

3 maggio 2011

Istituzioni maschie e femmine? Riconsiderando lo spoils system della Consigliera di parità dal punto di vista delle Masculinities

di Silvia Niccolai

Sommario. 1. *Masculinities*. 2. La revoca della Consigliera di parità, le decisioni del giudice amministrativo, le reazioni della dottrina. 3. Aspetti discriminatori di genere. 4. Fu vero dissenso? 5. Una Consigliera più indipendente forse non è tutto quel che serve. 6. Come usare *Masculinities*.

1. Masculinities

Secondo la teoria che da esse prende il nome, le *Masculinities* sono gli atteggiamenti, i comportamenti (come: autoritarismo, paternalismo o carrierismo) associati al modo normale, ‘egemonico’, e perciò normativo, di essere maschi: quello condiviso dagli uomini di classe media, bianchi ed eterosessuali^[1]. Si tratta di stereotipi di genere, nei quali si radicano i giudizi di normalità e di accettabilità, che proteggono e fortificano l’identità, la coesione e la solidarietà di un gruppo a danni di altri, e che di quel gruppo perpetuano il potere: per *Masculinities* il comportamento discriminatorio è quello che tende a ribadire il modello dominante di identità maschile (e le corrispondenti azioni e comportamenti), e ad affermarlo nei confronti di soggettività distoniche o asimmetriche, siano esse maschili (es. omosessuali) o femminili. Lo schema che soggiace alla teoria delle *Masculinities* è quello, ricorrente nei *Gender Studies* americani, per cui la relazione uomo/donna (che si ripeterebbe nella relazione maschio eterosessuale/maschio omosessuale) è costruita su un archetipico rapporto di potere/soggezione, o dominazione/subordinazione^[2]: pertanto, la *hegemonic masculinity* è forte (muscolare) e la femminilità normale e accettata, presupposta dai comportamenti discriminatori e imposta da essi, è “debole”^[3].

Masculinities è dunque una teoria critica che denuncia il peso delle stereotipizzazioni di genere nel codificare i ruoli ‘maschile’ e ‘femminile’, e nel proteggere il potere degli uomini sulle donne, e di alcuni uomini sugli altri uomini.

Considerato che il lavoro produttivo è stato a lungo appannaggio degli uomini, *Masculinities* assume che i luoghi, le forme e i tempi del lavoro siano organizzati sulla premessa che il lavoratore è maschio e come tale si comporta; e che lo stesso valga per lo Stato e le sue istituzioni^[4]. Questi punti di vista sono, d’altronde, vicini ad altri accettati largamente anche nel dibattito che, in Europa e in Italia, concerne le

pari opportunità delle donne nella vita lavorativa e nella vita istituzionale: una donna che lavora o una donna che fa politica può incontrare difficoltà che si traducono in discriminazioni e che sono dovute all'assetto maschile dell'organizzazione in cui è entrata, come, ad esempio una disciplina dei tempi di lavoro che non tiene conto delle necessità legate alla cura dei figli. *Masculinities* richiama l'attenzione sul fatto che, spesso, la struttura maschile delle organizzazioni è perpetuata attraverso gli stereotipi di genere, come succede quando una donna che ha raggiunto una posizione professionale di successo viene stigmatizzata come aggressiva o poco femminile[5]. O come succede dove le aspettative di progressione di carriera sono garantite da una solidarietà con i colleghi e con i capi mantenuta attraverso l'esercizio di gusti e stili di vita tipicamente maschili, o considerati tali, e che pertanto escludono le donne, quali il ritrovarsi dopo il lavoro per giocare a calcetto o parlare delle proprie ultime conquiste: una *Masculinity*, quest'ultima, conosciuta come "informalism"[6].

Uno dei corollari della teoria delle *Masculinities* è che anche le occupazioni professionali sono caratterizzate al maschile o al femminile a seconda del tipo di attività che richiedono, e in conseguenza del fatto di essere svolte prevalentemente da persone appartenenti all'un sesso o all'altro. Idea di fondo della teoria è che 'gli uomini tendono a svolgere i lavori più importanti e di potere', che perciò diventano 'gendered male', mentre i lavori svolti dalle donne, o che richiedono caratteristiche femminili, tengono a divenire 'gendered female' e ad essere conseguentemente svalutati, sul piano del prestigio sociale e della remunerazione[7].

Meno di frequente il ragionamento, che vale per i rapporti tra uomini e tra uomini e donne dentro le organizzazioni o le istituzioni, è stato applicato alle istituzioni e ai rapporti tra esse, ipotizzando che tra queste ultime, per definizione 'gendered male', ne esistano di caratterizzate in senso femminile, per effetto della loro missione o del sesso delle persone che di solito ne rivestono i corrispondenti uffici. *Masculinities* rende peraltro certamente possibile pensare che tenere conto della diversa caratterizzazione 'male' o 'female' delle istituzioni potrebbe essere d'aiuto nel delucidare le relazioni tra esse, nell'analizzare i giudizi che concernono la correttezza o la validità degli atti di una istituzione, o nel ricercare le ragioni che soggiacciono a comportamenti o atti di cui una istituzione è destinataria.

Lo scopo di queste pagine è proprio quello di mettere *Masculinities* alla prova con riferimento ai rapporti tra istituzioni, per poi tornare a svolgere qualche rapidissima considerazione su questa teoria, sia dal punto di vista della interpretazione femminista che essa sottende, sia dal punto di vista delle concezioni del diritto che essa incorpora. Come campo di indagine adatterò il caso, svoltosi tra il 2008 e il 2010, della revoca per *spoils system* della Consigliera nazionale di parità, un caso che si adatta particolarmente bene al test, anche grazie al fatto che, a distanza di un certo tempo dal suo verificarsi, è oggi possibile analizzarlo insieme a, e sulla scorta del, dibattito dottrinario, abbastanza ricco e sicuramente interessante, che esso ha suscitato.

2. La revoca della Consigliera di parità, le decisioni del giudice amministrativo, le reazioni della dottrina

Nel 2008 la allora Consigliera di Parità Prof.ssa Fausta Guarriello, nominata dal Governo Prodi un mese prima dello scioglimento anticipato delle Camere, indirizzò al Ministro del Lavoro del nuovo Esecutivo due lettere nelle quali esternò la propria preoccupazione per le conseguenze negative sull'occupazione femminile di altrettanti provvedimenti allora all'esame del Governo. Tre mesi dopo le venne comunicato l'avvio del procedimento finalizzato alla sua revoca ai sensi dell'art. 6 della legge n. 145 del 2002, cd. Legge Frattini[8]. La revoca successivamente intervenuta fu motivata col "radicale dissenso" rispetto alle iniziative legislative del Governo entrante dimostrato, con le sue due lettere, dalla Consigliera, e con la conseguente "mancanza di sintonia tra essa e gli indirizzi politici" dell'Esecutivo[9].

