

Fulvia Abbondante

# Parità uomo-donna ed eguaglianza sostanziale nella legislazione regionale campana, tra innovatività e ineffettività

(doi: 10.1443/112524)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 2-3, marzo-giugno 2023

**Ente di afferenza:**

*Università di Napoli Federico II (unina)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# *Parità uomo-donna ed eguaglianza sostanziale nella legislazione regionale campana, tra innovatività e ineffettività*

di FULVIA ABBONDANTE

*Sommario:* 1. Eguaglianza sostanziale tra unità e differenziazione. - 2. Eguaglianza sostanziale e misure promozionali nella legislazione campana, prima e dopo la riforma del Titolo V. - 3. Il PNRR e il regionalismo differenziato in una prospettiva di genere: unità vs. differenziazione o differenziazione vs. unità?

## *1. Eguaglianza sostanziale tra unità e differenziazione*

La tensione fra unità e differenziazione è direttamente collegata, da un lato, al tema della garanzia dell'eguaglianza sostanziale e, dall'altro, al grado di autonomia che la Costituzione accorda agli enti territoriali.

L'affermazione di una teorica eguaglianza fra tutti si scontra con la realtà materiale delle diversità territoriali, che inevitabilmente impattano sulla vita reale e concreta degli individui. In questo breve *focus* ci si concentrerà specificamente sulle disegualianze di genere e sulla necessità di implementare la partecipazione politica delle donne attraverso misure promozionali che, a livello regionale, siano (state) in grado di coadiuvare il decisore nazionale nel perseguire, attraverso la legislazione, la parità tra i sessi. In particolare, il riferimento al caso campano si rivela denso di profili problematici, essendo contrassegnato da uno iato irriducibile tra importanti innovazioni legislative (persino replicate a livello nazionale) e ineffettività degli esiti raggiunti.

Se, in generale, l'attuazione del *welfare* è stata perseguita attraverso la leva dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) che, in legame diretto con l'art. 3 Cost., affida allo Stato le istanze di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la correzione delle disegualianze di genere è stata affidata, in alcuni campi, an-

che al legislatore regionale. Il lemma *azioni positive*<sup>1</sup> non descrive in maniera esaustiva tutte le possibili varianti che le misure promozionali possono concretamente assumere. Generalmente la dottrina<sup>2</sup> le suddivide in due macrocategorie: *quotas* e *goals*, dove le prime sono finalizzate all'ottenimento di un risultato, mentre le seconde solo al raggiungimento di un obiettivo.

Non è questa la sede per ripercorre il dibattito sviluppatosi in Italia sulla compatibilità costituzionale delle misure preferenziali, rivolte soprattutto a rimediare alle discriminazioni del genere femminile. Quello che rileva è che la Corte costituzionale – nella sentenza 109/1993 – ha ritenuto ammissibili tali misure, in quanto strumenti finalizzati al raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale e, in quanto rientranti nella competenza statale, è emersa la necessità di individuare modelli di cooperazione con il livello territoriale, laddove le misure diseguali impattavano su materie di competenza delle Regioni a statuto speciale<sup>3</sup>.

Uno spazio per incidere sensibilmente sulla parità uomo-donna attraverso misure promozionali viene aperto a livello regionale solo con la modifica del Titolo V e con la espressa previsione del principio di pari opportunità *ex art.* 117, comma 7, nonché con la successiva riforma dell'art. 51, comma 1 (con legge costituzionale 1/2003), mediante la quale il principio di pari opportunità per l'accesso alle cariche elettive diviene principio generale dell'ordinamento<sup>4</sup>.

La Campania si rivela pioniera sul punto, almeno sulla carta: numerose sono, infatti, le misure legislative volte a favorire una maggiore partecipazione femminile ai processi decisionali. Questa avanguardia legislativa viene, tuttavia, tradita dal seguito della prassi e dalla realtà delle cose.

<sup>1</sup> Sul tema, l'imprecindibile studio di A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Milano 2002.

<sup>2</sup> M.V. BALLESTRERO, «Goals are good but quotas are bad». *Discutendo di azioni positive e di quote*, in *Ragion pratica*, n. 5/1995, 255-265

<sup>3</sup> Sul punto di recente S. GAMBINO, *Stato regionale, principio di eguaglianza, diritti sociali. Problematiche di effettività con particolare riguardo alla tutela della salute*, in *DPCE online*, n. 2/2021, e specificamente 2471.

