

EDITORIALE

Strategie di riequilibrio della rappresentanza

di Antonietta Carestia

1. I dati delle ultime elezioni amministrative, disaggregati per genere, sembrano ridisegnare una nuova mappa del potere al femminile.

I ballottaggi del 19 giugno in 126 Comuni hanno visto 24 sindache elette, con una percentuale del 19%, che vanno ad aggiungersi alle sindache elette al primo turno o già in carica, portando a 1116 i Comuni amministrati da sindache (*Fonte: Ancitel 2016 www.comuniverso.it*).

Significativo l'esito del ballottaggio a Roma e a Torino che ha visto la vittoria di due giovani donne che dovranno affrontare una situazione molto complessa e difficile, che risente anche della crisi economica generale del Paese e che richiede risposte urgenti e di particolare impegno sul piano politico, amministrativo e sociale.

La stampa, sia nazionale che internazionale, ha salutato con particolare enfasi l'esito del ballottaggio nella città di Roma, che per la prima volta dalla sua fondazione nel 753 a.C. ha visto salire al più alto scranno del Campidoglio una donna per gestire la cosa pubblica, per esercitare cioè un potere che era vietato alle donne nell'antica Roma e che anche nella società moderna ha sempre avuto forti connotazioni al maschile.

Nella ricostruzione di questa nuova mappa del potere al femminile non sono mancati i richiami alle esperienze di altri Paesi, tra le quali in particolare la elezione per la prima volta di una donna, Anne Hidalgo, a sindaco di Parigi nel 2014 o ancora nel 2015 di due donne a sindaco di importanti città europee, come Barcellona (Ada Colau) e Colonia (Henriette Reker): richiami proiettati su uno scenario di grande suggestione, quale la probabile vittoria della candidata del partito democratico nella corsa alla Casa Bianca.

Trattasi certamente di elementi forti che indicano un processo di cambiamento in atto, un processo tuttavia lento che non può dirsi in una fase avanzata, ma che è solo agli inizi e non giustifica la facile

conclusione che “le donne hanno mandato in pezzi il tetto di cristallo”, perché quel tetto invisibile è ancora lì, scalfito in più punti, ma forte e resistente, nonostante le tante iniziative, legislative e non, dirette a promuovere la presenza delle donne nelle istituzioni politiche, anche mediante misure diseguali, al fine di renderle effettivamente rappresentative e democratiche.

Un’analisi più articolata dei dati relativi ai sindaci in carica mette, infatti, in rilievo che i 1116 Comuni oggi amministrati da donne rappresentano il 13,95 % del totale e che la percentuale è di poco superiore (15,98%) se il raffronto viene fatto con riferimento alla popolazione amministrata da donne (9.693.815).

Anche il dato pure importante dell’ultimo ballottaggio, con la elezione di 24 sindache su 126 Comuni, rappresenta una percentuale che si aggira sul 19%, nonostante il corpo delle donne elettrici - secondo i dati diffusi dal Ministero dell’Interno - sia oggi numericamente superiore a quello degli uomini elettori; ed è una percentuale sensibilmente inferiore a quella delle donne elette nei consigli comunali, le quali hanno potuto giovare della doppia preferenza di genere prevista per legge, avvicinandosi o sfiorando e talvolta superando il 30 %.

Se poi il dato delle sindache in carica viene disaggregato per area geografica, si ha un quadro sufficientemente chiaro delle cause socio – culturali che è alla base della sottorappresentanza delle donne (anche) nelle posizioni di vertice dei Comuni, con 516 sindache nel Nord-Ovest, 246 nel Nord-Est, 130 nel Centro, 139 nel Sud e 85 nelle isole, pur a fronte di quelle capacità organizzative e di concretezza politica che le donne hanno storicamente dimostrato di possedere e che sono necessarie nella gestione delle realtà territoriali.

2. Questi dati impongono alcune brevi considerazioni.

In primo luogo essi confermano che sono necessari meccanismi di riequilibrio della rappresentanza anche per l’accesso alle cariche monocratiche, per colmare quell’ingiusto e ingiustificabile divario tra corpo elettorale e percentuale delle elette.