Le decisioni con cui il Tar del Lazio prima, e il Consiglio di Stato poi[10], hanno considerato legittimo il provvedimento del Governo[11] si basano su due argomenti portanti, dei quali uno è condiviso sia dal

Tar che dal Consiglio di Stato, l'altro è stato introdotto dal Consiglio di Stato:

a) (argomento comune): la Consigliera di parità non è una autorità indipendente e pertanto non è avulsa dalla sfera di influenza dell'organo che la ha nominata e rientra tra gli organismi cui si applica il meccanismo dello *spoils system*. Il Consiglio di Stato ha rincarato questo argomento sottolineando, da un lato, che, tra autorità indipendenti e organismi comunque sottoposti all'influenza del Governo e pertanto necessariamente condizionati al rapporto di fiducia con esso, *tertium non datur*, e osservando, dall'altro lato, che “nessun contrasto” è ipotizzabile tra la Consigliera e il Ministro[12];

b) (argomento introdotto dal Consiglio di Stato): la “discutibile” motivazione della revoca non deve essere considerata, e pertanto non può offrire sintomo di vizio dell'atto, dato che le revoche ai sensi della legge Frattini non richiedono motivazione[13] (il Tar, più semplicemente, non aveva trovato ‘discutibile’ la motivazione).

Gli studiosi si sono ampiamente soffermati su ambedue gli argomenti, mettendone in luce due aspetti principali.

Il *primo* di questi, è che sinora sia il Tar che il Consiglio di Stato, nel pronunciarsi sulla legittimità dell'applicazione della legge Frattini, hanno sempre preso in considerazione le caratteristiche degli organi oggetto di revoca; e qualche volta hanno trovato che ci sono organi i quali, per effetto delle loro caratteristiche, non ricadono nello *spoils system*, nonostante la loro nomina sia governativa: così è accaduto per i commissari dell'amministrazione straordinaria e per il direttore scientifico di IRCS[14]. Con una impostazione siffatta è in contrasto l'affermazione secondo cui gli organismi amministrativi o sono autorità indipendenti o sono soggetti all'indirizzo politico e allo *spoils system*, in quanto questa affermazione sembra improvvisamente voler negare la possibilità stessa, che invece i giudici amministrativi hanno in più di un caso ammesso, che organismi sottratti allo *spoils system*, e che non siano autorità indipendenti, esistano.

Il *secondo* aspetto problematico delle due decisioni in discorso è che il giudice amministrativo (compreso il Tar del Lazio come giudice di prima istanza nel caso qui considerato) ha sempre ritenuto necessaria la motivazione della revoca per *spoils system*, sia pure una motivazione compatibile con le caratteristiche, di alta discrezionalità, dell'atto di revoca[15].

Le decisioni sul caso della revoca della Consigliera di parità adottano così una prospettiva che, sotto due profili rilevanti, si discosta da quella che in altri casi il giudice amministrativo ha adottato in casi di *spoils system*.

3. Aspetti discriminatori di genere

Riservare a un certo soggetto un trattamento diverso rispetto ad altri ad esso comparabili e modificare l'atteggiamento seguito fino a quel momento sono due classici sintomi di *disparate treatment*. Sono due tratti riconoscibili nella giurisprudenza appena citata? Gli Autori che hanno commentato le decisioni poco sopra ricordate hanno effettivamente evidenziato che la Consigliera di parità ha subito un ‘trattamento differenziato’ rispetto ad altri organi con essa comparabili che sono stati esclusi dallo *spoils system*[16], i quali, per lo meno, sono stati esaminati, nelle loro caratteristiche, alla luce della domanda se lo *spoils system* potesse o meno legittimamente ad essi applicarsi: chiamato a pronunciarsi sulla revoca della Consigliera, il giudice amministrativo “non ha perso tempo a classificare gli organismi istituzionali in base alla loro funzione, distinguendo tra enti strumentali e enti di garanzia” [17].

Si tratterebbe, inoltre, di un trattamento differenziato non giustificato. La Consigliera a miglior diritto di altri organi avrebbe dovuto essere esclusa dallo *spoils system*: per Gardini, questa istituzione è da considerare alla stregua di un *Ombudsman*[18]; altri ne hanno sottolineato il compito di tutela di un

diritto costituzionalmente protetto, e, in generale, la specialità della missione, che renderebbe necessario riconoscerle particolari caratteristiche di indipendenza[19]. Quanto al derogare a una propria *policy*, non è sfuggito, come ricordavamo già poco sopra, che finora il giudice amministrativo non aveva mai affermato che la motivazione non fosse necessaria per gli atti di revoca[20].

Per spiegare che cosa possa avere spinto il giudice amministrativo a negare alla Consigliera ciò che è stato dato ad altri organi (una attenta considerazione della loro peculiare natura per verificarne la sottoponibilità o meno allo *spoils system*); a derogare ai propri principi (in tema di motivazione dell'atto di revoca), e finire così per consegnare all'Esecutivo un precedente di notevolissimo rilievo quanto a libertà di spazio di manovra nell'attuazione dello *spoils system*, *Masculinities* ci consiglierebbe di guardare alla natura della istituzione che è destinataria di questo movimento: una istituzione, la Consigliera di parità, che non ha molta importanza e tanto meno ha potere, che si occupa di cose che riguardano le donne, che è sempre stata diretta da donne, che non è neppure remunerata in modo significativo[21]. Al confronto con istituzioni 'vere e proprie', che sono solide e potenti, e si occupano di cose molto serie e molto importanti, la Consigliera appare priva dei connotati per cui una istituzione degna di questo nome si rende riconoscibile come tale agli occhi delle altre istituzioni, e ne merita il rispetto: essa si qualifica, pertanto, come una istituzione in tutto e per tutto 'femminile'.