<sup>4</sup> In generale su questo tema S. BARTOLE, *Principi generali del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. del dir.*, XXXV, Milano 1986, 495 ss.; sulla specifica questione della parità di genere si v. A DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino 2012.

## 2. *Eguaglianza sostanziale e misure promozionali nella legislazione campana, prima e dopo la riforma del Titolo V*

Da una sommaria analisi, già nella legislazione più risalente, emerge la ricerca da parte del legislatore campano di scelte normative originali.

Si veda, a puro titolo esemplificativo, la l.r. 16 febbraio 1977, n. 14, prima legge regionale sull'istituzione di una Consulta regionale femminile. La legge in questione (che peraltro risente degli inevitabili ed evidenti limiti che la vecchia formulazione del riparto di competenze fra Stato e Regioni comportava) ha avuto due scopi principali: *a)* sperimentare inediti modelli di inclusione, per far emergere le necessità del mondo femminile in un ambito territoriale, quale quello campano, fortemente caratterizzato non solo da un divario fra generi, ma da profonde diversificazioni all'interno del medesimo gruppo di appartenenza; *b)* aprire canali di partecipazione attiva per le donne e di raccordo fra la base sociale e quella istituzionale.

Siamo agli albori della discussione sulla rappresentanza di genere e sulla scarsa presenza delle donne nel circuito politico, tema che diventerà centrale nel dibattito pubblico nazionale solo negli anni Novanta (anche grazie alla spinta dell'UE) e dopo la nota e criticatissima sentenza 422/1995 della Corte costituzionale, che bocciava le quote di lista per il genere femminile, individuando un contrasto fra l'art. 3, comma 1 e le azioni positive, seppur deboli, a vantaggio delle donne nel campo della rappresentanza politica. Obiettivo della Corte era quello di escludere le cc.dd. quote di risultato, quelle, cioè, che attraverso meccanismi premiali attribuissero automaticamente un seggio alle candidate di sesso femminile<sup>5</sup>.

Il ruolo guida assunto dal livello regionale, e in particolare dalla Campania, nell'individuare misure idonee a favorire l'accesso delle donne alle cariche elettive, si deve però già alla riforma del 1999, con la quale sono stati modificati gli artt. 122 e 123 della Costituzione sulla forma di governo regionale e sulla modalità di elezione di Presidente della Giunta e del Consiglio e al già richiamato art. 117, comma 7.

In particolare, la legislazione elettorale regionale vede la concorrenza di tre diverse fonti: Statuto, legge elettorale regionale e legge statale di principio in materia concorrente (l. 165/2004) che, nella sua

<sup>5</sup> Numerosissimi i contributi della dottrina su tale decisione: *ex multis*, G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità conseguenziale)*, in *Giur. cost.*, n. 5/1995, 3272 ss.

formulazione originaria, non prevedeva alcuna norma antidiscriminatoria, ma solo disposizioni in tema di ineleggibilità e incandidabilità.

Lo Statuto della Regione Campania, nel rispetto del principio di pari opportunità sancito in Costituzione, stabilisce all'art. 5 che «al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive».

La l.r. 4/2009, in attuazione dello Statuto, ha introdotto, oltre ad una quota di lista, «la doppia preferenza di genere» (art. 4, comma 3). Qualora voglia esprimere una seconda preferenza, l'elettore deve indicare, a pena di nullità, un candidato di genere diverso rispetto alla prima preferenza espressa.

Proprio l'articolo contenente il meccanismo promozionale venne impugnato dal Governo per violazione degli artt. 3, comma 1, e 48, comma 2 della Costituzione, ma ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale con sentenza 4/2010. In particolare, i giudici costituzionali hanno sottolineato come la doppia preferenza di genere, prevista per la prima volta nell'ordinamento italiano<sup>6</sup>, non si ponga in alcun modo in contrasto con il principio di eguaglianza formale perché la norma rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta quindi di «una misura promozionale, ma non coattiva». Né tantomeno la legge regionale campana, sempre secondo l'argomentazione della Corte, viola la libertà di voto dell'elettore, ma «anzi rappresenta una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali – limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali – introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma equilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»<sup>7</sup>.

