte Costituzionale, furono dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione degli articoli 3 e 51, in quanto ritenute in contrasto con i principi di eguaglianza formale: l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non potendo essere assunta come requisito di "candidabilità" o eleggibilità (sentenza n. 422 del 1995).

Analogamente la Corte di Giustizia Europea nei primi interventi in materia di azioni positive a favore delle donne, tutti in materia di pubblico impiego, aveva adottato una interpretazione assai restrittiva, basandosi sull'idea che le norme di favore per le donne dovessero essere valutate nella prospettiva delle deroghe al principio di eguaglianza. Fra le sentenze più clamorose si ricordano la Sentenza Kalanke (1995) che ha dato origine a numerose controversie in tutta Europa, a causa dell'incertezza venutasi a creare in materia di legittimità delle quote e di altre forme di azione positiva volte ad aumentare il numero di donne in taluni settori o livelli di occupazione. La Corte di Giustizia dichiarò illegittime alla luce del diritto comunitario alcune azioni positive previste a livello statale, che accordavano una preferenza automatica alle donne, a parità di altre qualificazioni con candidati di sesso maschile, nelle assunzioni presso alcuni pubblici uffici.

Con la legge costituzionale 30 maggio 2003 n. 1, il legislatore ha introdotto una norma che in materia elettorale - e non solo - potesse garantire l'eguaglianza non solo formale, ma sostanziale, e ha integrato il primo comma

dell'art.51. L'integrazione dell'articolo è stata necessaria per rendere più cogente il principio di parità e assicurare una vera rappresentanza alle donne di fronte ad un'innegabile fase di arretramento della posizione femminile.

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

aggiunge

A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

Il fine della modifica costituzionale è, dunque, promuovere l'uguaglianza nelle opportunità e, pur non dando alcuna garanzia di risultato, consentire un innalzamento della soglia di partenza dei candidati.

Dopo la modifica dell'art.51 della Costituzione si avverte una diversa sensibilità dei giudici sulle pari opportunità di genere e negli anni più recenti si registra una parziale inversione di rotta sia sulle quote rosa che su altre materie inerenti le azioni positive.

Da questo momento si registrano più numerose "sentenze virtuose".

La prima volta in cui la Corte costituzionale riconobbe la legittimità della novella costituzionale come applicazione del principio di eguaglianza sostanziale, che necessita e impone, appunto, di rimuovere gli ostacoli della disuguaglianza fu l'ordinanza della Corte n.39 del 2005 che riconosce la legittimità delle azioni positive come quella ivi in discussione di presenza femminile almeno di un terzo nelle commissioni di concorso nell'impiego pubblico.

Le sentenze della Corte in materia elettorale sono poi state attente al riequilibrio come nel caso della sentenza n.49 del 2004 con cui ebbe modo di pronunciarsi ritenendo legittime le norme volte al riequilibrio di genere delle liste elettorali a partire dallo Statuto della Regione Valle d'Aosta e dalla legge elettorale della Regione Campania.

Anche i Tar si pronunciano in materia sempre più favorevolmente al rispetto delle "quote rosa" in particolare per quanto riguarda la composizione delle giunte comunali, provinciali e regionali.

In questi anni più recenti la giurisprudenza in materia va consolidandosi e le sentenze in materia di "quote rosa" sono ormai sempre più convergenti nel riconoscere la legittimità della parità sostanziale nella rappresentanza politica e istituzionale. Ricordiamo, a titolo di esempio, la sentenza Tar Lazio n.679/2012 che ha azzerato la giunta comunale di Viterbo in quanto formata da soli uomini, la sentenza Tar Puglia n.79/2012 di annullamento della giunta di San Marco in Lamis perché formata da soli uomini, la sentenza Tar Sicilia n.14310/2012 di annullamento della giunta comunale di Stradifalco per

mancato rispetto delle quote, Sentenza n. 589/2012, Tar Calabria in tema di illegittimità della costituzione di una giunta municipale formata interamente da uomini anche in assenza di una norma sulla parità di genere nello statuto comunale, la sentenza del Tar Campania riguardante il comune di San Sebastiano al Vesuvio (Na) la quale condanna all'annullamento del decreto sindacale di nomina della Giunta tutta al maschile, e altre numerose sentenze possiamo trovare in merito tanto da potersi dire che ormai siamo in presenza di una giurisprudenza consolidata riguardo a una equilibrata rappresentanza dei sessi nelle giunte comunali, provinciali e regionali.

Un passo in avanti si è poi avuto nelle Sentenze riguardanti la giunta capitolina e quella del Comune di Milano, ove non vi è totale assenza del sesso femminile ma sotto rappresentanza.