Masculinities ci consiglierebbe anche di guardare a *che cosa* la Consigliera *pro tempore* ha fatto: questa donna di (sia pur relativo) potere, anziché conformarsi alle aspettative di genere concernenti le donne in posizione di *leadership* (e cioè essere compiacenti, accoglienti, poco visibili e comunque stare molto attente a uniformarsi agli standard di comportamento maschili), ha, niente di meno, *criticato* il Ministro, risvegliando così lo stereotipico fantasma della "Aggressive Bitch"[22], che, a sua volta avrebbe scatenato il lato "Authoritarian" dell'uomo posto sulla carica più alta della sua, e cioè quella "Masculinity" che consiste in "an intolerance of dissent or difference, an unwillingness to engage in dialogue, and a preference for coercitive power, control, and obedience"[23].

Masculinities ci suggerisce dunque questo schema esplicativo: i giudici amministrativi non hanno preso sul serio la Consigliera perché è una istituzione 'gendered female' sulla cui carica, di fatto, c'è sempre stata solo una donna.

Né il fatto che il giudice estensore della sentenza del Consiglio di Stato sia una donna varrebbe a confutare l'idea che nelle decisioni del Consiglio di Stato scorra una corrente discriminatoria che cementa l'egemonia maschile sulle spoglie (è il caso di dirlo) delle donne. A differenza della donna che riveste la carica di Consigliera, la quale occupa è vero una istituzione dello Stato, ma una istituzione asimmetrica e cioè non combaciante con i caratteri delle istituzioni tradizionali, la donna che riveste la carica di Consigliere di Stato è una donna in una professione maschile: secondo *Masculinities*, le donne che si trovano in *male jobs* tendono a stare molto attente a non dissentire troppo, per provare che non favoriscono le donne, e assicurare così il proprio posto nella professione maschile.

Assegnando la redazione della sentenza a una donna, inoltre, il Consiglio di Stato avrebbe sortito l'effetto di mostrare le donne divise e contrapposte, il che svaluta il potere delle donne nel loro complesso, iterando la dinamica di potere/subordinazione iscritta nelle relazioni maschio/femmina.

4. *Fu vero dissenso?*

Il punto probabilmente più rilevante dell'intera vicenda è la posizione del Consiglio di Stato sulla motivazione della revoca. La motivazione consisteva nel dire che siccome la Consigliera aveva manifestato critiche nei confronti del Governo, il rapporto di fiducia, la necessaria coesione tra essa e l'Esecutivo, era venuto meno.

I rilievi e le perplessità della Consigliera sono stati sentiti inequivocabilmente come critiche, espressive

di un 'dissenso radicale' e tali da distruggere il rapporto di fiducia. Ma, forse, avrebbero potuto essere considerati come manifestazioni di una volontà della Consigliera di collaborare col Governo verso una migliore definizione del contenuto dei decreti in corso di adozione. Questo appare il senso e la natura dei rilievi presentati dalla Consigliera al Ministro a D'Auria, per il quale "non è difficile immaginare" che nell'esercizio dei loro compiti le Consigliere di parità, e la Consigliera nazionale, "possano rilevare impedimenti e ostacoli all'effettiva realizzazione dei principi di pari opportunità e non discriminazione ed essere, perciò, indotti a sollecitare le misure necessarie o utili a rimuovere le situazioni pregiudizievoli. (...) Non dovrebbero esservi, quindi, controindicazioni di sorta acciòché, di tali problemi, il Consigliere nazionale di parità si facesse portavoce presso il Governo (attraverso il Ministro del lavoro, il Ministro delle pari opportunità o altri Ministri), per invitarlo ad assumere le iniziative necessarie, in primo luogo, a rimuovere, anche mediante provvedimenti legislativi, gli ostacoli che impediscono l'attuazione dell'interesse alla pari opportunità e alla non discriminazione; in secondo luogo, a evitare che nuovi ostacoli vengano introdotti dalla normativa *in itinere*; in terzo luogo, a farsi carico degli ostacoli che rischiano di essere prodotti dalla approvazione della normativa *in itinere*"[24]. La giurisprudenza amministrativa, inoltre, ha in più di una occasione affermato che la legge Frattini non ha attribuito al Governo il potere di verificare la "fedeltà politica" del funzionario, bensì la "fiducia tecnica" che il Governo può ragionevolmente riporre nelle sue capacità "di produrre il risultato migliore nel rispetto degli obiettivi politici" perseguiti dal Governo[25]. Con questo ordine di idee non collima quello sotteso alla motivazione, per cui il dissenso basta a far venir meno la fiducia.

Il Consiglio di Stato sembra d'altronde rendersi conto che c'è qualcosa che non va nella motivazione, che incolpa la Consigliera di avere fatto il suo dovere: la motivazione, infatti, è definita 'discutibile'. Ed in effetti parrebbe esserlo, se solo si considera che la Consigliera, dopotutto, è l'organismo deputato, in Italia, a monitorare il rispetto dell'uguaglianza di genere e la conformità delle regolazioni nazionali a quelle europee. Il fatto, per esempio, che le Consigliere regionali abbiano il potere/dovere di agire per l'annullamento delle delibera di nomina delle Giunte comunali per mancato rispetto delle norme statutarie in materia di parità di rappresentanza[26] non si accorda bene con l'idea che, per la Consigliera nazionale, 'nessun contrasto è ipotizzabile' con l'Esecutivo; a meno di non voler dire che, quando si riunisce con le Consigliere locali, la Consigliera nazionale deve loro sconsigliare di impugnare le Giunte non conformi al principio di parità di rappresentanza che siano, però, di colore politico omogeneo all'Esecutivo di turno.

Sorge una domanda: forse che il *core business*[27] di una istituzione come la Consigliera di parità – rivolgere critiche al Governo – è stato scambiato con un irrimediabile dissenso, proprio perché proveniva da una istituzione *gendered female*? *Masculinities* è pronta a suggerirlo: "*when competent women assert themselves and make their voice heard (...) they are often labelled 'troublemakers' even though their intent is to improve the process*"[28].

In effetti, leggendo la sentenza del Consiglio di Stato, la quale prima qualifica 'discutibile' la motivazione ma senza sottoporla a sindacato grazie al principio, di nuova introduzione, per cui la motivazione non sarebbe necessaria; poi insiste sulla impensabilità di contrasti tra Consigliera e Ministro; infine esclude la natura di autorità indipendente della Consigliera per equipararla a qualunque organismo burocratico (sia pure di vertice), si ha la sensazione che essa sia retta da una idea molto precisa. E cioè dall'idea che, nel rapporto sostanziale considerato, tra quella Consigliera e quel Ministro, fosse *giusto* dare al Governo la possibilità di revocare la Consigliera e nominarne una con cui lavorare 'meglio'. Quasi che il Consiglio di Stato abbia avvertito che la distanza di vedute tra quella certa Consigliera e quel certo Ministro era così grande da nuocere inevitabilmente al buon andamento. *Masculinities* suggerisce che, *gendered male* come il Ministro, il giudice amministrativo non ha avuto dubbi che l'assetto 'giusto' del rapporto prevedesse la rimozione della Consigliera per il venir meno di un rapporto di fiducia, che per definizione è inesistente e impossibile nei confronti di una donna rompiscatole, e ha perciò prontamente solidarizzato col Ministro.