La misura promozionale della legge campana è stata adottata, dal legislatore nazionale, in materia elettorale nell'ambito della propria competenza esclusiva o concorrente in ben tre successive leggi: la l. 215/2012 sulle elezioni dei Comuni con più di 15.000 abitanti; la l. 65/2014 sull'elezione del Parlamento europeo, dove addirittura è prevista una tripla preferenza di genere; e la l. 20/2016, che modifica la legge 2 luglio 2004, n. 165 (oltre alla preferenza di genere ha anche inserito altre tipologie di misure promozionali compatibili con il sistema elettorale prescelto dall'ente territoriale). L'importanza delle

<sup>6</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>7</sup> Punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

misure promozionali e l'obbligo di realizzarle anche a livello regionale emergono con forza nella vicenda della Regione Puglia, occorsa nel 2020.

Il Governo – esercitando il suo potere sostitutivo *ex art.* 120, secondo comma, Cost. – dopo aver richiesto alla Regione Puglia, entro un termine assai breve (5 giorni), di adeguare la legislazione elettorale regionale al principio di pari opportunità *ex art.* 51 Cost. e, dall'art. 4, comma 1, lett. *c-bis*), della legge 2 luglio 2004, n. 165 ha adottato un decreto-legge, il n. 86 del 2020, che introduceva la regola della doppia preferenza di genere in luogo delle previgenti disposizioni regionali, accompagnata dalla sanzione dell'annullamento della seconda preferenza per i casi di inosservanza<sup>8</sup>.

È tuttavia lecito domandarsi se l'introduzione di una siffatta misura promozionale abbia prodotto in Campania un effettivo aumento della presenza femminile nel Consiglio regionale.

Analizzando l'ultima rilevazione ISTAT il risultato non appare per nulla confortante: nelle ultime elezioni regionali del 2020, si è registrata una diminuzione sensibile sul numero delle elette, passato dal 23,5% al 15,7%<sup>9</sup>. Un *trend* che peraltro ha caratterizzato tutte le Regioni meridionali.

Questi dati confermano quanto da tempo sottolineato da attenta dottrina e dagli studi interdisciplinari<sup>10</sup>: le misure incentivanti presenti nelle leggi elettorali da sole non sono sufficienti a garantire un'effettiva rappresentanza di genere.

La variabilità dei risultati che premiano le donne è ascrivibile a numerosi fattori, sia di ordine sociologico – il ruolo dell'opinione pubblica sulle questioni di genere (piuttosto ondivaga negli ultimi anni, anzi si direbbe con forti tendenze regressive) ovvero l'uso strumentale delle candidature femminili<sup>11</sup> – e più strettamente politico, quali la struttura interna dei partiti politici, la tendenza alla loro personalizza-

<sup>8</sup> Anche su tale complessa vicenda molteplici gli interventi della dottrina: si v., tra gli altri, T. GROPPÌ, «*La Costituzione si è mossa*»: la percezione dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2020.

<sup>9</sup> ISTAT, *BES 2020*, 124.

<sup>10</sup> P. FARAGUNA, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. «quote rosa»*, in F. SPITALIERI (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino 2013, 67, ci si permette rinviare a F. ABBONDANTE, *Legge elettorale e parità di genere: un matrimonio difficile*, in G. DE MINICO, G. FERRAIUOLO (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, Firenze 2019.

<sup>11</sup> Sul punto, proprio rispetto all'esito delle ultime elezioni in Campania, si v. V. FOGLIAME, *Parità di genere e rappresentanza*, Napoli 2020, e specificamente 124.

zione – che conduce molte donne a manifestare forme di fedeltà al *leader* di turno –, la scarsa democraticità nella selezione delle candidature.

Ma accanto a questi elementi di contorno, la questione della rappresentanza di genere è un indicatore di altri squilibri, direttamente connessi sia a fattori culturali sia a motivi economico-sociali.

Secondo le recenti rilevazioni ISTAT, la Campania, rispetto alle Regioni del Nord, presenta una ridotta occupazione femminile. Nell'ambito di questo dato generale il tasso di occupazione cresce tra le donne con un alto livello di scolarizzazione e senza figli, mentre diminuisce sensibilmente con la presenza di figli piccoli o quando il numero di figli è superiore a 1, prescindendo dal titolo di studio conseguito. Inoltre negli ultimi anni si è assistito anche a un altro fenomeno non confortante: quello della migrazione verso aree del Paese più produttive o all'estero di donne laureate o in possesso di diplomi post-laurea<sup>12</sup>.