Infatti la Sentenza 6673 /2011 del Tar Lazio riguardante la giunta capitolina, riguarda non l'assenza di donne in giunta ma una loro clamorosa sotto rappresentanza (una sola donna su dodici assessori).Così anche per il Comune di Milano secondo la pronuncia del Consiglio di Stato n. 3670 del 21/06/2012, non basta una sola donna nella Giunta regionale: è necessario garantire al massimo la parità di genere. Del resto, perché si possa dire effettivamente garantito il principio della parità di genere, non è sufficiente che vi sia un solo assessore dell'altro sesso, ma l'obiettivo si raggiunge in concreto quando è rispettata, una giusta proporzione. Peraltro, il vincolo delle c.d. "quote rose" è stato autorevolmente confermato dalla sentenza n. 81 del 5 aprile 2012, della Corte Costituzionale, la quale stabilisce il principio secondo cui la discrezionalità politica trova i suoi confini nei "principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale, quanto a livello legislativo", sicché la stessa "composizione politica degli interessi" deve attenersi ai canoni di legalità predeterminati dal legislatore, "in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto", e quindi necessario attenersi all'art.51(così come integrato nel 2003) e di conseguenza alle azioni positive per rimuovere le disparità sostanziali di genere.

Di particolare rilievo la sentenza che riguarda la nostra associazione EUDIF ITALIA.

EUDIF è una delle storiche associazioni femminili, nata con il patrocinio di EUDIFF Europa nel 1992 ha sempre operato nel settore delle pari opportunità, a favore soprattutto delle fasce più deboli della popolazione femminile, anche attraverso un'opera di informazione e sostegno per il rispetto dei propri diritti.

La vicenda processuale è particolarmente complessa e parte dal provvedimento di cancellazione dell'associazione dall'iscrizione all'anagrafe delle ONLUS (2007) e dalla successiva nostra opposizione dinnanzi alla Commissione tributaria.

L'incarico di opposizione al provvedimento viene affidato all'avv. Fabio Lorenzoni. All'udienza fissata per la trattazione in data 18 dicembre 2008

l'Agencia per le ONLUS, convenuta, propone ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, contestando la giurisdizione del giudice tributario e chiedendo affermarsi la giurisdizione del giudice amministrativo.

Ha fatto seguito una articolata discussione in merito alla giurisdizione competente: tra il Giudice Tributario e l'Agencia per le ONLUS, che con parere preventivo aveva disposto la cancellazione e rivendicava che il relativo controllo giudiziario fosse di competenza del Tribunale Amministrativo.

La questione veniva rimandata alla Suprema Corte di Cassazione, che a Sezioni Unite ha sancito la giurisdizione del Giudice Tributario, e non del Tar, ritenendo che la tesi dell'Agencia per le ONLUS fosse "sicuramente infondata" poiché il carattere di ONLUS deve essere considerato "un diritto dell'organizzazione richiedente" "senza alcun margine di discrezionalità e deve senz'altro escludersi che il provvedimento in esame ricada nella giurisdizione generale in materia di interessi legittimi".

Il dibattimento si è tenuto quindi davanti alla Commissione Tributaria, che emetteva sentenza di accoglimento del ricorso e per effetto annullava il provvedimento di cancellazione dell'iscrizione dell'anagrafe delle ONLUS. Con ciò si riconosceva il carattere di organizzazione non lucrativa di utilità sociale alla associazione EUDIF e più in generale alla attività di promozione e informazione sulle pari opportunità.

La Direzione Regionale del Lazio della Agencia delle Entrate ha appellato la sentenza in data 22/11/2011. La Commissione Tributaria Regionale ha emesso la sentenza n. 170/28/12 con la quale ha confermato la sentenza impugnata dalla D.R.E e per effetto ha annullato il provvedimento di cancellazione dell'iscrizione dell'anagrafe delle ONLUS.

Così anche in secondo grado è stato riconosciuto il carattere di associazione di pubblica utilità a EUDIF, per la sua attività di promozione di azioni a tutela dei diritti delle donne.

Sembra importante sottolineare come sia nel caso delle "quote rosa" e della rappresentanza, come nel caso della qualità di ONLUS della nostra associazione femminile, sia stata determinante nel giudizio l'affermazione dei limiti di discrezionalità delle amministrazioni. Nel primo caso si sostiene che le nomine politiche non possono avvenire senza il rispetto del principio delle "quote rosa" in quanto, in tal caso, gli spazi di discrezionalità riservati alla politica avrebbero superato i confini stabiliti dai principi giuridici posti dall'ordinamento. Nel secondo caso la Cassazione ha escluso la discrezionalità in quanto per le organizzazioni che presentano i requisiti richiesti dal D.Lgs.4 dicembre 1997, n.460, art. 10 non è consentito alcun margine di discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione.

Concludendo penso si possa affermare che stia emergendo una diversa

sensibilità su questa tematica e che le sentenze virtuose sono tali non solo nelle pronunce, ma anche nel limitare la discrezionalità della politica e delle amministrazioni, nonché nelle motivazioni delle sentenze, sempre più attente a valorizzare il grande patrimonio umano culturale e di professionalità delle donne, sia in ambito istituzionale che nella ricca e variegata sfera dell'associazionismo femminile.