Che la disponibilità a non tener conto della ‘discutibile’ motivazione pur di venire incontro alle esigenze del Ministro possa spiegarsi non altrimenti che così, potrebbe essere comprovato dal fatto che, in una decisione di poco successiva a quella di cui qui ragioniamo, il Consiglio di Stato, ritornando sull’art. 6 della legge Frattini, applicato al presidente dell’ente Associazione Reggio Parma Festival, è tornato a ricordare che il potere di cui all’art. 6, legge 15 luglio 2002 n. 145 richiede una motivazione, sia pure non “particolare e pregnante”, ma una che, nel “contesto di fiduciarità e, quindi, di alta discrezionalità” che caratterizza l’ambito di applicazione di quel potere, “ha come metro di espansione la ragionevolezza esteriore dell’eventuale ponderazione operata in concreto”. Dunque una motivazione ci vuole, e deve essere ragionevole[29].

Il Consiglio di Stato ha recuperato così almeno parte del suo tradizionale atteggiamento più che guardingo verso lo *spoils system* in generale e verso lo *spoils system* delle posizioni apicali in particolare[30], che, fatta eccezione per il caso della Consigliera, ha sempre distinto, e, parrebbe, vuol continuare a distinguere, la sua giurisprudenza in materia da quella della Corte costituzionale[31].

5. Una Consigliera più indipendente forse non è tutto quel che serve

Alcuni commenti hanno suggerito che se la Consigliera di parità fosse un organismo più forte, con una autentica autonomia funzionale, se fosse chiaramente definita secondo una categoria in qualche modo consolidata, che ne espliciti e ne protegga il ruolo indipendente e di garanzia, allora forse le decisioni dei giudici amministrativi sarebbero state diverse[32]. E’ per non avere compreso il ruolo vero della Consigliera di parità, la sua natura di organismo estraneo all’indirizzo politico, che le decisioni del giudice amministrativo sono state, in prevalenza, criticate.

Masculinities ci suggerisce anche qualcos’altro, quando ci ricorda che anche le donne più ricche e potenti, e quelle nelle più prestigiose posizioni professionali e istituzionali possono essere, e crudelmente, discriminate via stereotipizzazione[33] quando si tratta di ribadire che il potere è degli uomini. Con questo, *Masculinities* ci sollecita a prestare attenzione al fatto che per mettere al riparo la Consigliera da svilimenti presenti e futuri il punto essenziale non sta nella sua gamma di attribuzioni e di poteri. Ciò che conta è il complesso delle mentalità che governano le valutazioni, gli atteggiamenti e le relazioni all’interno di una società: finché essere una donna che si occupa di donne non riveste alcun valore, la Consigliera resterà una Cenerentola tra le istituzioni anche quando munita di poteri più altisonanti (anche se, naturalmente, il ragionamento potrebbe rovesciarsi per osservare che, qualora la Consigliera di parità, o analoga istituzione, fosse dotata di un ruolo istituzionale consistente, ciò segnalerebbe una avvenuta trasformazione nelle gerarchie di valore che governano la nostra società).

Forse, prima di congedarsi dalle decisioni del giudice amministrativo che non avrebbero saputo o voluto comprendere la vera natura (di organo di garanzia) della Consigliera, vale la pena soffermarsi un poco ancora su di esse. L’immagine di povertà, di scarso significato, che le decisioni del Tar e del Consiglio di Stato dipingono della Consigliera certo non è gradevole, ma forse c’è in esse qualche segnale da raccogliere e su cui meditare. Per esempio: bisogna dare atto ai giudici amministrativi che è vero che la Consigliera di parità, per come disegnata dalla legge, è più un organo di collaborazione col Governo che non un soggetto con esso dialogante, o di garanzia, o, almeno, è tutte e due le cose nella stessa misura. *Masculinities* ci spinge a pensare che il problema possa non stare tutto nel fatto che la Consigliera non è esclusivamente un organo di garanzia, ma anche un organo di collaborazione col Governo. Il problema potrebbe anche essere nel come la collaborazione è intesa, specialmente quando è richiesto a donne di fornirla. Se la collaborazione fornita da una istituzione *gendered female* deve significare, per via di questa sua caratterizzazione, accudimento, accoglienza, invisibilità e compiacenza ai desideri della istituzione *gendered male* di riferimento, è un conto. Se tra istituzioni, come tra persone, di diverso genere si è capaci di praticare relazioni improntate alla reciprocità e al rispetto, allora anche collaborare può apparire una attività dignitosa, appagante, e capace di corrispondere alle finalità, di tutela e

promozione della parità di opportunità per le donne, cui la Consigliera si orienta[34].

Ci si potrebbe anche chiedere se il giudice amministrativo non ha sentito di poter riconoscere alla Consigliera più di tanto, in termini di autonomia e di autorevolezza, oltre che per il modo in cui questo organismo è effettivamente descritto dalla legge, anche perché, nel corso degli anni, il tipo di esperienza cui la istituzione Consigliera di parità ha dato vita non ha fatto depositare una immagine di importanza e di consistenza tale da meritare alla Consigliera speciale considerazione e tutela. Sotto questo profilo, le decisioni dei giudici amministrativi, che impietosamente dipingono nella Consigliera un organismo prettamente burocratico, potrebbero essere un amaro quanto veritiero suggello delle critiche avanzate dal femminismo radicale contro il “femminismo di Stato”, del quale organismi come le Consigliere sono la più classica espressione, e che consiste esattamente nella amministrativizzazione delle questioni concernenti le donne, che di quelle questioni sistematicamente spegnerebbe la capacità trasformativa, la creatività e, soprattutto, le capacità critiche[35]. Ed era proprio di *critiche*, guarda caso, che qui si parlava. L’istituzione Consigliera di parità, una di quelle istituzioni che (talune dicono) trasformano il potenziale critico del femminismo in consenso, sarebbe stata semplicemente richiamata a ricordarsi la *vera ragione* della propria esistenza, che non è quella di prender partito per la causa delle donne (che la Consigliera non rappresenta), ma di partecipare alla gestione dell’apparato regolatorio che concerne le politiche per le donne, che rappresentano una parte prominente degli indirizzi politici di qualunque Nazione europea, date le loro consistenti connessioni col mercato del lavoro e con le politiche sociali e di sviluppo.