### 3. *Il PNRR e il regionalismo differenziato in una prospettiva di genere: unità vs. differenziazione o differenziazione vs. unità?*

Nell'ultimo anno due eventi di segno (apparentemente) opposto hanno caratterizzato il periodo post-pandemico: PNRR e regionalismo differenziato.

Il primo è l'approvazione del Piano di Ripresa e Resilienza (d'ora innanzi PNRR), attuazione del più ampio Next Generation EU per il rilancio economico e sociale dell'Europa dopo la pandemia da COVID-19, all'interno del quale sono state individuate le modalità di utilizzazione di risorse finanziarie stanziata a livello europeo, per tentare di risolvere alcuni dei nodi problematici che rallentano lo sviluppo economico in Italia e non solo. Uno degli assi strategici del PNRR è l'inclusione sociale, che ha tra le priorità principali la parità di genere e il superamento del divario territoriale.

Le misure messe in campo per superare il *gap* di genere sono di varia natura: *a)* meccanismi premiali, quali una certificazione per le imprese *woman friendly*, che attribuisce vantaggi di varia natura sottoposti a condizionalità, quali l'ammissione alle gare d'appalto per le imprese che garantiscano almeno il 30% di assunzioni di donne e giovani; *b)* misure per favorire l'equilibrio vita-lavoro; *c)* misure dirette e indirette per ridurre le asimmetrie persistenti nel lavoro familiare.

<sup>12</sup> Ancora ISTAT, *BES 2020* cit., 87.

Quanto al superamento del divario territoriale, il Piano attribuisce il 40% delle risorse messe a disposizione dall'Europa alle Regioni del Sud Italia.

La Campania è stata la prima Regione in Italia a introdurre, con l.r. 26 ottobre 2021, n. 17, il registro parità retributiva di genere. Le imprese virtuose in tema di parità uomo-donna ottengono una certificazione attributiva di benefici, agevolazioni o bonus erogati dalla Regione.

I requisiti per l'iscrizione vanno da dati puramente descrittivi alla individuazione di misure messe in atto dalle aziende, quali azioni formative; strumenti di equilibrio tra tempi di vita e tempi di lavoro, nonché di reinserimento del personale assente per maternità. Inoltre l'impresa deve avere regolarità contributiva e fiscale e non avere provvedimenti definitivi per licenziamenti dichiarati illegittimi per violazione della normativa in materia di tutela della maternità o della paternità, per discriminazioni di genere o molestie sui luoghi di lavoro.

Tuttavia, da un punto di vista concreto, la realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano sta riscontrando criticità e ritardi, sia rispetto alla parità di genere, quanto al divario territoriale.

Probabilmente il *vulnus* è a monte, poiché il PNRR ha avuto l'ambiziosa pretesa di risolvere contemporaneamente tutte le questioni insolute da anni, senza alcuna programmazione, coordinamento fra centro e periferia e senza un reale rafforzamento degli apparati amministrativi a dir poco inefficienti e carenti, caratteristica del Meridione<sup>13</sup>.

In sostanza vale per la Campania quello che da tempo attenta dottrina sottolinea<sup>14</sup>: l'effetto virtuoso che il PNRR avrebbe dovuto innescare, potrebbe invece creare il paradosso di un mantenimento dello *status quo* – e dunque il mancato raggiungimento dell'obiettivo dell'incremento delle donne nel mondo del lavoro, come già traspare dalle prime analisi rispetto ai bandi di finanziamento<sup>15</sup> ovvero, ancor peggio, veicolare le risorse, pur di non perderle, verso Regioni in cui misure di eguaglianza sostanziale per il raggiungimento della parità

<sup>13</sup> S. PRISCO, M. TUOZZO, *Dalle crisi nuove opportunità per l'Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale*, in *Italian Papers of Federalism*, n. 2/2022, 40. In tal senso anche C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 152.

<sup>14</sup> Si cfr. l'interessante analisi di M. TUOZZO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nei processi di trasformazione della forma di stato. Asimmetrie Regionali e diseguaglianze fra cittadini*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022.

<sup>15</sup> A. FACCHINI, *Il PNRR ignora la parità di genere e rischia di aumentare le disuguaglianze esistenti*, in *valigiablu.it*, 16 giugno 2023.

uomo-donna sono già state da tempo messe in campo, incentivando quel meccanismo di fuga verso le aree del Nord.