E’ in qualche misura emblematico, perché espressione di una invisibile *conventio ad excludendum* che domina le istituzioni, il caso segnalato dalla stampa dei 16 Comuni del Trentino in cui l’8 maggio 2016 si sono tenute le elezioni amministrative: in 15 casi è stato eletto un sindaco uomo al primo turno e in un caso al ballottaggio sono andati due uomini; un risultato che è certamente il frutto di una politica di

autoconservazione e di esclusione delle donne dalla gestione della cosa pubblica e che ha ridato voce ai fautori di un intervento normativo che almeno introduca nella legge elettorale dei Comuni “speciali” la doppia preferenza di genere, prevista invece per legge negli altri Comuni italiani.

Non distragga l’esito del ballottaggio di Roma e Torino, perché in entrambi i casi la vittoria, pure molto netta e assoluta, sconta gli effetti di una particolare situazione politica ed amministrativa, che in particolare a Roma aveva visto prosperare il malaffare e aveva addirittura portato al commissariamento dell’amministrazione comunale.

E’ necessario dunque estendere i meccanismi di riequilibrio (*quote di lista e preferenza di genere*), già previsti per i consigli comunali e le giunte dalla legge 2012, n. 215 (*Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali...*), ed è altresì necessario monitorare l’applicazione di tali strumenti, pratica che non è meno importante degli stessi interventi normativi, i quali possono subire interpretazioni riduttive.

Si deve proprio al ricorso proposto dalla Consigliera di parità della Regione Calabria l’annullamento pronunciato dal TAR Calabria e confermato dal Consiglio di Stato della delibera con la quale il sindaco di Cosenza aveva rimodulato la distribuzione delle deleghe all’interno della Giunta, assegnando gli incarichi a nove uomini e ad una sola donna, in violazione dell’art. 1, comma 137, della legge n. 56/2014, secondo il quale: “ *Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 %, con arrotondamento aritmetico*”. Il Consiglio di Stato, nel rigettare l’appello, ha affermato che tale disposizione costituisce “*un ineludibile parametro di legittimità*”, salva l’ipotesi di una effettiva impossibilità il cui onere probatorio non poteva che far carico al sindaco (*CdS, sent. 2016, n. 406*).

Ma oltre a perseguire l’obiettivo della realizzazione di strumenti di parità è necessario incidere anche e forse soprattutto sulla struttura del sistema di potere ed in particolare modificare comportamenti che hanno profonde radici storiche e culturali, attivando processi di maturazione nella coscienza collettiva della forte capacità di mediazione culturale e politica delle donne, della loro idea etica del potere inteso come servizio e partecipazione democratica alla vita della comunità.

Un processo che deve investire tutti e le donne in primo luogo, perché depongano finalmente quella diffidenza nei confronti delle altre donne, che forse nasconde un cattivo rapporto con se stesse, come ci

ricordava Carla Ravaioli nel suo bel libro “*La donna contro se stessa*”, di recente ristampato per la sua grande attualità e la lucidità dell’analisi.

E’ un processo in corso, alimentato soprattutto dalle speranze delle nuove generazioni, e se al ballottaggio di Roma e Torino può o deve darsi un significato simbolico, tenderei proprio ad assumere la vittoria delle due donne come segno tangibile del graduale - e per molti versi - insperato sgretolamento di quel muro di diffidenza che da sempre ha ostacolato il cammino delle donne nelle istituzioni, impedendo un processo di profondo e radicale rinnovamento dei modelli di gestione della cosa pubblica.

L’enfasi che ha accompagnato questa vittoria non può in ogni caso mettere a tacere lo spirito critico e spingere verso facili banalizzazioni; la gestione della cosa pubblica richiede competenza, libertà da condizionamenti e spirito di sacrificio, capacità di ascolto, di mediazione, di servizio e di decisione, qualità di cui le donne elette devono dare prova nel loro agire quotidiano se vogliono vincere la sfida del cambiamento.

3. Questo processo che ha investito le istituzioni politiche, sia pure a livello territoriale, è destinato ad avere effetti anche nella istituzione giustizia, in particolare sulla composizione del CSM e sulla sottorappresentanza delle magistrature nell’organismo di autogoverno?

E’ difficile sottrarsi a questo interrogativo in un momento di rivolgimenti e di nuovi equilibri che si vanno componendo all’interno della magistratura: la risposta appare essere largamente positiva, non fosse altro perché vi è una diffusa richiesta di cambiamento da parte di tutti, pur nella diversità delle soluzioni proposte.

La Commissione istituita dal Ministro Andrea Orlando nel settembre 2015, presso il Ministero della giustizia, per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del CSM, con la presidenza di Luigi Scotti, ha da tempo ultimato i lavori, predisponendo una relazione e formulando delle proposte di riforma del sistema elettorale.