E’ esattamente questo ruolo dell’istituzione Consigliera di parità che la dottrina, specialmente quella che si è pronunciata in seguito alla vicenda della revoca di Guarriello, sembra voler ridurre o attenuare, insistendo prevalentemente sugli aspetti, di indipendenza, distinzione e alterità rispetto all’indirizzo politico, che le sono propri o dovrebbero esserle propri. Alcuni argomenti che vanno in questa direzione non sono però del tutto convincenti. Il fatto che la Consigliera operi nell’orbita di un interesse costituzionalmente protetto non è sufficiente a dimostrare che essa è estranea all’indirizzo politico, o meglio prova troppo, perché significherebbe implicare che tutti gli organismi amministrativi che hanno per missione la cura di beni costituzionalmente rilevanti, come l’istruzione, la sanità o l’ambiente, siano per ciò stesso tenuti a tener presente solo l’interesse di questi ultimi, e non l’indirizzo politico. Dire che una forte caratterizzazione di indipendenza, per organismi quali la Consigliera sarebbe imposta dall’Europa prova a sua volta poco, sia perché le stesse istituzioni europee operanti nel campo dei diritti lasciano a desiderare quanto a indipendenza[36], sia perché è innegabile che l’Europa ha concepito i temi della parità e non discriminazione come temi cruciali nell’attuazione del proprio programma politico-istituzionale, in quanto decisivi per l’integrazione economica e la coesione sociale.

Masculinities (insieme a tante altre riflessioni diffuse nel femminismo) può a questo punto dirci una cosa interessante quando ci ricorda che le donne hanno un difficile rapporto col potere. La *hegemonic masculinity* costruisce una immagine di femminilità che è fatta apposta per colpevolizzare una donna che ha potere: una immagine di passività, che contraddice con i comportamenti e le azioni associati alla nozione (maschile) di potere, la quale ultima richiede: saper venire a patti, assumere atteggiamenti politici (nel senso di strategici), e ambizione. Le donne sarebbero in difficoltà col potere, e con se stesse in ruoli di potere, perché hanno interiorizzato una immagine del femminile come cosa diversa da un maschile ambizioso e potente ed è per questo che sarebbe così facile metterle in scacco quando a rivestire ruoli di potere effettivamente si trovano[37]. L’interiorizzazione di quello stereotipo è tradita dal fatto che spesso, le donne che raggiungono posizioni di potere, o che si impegnano affinché le donne abbiano maggior potere (ad esempio una maggiore presenza negli organismi rappresentativi) scelgono di dire che lo fanno per motivi di “servizio”, per servire il bene comune, o perché una maggiore presenza delle donne nelle istituzioni potrebbe migliorare la qualità di queste ultime. Atteggiamenti consimili potrebbero, in parte almeno, essere all’origine della sottolineatura degli aspetti di indipendenza, del ruolo di garanzia, della ‘alterità’ rispetto al potere (qui: all’indirizzo politico) che sarebbero propri della

Consigliera di parità. In altri termini, anche per legittimare la pretesa che un organo come la Consigliera esista, e eserciti un ruolo effettivo, si farebbe sentire la necessità di giustificare questo ruolo femminile di potere come interamente servente una causa che è giusta per principio e, perciò, è diversa per natura dal vero e proprio esercizio del potere.

La Consigliera nazionale di parità è costruita su un modello misto: alcune delle sue funzioni sono più accentuate nel senso della garanzia (come è il caso del suo potere/dovere di ricorrere al giudice o di appoggiare ricorsi individuali a matrice anti-discriminatoria); altre sono più accentuate nel senso dell'attuazione di indirizzi politici (come le attività promozionali delle pari opportunità). Un simile modello misto non appare del tutto irrazionale, se confrontato con la natura dell'interesse tutelato, la parità. Quest'ultima è a sua volta, sia un bene costituzionalmente rilevante che risale ai principi di uguaglianza e non discriminazione, sia un interesse che ha rilievo ed importanza per gli indirizzi politici, non foss'altro per i suoi risvolti sulle politiche occupazionali e sociali, e sul consenso. *Masculinities* ci invita a chiederci quanto il modello misto che caratterizza attribuzioni e ruolo della Consigliera (e che resta un modello sicuramente perfettibile), sia difettoso e problematico in sé, e quanto, invece, esso non appaia particolarmente insoddisfacente e problematico per effetto di una difficoltà, propria dell'immaginario femminile, ad accettare l'idea che una istituzione *gendered female*, anziché collocarsi tutta solo nell'alterità rispetto al potere, in funzione esclusivamente di garanzia e di tutela di un interesse costituzionale *super partes*, sia anche chiamata a muoversi nella contiguità col potere, in maniera collaborativa e strumentale all'indirizzo politico.

6. Come usare *Masculinities*

Masculinities ci ha fatto scorgere che, nel determinare la revoca della Consigliera di parità e l'esito negativo del ricorso contro di essa, possono avere influito un complesso di stereotipizzazioni che investono il modo normale, degno e accettabile, di essere uomini e di essere donne. Essa ci ha portato a considerare che potrebbe essere interessante, utile e spiazzante, da parte femminile, abituarsi a decodificare le stereotipizzazioni in cui una donna (o una istituzione *gendered female*) può finire intrappolata, e che questo impegno può richiedere, anche, un lavoro di messa in discussione di certe immagini del femminile, come quella che lo vuole sempre e per definizione disinteressato al potere ed estraneo ad esso. Queste immagini possono essere, in qualche modo, connesse e funzionali alle aspettative maschili, ed una loro insufficiente considerazione può cooperare a determinare esiti sfortunati per le donne che sono riuscite a salire a cariche istituzionali.