Quest'ultimo discorso ci consente di affrontare il secondo tema oggi all'ordine del giorno nella discussione politica e giuridica italiana, che pone non pochi problemi per il futuro della Campania: il regionalismo differenziato. Non è questa la sede per ripercorrere tutto il dibattito che ha preceduto e seguito la stipula delle pre-intese nel 2018 fra le tre Regioni del Nord e il Governo. Va ricordato che al momento della conclusione di tali accordi preliminari, le materie originariamente indicate per le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» erano, per tutte e tre le Regioni, solo cinque; che il contenuto degli accordi venne tenuto a lungo riservato, gestito da delegazioni delle Regioni interessate e del Governo, senza vedere il coinvolgimento delle Camere e l'informazione dell'opinione pubblica sui loro contenuti. Con il passaggio alle effettive bozze di intesa, il Veneto ha richiesto l'attribuzione di altre diciassette materie, la Lombardia di altre quindici e l'Emilia di ulteriori nove, col relativo previsto spostamento delle risorse finanziarie necessarie.

L'iter, interrotto dal COVID-19, è ora in una fase avanzata dopo la presentazione e approvazione del d.d.l. Calderoli.

Quest'ultimo – è appena il caso di sottolineare – ha previsto la determinazione dei LEP, che dovrebbero garantire in nome dell'uguaglianza sostanziale, uno standard minimo inderogabile di prestazioni dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, la cui individuazione è rimessa ai d.P.C.M., atti di natura amministrativa utilizzati durante l'evento pandemico, quindi non sindacabili dalla Corte costituzionale e in palese violazione della riserva di legge prevista nell'art. 117, comma 2, lett. m), con un procedimento preliminare delegato a una cabina di regia che dovrà avere tra i parametri di riferimento, la «spesa storica» dell'ultimo triennio.

Il medesimo testo introduce il tanto temuto e criticato «residuo fiscale», che deriva dalla sottrazione tra gettito fiscale regionale e *quantum* della spesa pubblica investita, in quella Regione, dallo Stato. Un meccanismo con cui si potrà ulteriormente ingrandire il divario tra Nord e Sud proprio riguardo ai diritti sociali in generale, e rispetto a quelle misure che avrebbero dovuto favorire la conciliazione tra tempi di cura e tempi di lavoro<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Si v., da ultimo, R. CALVANO, *Il Monstrum del regionalismo differenziato e le sue vittime*, in *Iacostituzione.info*, 26 aprile 2023, che efficacemente sintetizza tutte le questioni spinose indicate in paragrafo e ampiamente discusse in dottrina.

Il principale *vulnus* dell'art. 116, comma 3, della Costituzione è l'assenza di una legge che regoli il procedimento per la sua attuazione.

Solo una legge può garantire un equilibrato bilanciamento fra unità e differenziazione e la partecipazione non solo delle Regioni che propongono le intese ma di tutti quei soggetti (si pensi alla Conferenza Stato-Regioni) necessari che non sono espressamente indicati nella disposizione richiamata.

Da questa seppur sommaria analisi emerge chiaramente che il quadro che si va delineando non è affatto «rosa», e non solo per la Campania: le tinte sono decisamente fosche per tutto il nostro Paese.

***Fulvia Abbondante, Equality between men and women and substantial equality in the regional legislation of Campania, between innovation and effectiveness***

This paper focuses on the evolution of gender equality legislation in the Campania region, tracing its development from the initially innovative measures to the recent amendment of regional electoral laws, which introduced a novel form of affirmative action known as «doppia preferenza di genere» (double gender preference). This affirmative action has been also incorporated at the national level for both municipal elections and the election of the European Parliament. However, this model is deemed insufficient to ensure the effectiveness of gender equality in regional elections.

Several factors contribute to the lack of gender equality in Campania. These include an inadequate welfare system that fails to keep pace with social transformations, and a highly inefficient bureaucracy incapable of leveraging the opportunities presented by the National Recovery and Resilience Plan (PNRR).

The concluding remarks are dedicated to the ongoing reform in the Italian Parliament regarding differentiated regionalism, as a potential setback for achieving effective gender equality in the Campania region.

*Keywords:* gender equality, substantial equality, electoral laws, effectiveness.

Fulvia Abbondante, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Giurisprudenza, Via Marina 33, fulvia.abbondante@unina.it