Ne ha dato notizia la stampa il 16 maggio 2016, con toni affatto pacati che indicavano come l’obiettivo primario della riforma fosse il porre fine allo strapotere interno delle correnti, a partire dalla modifica del sistema elettorale; si precisava che, a tal fine, la *soluzione di tecnica* elettorale accolta recepiva l’ipotesi di un sistema articolato su un primo turno di tipo maggioritario per collegi territoriali senza liste e su un secondo turno di tipo proporzionale per collegio nazionale con liste concorrenti e la possibilità di una sola o di una duplice preferenza a

favore di candidati della stessa lista o anche di lista concorrente, purché di genere diverso e ciò per favorire la parità di genere.

Né la relazione, né l'articolato eventualmente predisposto sono stati resi pubblici; né nel corso dei lavori, né successivamente è stata sentita l'A.D.M.I.; la relazione non è stata trasmessa al CPOM presso il CSM per un opportuno parere.

Non resta, quindi, che una sintetica proposta che, pur nella sua insufficienza, sollecita comunque una prima risposta, di metodo e di sostanza : di metodo, perché la relazione della Commissione, oltre che alla stampa di informazione , ben poteva essere trasmessa ai soggetti istituzionali interessati per le osservazioni del caso; di sostanza perché la proposta così come articolata non assicura la rappresentanza di genere nella componente togata del CSM.

La rilevanza costituzionale dell'organo di autogoverno; la previsione dell'art. 51 Cost. , che pure assegna alla Repubblica il compito di promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità, anche con riferimento all'accesso alle cariche elettive; il dibattito in corso tra i costituzionalisti sulla portata dell'art. 117 Cost., che attribuisce alle leggi regionali il compito di rimuovere ogni ostacolo alla piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale , culturale ed economica e di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive; la compatibilità di "quote di risultato" con i principi costituzionali sopra richiamati e la loro praticabilità in materia elettorale, sono questioni di particolare complessità che formeranno oggetto di un apposito incontro di studio che l'ADMI si propone di organizzare in tempo utile per offrire un contributo ai lavori ministeriali.

Giova fin d'ora sottolineare che il carattere meramente eventuale della elezione di magistrato al CSM, per effetto del sistema che sembra essere stato scelto dalla Commissione, costituisce una soluzione non ragionevole e politicamente impraticabile, perché non risolverebbe la grave questione della sottorappresentanza delle donne all'interno dell'organo di autogoverno.

Come ricordava il P.G. della Cassazione alla inaugurazione dell'anno giudiziario 2016, "*nella popolazione dei magistrati in servizio si è ribaltato il rapporto tra uomo e donna, pur rimanendo attorno alla parità: 50,7% di donne, e 49,3% di uomini*"; un dato già registrato dalle rilevazioni statistiche del Ministero nel dicembre 2015.

In tale contesto, la presenza attuale di una sola donna magistrato nell'organo di autogoverno appare espressione di un sistema inaccettabile nella sua declinazione decisamente al maschile, a partire dall'elezione

della prima ed unica donna (Elena Paciotti) nel lontano 1986, poi seguita dalla elezione di tre componenti togate solo otto anni più tardi (1998-2002), per finire con l'elezione di due donne nella penultima consiliatura e di un'unica donna in quella in corso (2014-2018).

Nella Risoluzione 2014/2152(INI) approvata dal Parlamento europeo il 9 giugno 2015 e relativa *alla strategia dell'UE per la parità tra donne e uomini dopo il 2015*, al par. 41 (*Partecipazione ai processi decisionali*) si *“invita la Commissione a creare incentivi per gli Stati membri affinché garantiscano una equilibrata rappresentanza delle donne e degli uomini nei consigli comunali e regionali, come nei parlamenti nazionali e nel Parlamento europeo” ...*” e si sottolinea *“l'importanza di liste elettorali paritarie guidate di volta in volta da un uomo o da una donna.....e l'importanza delle quote per rafforzare la presenza femminile nei processi decisionali politici...”*.

Trattasi di strategie e percorsi che vanno esplorati per realizzare l'obiettivo indicato dal Parlamento europeo: un obiettivo che deve essere comune agli uomini e alle donne per assicurare la funzionalità democratica dell'organo di autogoverno e recuperare risorse ed efficienza al sistema giustizia.