Masculinities ci ha dato un punto di vista, un ausilio all'interpretazione – qui intesa come comprensione del 'caso', del 'fatto', della questione controversa –. Certo, nelle sue intenzioni *Masculinities* vorrebbe essere qualcosa di diverso. Al pari della maggior parte delle teorie critiche del diritto americane, *Masculinities* si avvale di evidenze empiriche o di rilievi di natura psico-antropologica, e si ammanta perciò di una certa aura di "scientificità" con la quale questo genere di teorie, nonostante la loro ambizione 'critica', si accreditano come portatrici di un modo per l'appunto scientifico, dimostrativo, di ragionare. Queste teorie sono profondamente 'anticontroversiali': la loro ambizione, è riuscire a trovare una prova esperta, cioè fabbricata dall'antropologo, dallo statistico, dal sociologico, capace di dimostrare una volta per tutte che la sospetta discriminazione esiste. A causa del loro carattere intrinsecamente formalista teorie di questo genere non sono certamente attraenti per chi è consapevole della necessità, per la ragione giuridica, di mantenersi duttile ed aperta, capace di considerare diverse possibilità, e, soprattutto consapevole di doversi svolgere al cospetto non di astratte teorie, ma di concrete circostanze di tempo e luogo, e in ben individuati conflitti tra interessi^[38]. Teorie come *Masculinities*, inoltre, suscitano dubbi quanto alla loro capacità di lavorare nella direzione di critica dello status quo: con tutto il suo insistere sul fatto che gli stereotipi di genere impediscono alle donne di fare carriera come gli uomini, *Masculinities* finisce per confermare che una carriera di successo è quello che conta nella vita.

Quanto alla concezione del diritto che sottende, e alla interpretazione femminista che promuove, *Masculinities* può dunque sollevare più di una perplessità. D'altro canto, non si può negare a questa teoria, come ad altre analoghe, di voler agire in una direzione molto nitida, e perseguita con convinzione: suscitare sdegno nei confronti delle discriminazioni e sollecitare le coscienze a reagire contro l'ingiustizia.

E' per questa sua intonazione che la lettura, in sé forse schematica, delle *Masculinities*, si rivela utile: ci aiuta a sentire la complessiva debolezza nel nostro contesto dei valori riconnessi ai principi costituzionali di uguaglianza e pari dignità, che sono quelli messi alla prova in tutte le discriminazioni e in un caso come quello che abbiamo qui ri-considerato. Ci allena ad allargare la nostra prospettiva interpretativa. L'eventualità che dinamiche discriminatorie, e particolarmente quelle legate ad aspettative stereotipizzanti sui comportamenti normali ed accettabili, siano interconnesse con la dimensione istituzionale, anche a causa del modo diverso in cui uomini e donne percepiscono se stessi nelle istituzioni e in rapporto al potere, offre una visuale che può aggiungersi validamente ad altre, arricchendo le risorse del ragionamento possibilista che il giurista adotta quando va alla ricerca di una interpretazione appropriata per un caso determinato, e delle vie per una argomentazione persuasiva, e, perciò, sperabilmente vincente contro una discriminazione. Con tutto questo, e in una parola, *Masculinities* ci sollecita, come giuristi e come cittadini, ad allenarci a riconoscere le discriminazioni, a nominarle, e a cercare strade efficaci per reagirvi.

[1] *Masculinities* è una teoria che si origina nel campo sociologico, della teoria femminista e della psicologia comportamentale. Il tentativo di importarla nel diritto, per ridefinire il concetto di discriminazione per sesso sul lavoro, si deve particolarmente ad Ann McGinley, la cui opera in materia è copiosamente citata in queste pagine e che qui ringrazio per gli amichevoli consigli che mi ha dato durante la stesura di questo scritto.

[2] McGinley, *Masculinities at Work*, in *Oregon Law Review*, 2004, p. 359 ss.: “*In organizations, gender interacts with other social structures such as class and race to determine who is dominant and who is subordinated, who is powerful and who is not*”, che rinvia a Lorber, *Beyond the Binaries: Depolarizing the Categories of Sex, Sexuality and Gender, Social Inquiry*, n. 66/1996, p. 143-146, secondo la quale “*categories of male, female, homosexual or heterosexual actually represent power rather than sex, sexuality or gender, and determine which group will dominate and which group will be subordinate*”.

[3] Sul concetto di mascolinità egemonica, ed in generale sull'ordine di idee in cui si muove la teoria delle *Masculinities* mi pare utile questa citazione: “*Although numerous masculinities exist in tension with one another, the powerful hegemonic masculinity is ordinarily white, middle class, and heterosexual. White middle-class men with power are rewarded by our culture as they compete with other men to prove their masculinity. These men exclude women from power because they lack masculinity and exclude men from power who do not live up to the normative definition of masculinity. (...) Masculinity involves a flight from the feminine and a fear of homosexuality. Men constantly attempt to prove their masculinity to other men in order to gain acceptance. This effort is a ‘homosocial enactment’ that requires men to test themselves in order to prove their masculinity to other men. For most men, this is a dangerous and relentless competition, which is often unachievable. Men use women as trophies and symbols of the men’s success. Women also serve as mediators and refuges. Women are*

not direct competitors, but an underclass in this competition". (McGinley, *Reproducing Gender on Law School Faculties*, in *Scholarly Works, University of Nevada Las Vegas – William S. Boyd School of Law*, <http://scholars.law.unlv.edu/facpub/172>. p. 108).

[4] *"Definitions of masculinity are deeply enmeshed in the history of institutions and of economic structures. Masculinity is (...) merged in organized social relations. The state, for instance, is a masculine institution"*: Connel, *Masculinities*, 1995, p. 72, cit. da McGinley, *Masculinities at Work*, cit., p. 373 e nota 48.

[5] Per una discussione interessante del tema degli stereotipi di genere in Italia v. Molfino, *Donne, politica e stereotipi. Perché l'ovvio non cambia?*, Milano, 2006. L'accento è in questo caso posto su come gli stereotipi di genere raffigurano le donne; nella teoria delle *Masculinities*, l'accento va invece su come l'identità maschile viene cementata da una idea stereotipata di maschile, che si corrobora denigrando o svilendo le identità femminili, o quelle maschili non conformi.

[6] McGinley, *Masculinities at Work*, p. 382 (*"Many men use informalism to build relationships based on shared interests. Within the informal relationships, men differentiate themselves from women and men who do not fit the gender mold. Often the informal mechanism will include humor, sex, cars, sports, women, and/or drinking. Informalism can create an uncomfortable environment for many women and gender-nonconforming men"*).

[7] Cfr. McGinley, *Reproducing Gender*, cit., p. 123 ss.

[8] Il quale prevede che "Le nomine degli organi di vertice e dei componenti dei consigli di amministrazione o degli organi equiparati degli enti pubblici, delle società controllate o partecipate dallo Stato, delle agenzie o di altri organismi comunque denominati, conferite dal Governo o dai Ministri nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura (...) o nel mese precedente lo scioglimento anticipato di entrambe le Camere, possono essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro sei mesi dal voto sulla fiducia del Governo. Decorso tale termine gli incarichi per i quali non si sia provveduto si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza. Le stesse disposizioni si applicano ai rappresentanti del Governo e dei Ministri in ogni organismo e a qualsiasi livello, nonché ai componenti di comitati, commissioni o organismi ministeriali e interministeriali, nominati dal Governo o dai Ministri".

[9] Sul tenore dell'atto di revoca cfr. Gardini, *La rimozione della Consiglieria nazionale di parità per dissenso con le politiche di Governo: lo strano caso dell'"Ombudsman" sfiduciata*, in *Lav. e Dir.*, 2010, p. 626 ss., il quale ricorda anche che l'atto di revoca, D.M. lavoro, salute e politiche sociali (di concerto con il Ministro senza portafoglio per le pari opportunità) è stato pubblicato in G.U., serie gen., 21 nov. 2008, n. 273.

[10] Tar Lazio, sez. III, 18 giugno 2009, n. 5780, in *Foro Amm.*, TAR, 2009, 2507; Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2010, n., 50131, *Ib.*, CDS, 2010, p. 1637.

[11] La parte ricorrente aveva anche presentato una eccezione di incostituzionalità e una richiesta di sollevamento di questione pregiudiziale, facendo notare che la revoca ex art. 6 Legge Frattini contrasterebbe con le caratteristiche di indipendenza e neutralità necessarie ad una istituzione che, come la Consiglieria, ha il compito di promuovere e tutelare un diritto costituzionalmente protetto. Attribuire al Governo un potere di revoca senza motivazione violerebbe dunque sia i principi costituzionali sull'organizzazione amministrativa (art. 97 e 98 Cost.), sia le prescrizioni del diritto comunitario, ed in particolare con l'art. 8 della direttiva 207 del 1976, introdotto dalla direttiva n. 73 del 2002, che avrebbero enfatizzato il profilo dell'indipendenza degli organismi di parità, imponendone anzi, sempre secondo la ricorrente, "l'assoluta indipendenza dal potere di indirizzo e controllo dell'Esecutivo".

Queste argomentazioni sono state respinte concordemente dal Tar e dal Consiglio di Stato, oltre che con l'argomento, riferito nel testo, per cui la Consiglieria, in quanto organismo orbitante nella sfera di influenza dell'indirizzo politico, è legittimamente assoggettabile a *spoils system*, con la precisazione che la disciplina comunitaria non impone una specifica procedura per la nomina degli organismi di parità, ed è pertanto legittimo che lo Stato italiano abbia scelto di affidarla alla determinazione ampiamente discrezionale e alla responsabilità di due Ministri, con l'unico limite che si debba trattare di persona in possesso di idonei requisiti professionali.

[12] “Non è plausibile ritenere che un organismo, che non ha la natura di autorità indipendente, possa essere del tutto avulso dalla sfera di influenza dell'organo che lo ha nominato” (punto 4.1. in diritto di Cons. Stato, VI, n. 50131/2010). “Il Consigliere di parità non può porsi in contrasto con le linee programmatiche delineate dal Ministro ed anche dal Comitato nazionale per la parità” (punto 6 in diritto della decisione ora citata).

[13] “Una corretta lettura della norma (art. 6 della legge n. 145 del 2002), di generale applicazione nei confronti di ogni organismo rientrante nella sfera di influenza e di responsabilità del Governo e dei Ministri, fa propendere per una interpretazione rispettosa delle prerogative dell'Esecutivo nel periodo temporale circoscritto, nel corso del quale gli incarichi già conferiti dal precedente Esecutivo nello scorcio della legislatura possono essere confermati o meno, con ciò intendendosi che possono anche essere ‘non confermati’, senza che ciò richieda una specifica motivazione.

“Successivamente ai sei mesi dal voto di fiducia, si deve intendere che lo stesso art. 6 non escluda la possibile ‘revoca’ di detti incarichi (che ovviamente sono stati implicitamente confermati anche per *silentium*), ma detta misura deve essere assistita dai consueti requisiti (interesse pubblico attuale e diretto e congrua motivazione).”

“Ciò posto, nessun rilievo deve essere attribuito alla pur discutibile motivazione cui è ricorso il Ministro del Lavoro nel non riconfermare l'appellante nella carica ricoperta, rientrando la decisione nella discrezionalità piena del nuovo Governo e dei Ministri responsabili”. (punti 9 e 10 in diritto di Cons. Stato, VI, n. 50131/2010).

[14] Cfr. Tubertini, *Organismi di garanzia e confini del c.d. spoils system*, in *Foro Amm. TAR*, 2009, p. 2507 ss., p. 2512-2513, che cita Cons. Stato, sez. V, 12 settembre 2006, b. 4554, in *Foro it.*, 2006, III, p. 564, che ha escluso la revocabilità dell'incarico di direttore di un Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRRCS) “in quanto l'incarico (di promozione e coordinamento dell'attività scientifica dell'Istituto) non ha ad oggetto l'attuazione dell'indirizzo politico e quindi non è retto dal principio dello *spoils system* ma dal principio del *merit system*”, e Tar Lazio, sez. III, 17 ottobre 2006, n. 10435, in *Giur. Merito*, 2006, 12, p. 2760, che ha affermato che alla revoca di commissario straordinario di ente pubblico non si applica la procedura della legge Frattini, in quanto trattasi di una figura “sottratta all'attuazione dell'indirizzo politico”, ma la diversa procedura dettata dal d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270, art. 43, che configura una revoca di tipo sanzionatorio. Tubertini ritiene che da questa decisione si tragga il principio che “laddove la legge disponga una specifica ipotesi di revoca, connessa ad elementi di carattere oggettivo (malfunzionamento dell'organo) e non di tipo politico, la disciplina della legge Frattini non è applicabile”. Al riguardo, Tubertini rammenta che il d.lgs. n. 198 del 2006, c.d. Codice della parità, che disciplina la Consiglieria, “prevede quale specifica ipotesi di decadenza della Consiglieria l'omissione o il ritardo nella presentazione della relazione annuale”.

[15] Tubertini, *Organismi di garanzia, op. loc. ult. cit.*, ricorda Tar Lazio, sez. II ter, 8 aprile 2003, n. 3276, *ib.*, 2003, 4, p. 1267, che ha ritenuto inapplicabile l'art. 6 della legge Frattini al commissario dell'amministrazione straordinaria in assenza di una adeguata motivazione in ordine all'accertamento della inidoneità del soggetto a garantire, nel rispetto dei principi di imparzialità e del buon andamento, continuità dell'azione amministrativa, pure in occasione del cambiamento del programma e degli

obiettivi che sono da raggiungere come impegno politico del nuovo Governo”. Per TAR Roma Lazio sez. II, 30 maggio 2008, n. 55317, in *Foro Amm.*, TAR 2008, 6, p. 1702, “i provvedimenti di revoca ai sensi dell’art. 6 [della legge Frattini] hanno natura di atti di alta amministrazione, e come tali, stante l’ampia discrezionalità che li caratterizza, possono essere censurati, attraverso la motivazione, unicamente sotto i profili dell’incongruità e dell’irragionevolezza della stessa”. Su quest’ultima decisione, nel senso che essa esclude la natura di atto politico della revoca e richiede per quest’ultima una ‘adeguata motivazione’ v. D’Auria, *Consigliere nazionale di parità e rapporto (inesistente) di fiducia col Governo*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, 2009, II, p. 737 ss., spec. p. 742-744 dove ulteriori ampi rinvii ai precedenti in materia di motivazione della revoca ex art. 6 Legge Frattini. E’ carattere proprio della giurisprudenza amministrativa l’essersi orientata “nel senso della ‘flessibilizzazione della struttura della motivazione. Il relativo onere, per la funzione che è chiamato a svolgere il provvedimento amministrativo, non può rispondere a uno standard fisso e immutabile, ma varia necessariamente in funzione degli effetti ampliativi o restrittivi che il provvedimento è destinato a produrre nella sfera giuridica dei destinatari e della più o meno elevata interferenza degli interessi privati con quello pubblico perseguito”, così Garofoli e Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, 4 ed., Roma, 2010, p. 843, dove viene riportata un passaggio di Cons. Stato, V, 4 aprile 2006, n. 1750, secondo cui “l’assolvimento dell’obbligo di motivare i provvedimenti è un aspetto dell’atto amministrativo che va valutato caso per caso, non essendo possibile definire uno schema rigido, fisso e immutabile, adottando il quale può dirsi assolto dall’amministrazione l’obbligo della motivazione; la profondità dell’impianto giustificativo, infatti, varia in ragione del variare degli effetti dell’atto, dei suoi destinatari, dell’incidenza dell’interesse pubblico perseguito sugli interessi privati *et similia*”.

[16] In questo senso, particolarmente, le argomentazioni di Tubertini e D’Auria, citati alle note precedenti.

[17] Così Gardini, *La rimozione*, cit., p. 628 (con riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato).

[18] “L’ufficio della Consigliera nazionale di parità è concepito, senza ombra di dubbio, come un organismo di garanzia, o *Ombudsman*. (...). Le funzioni di garanzia contro le discriminazioni di genere (...) sono assegnate alla Consigliera nell’interesse dell’ordinamento e non certo a vantaggio di una parte politica; pertanto il titolare di questo ufficio, ancorché individuato dal Governo mediante la logica dell’*intuitus personae*, non può trovarsi esposto ad un condizionamento fiduciario di una parte politica, per quanto circoscritto nel tempo”: Gardini, *La rimozione*, cit., p. 633 e 634.

[19] Per D’Auria, *Consigliere nazionale di parità*, cit., p. 748, “Appare lecito (...) qualificare il Consigliere nazionale di parità come un ufficio con funzioni di *promozione e garanzia* sia dell’interesse generale al rispetto dei principi costituzionali e comunitari (...), sia dei diritti che ne discendono per la collettività dei lavoratori; funzioni che l’ufficio assolve con caratteristiche di semi-indipendenza dal Governo e, comunque, con la prerogativa di essere sottratto a ogni indirizzo e direttiva di ordine politico o politico-amministrativo”. La Consigliera è uno di quegli “apparati (...) che, dotati di specifiche competenze tecniche e professionali, sono investiti di scelte tecnico-discrezionali da tenere sottratte ai condizionamenti della politica” per Tubertini. *Organismi di garanzia*, cit., p. 2514.

[20] Gardini, op. cit., p. 628.

[21] La figura nasce nel 1984, come Consigliera regionale di parità (legge n. 863/1984), per essere riconiata dalla legge n. 125/1991 sull’imprenditoria femminile, poi dalla legge n. 196/2000 e infine dal d.lgs. n. 198 del 2006 (cd. Codice della parità, spec. art. 12).

La serie di interventi normativi che hanno riguardato la Consigliera di parità non ha sciolto i numerosi ‘nodi irrisolti’ che, secondo Calvanelli, *La disciplina della figura e delle funzioni della Consigliera e del Consigliere di parità nel d.lgs. n. 198 del 2006*, in *De Marzo (cur.)*, *Codice delle pari opportunità*,

Milano, 2006, p. 37 ss., p. 38 ss., minano da sempre l'effettività della figura: problematiche di tipo procedurale; mancanza di dotazione, di strumenti operativi e di risorse adeguate

Le funzioni della Consigliera di parità si orientano intorno a due ambiti principali: quello di 'promotore di giustizia' (per questa espressione: Napoli, *La legge sulle azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*, in *Id.*, *Occupazione, rappresentanza, conflitto*, Torino, 1992, p. 127), che le consente e le richiede di ricorrere direttamente al giudice o di appoggiare ricorsi individuali a matrice anti-discriminatoria; e funzioni promozionali di politiche di pari opportunità: in particolare, la Consigliera promuove la coerenza della programmazione delle politiche di sviluppo territoriale rispetto agli indirizzi comunitari, nazionali e regionali in materia di parità, coordinando la rete nazionale delle Consigliere e dei Consiglieri di parità. Le funzioni 'antidiscriminatorie' e quelle 'promozionali delle pari opportunità' hanno 'pari dignità', secondo Calvanelli, cit., p. 49 (da dove anche la citazione del volume di Napoli), ma sono ovviamente le funzioni di giustizia a essere particolarmente richiamate da coloro che insistono sulla necessaria indipendenza della Consigliera dall'indirizzo politico (v. anche, al riguardo, Corazza e Mattarella, *Tempi di spoils system*, in www.nelMerito.com, 29 settembre 2009). Come viene ricordato anche nel ricorso di Guarriello, inoltre, oggi la Consigliera di parità è l'organismo nazionale chiamato, ai sensi dell'art. della direttiva n. 207 del 1976, introdotto dalla direttiva n. 73 del 2002, a monitorare il rispetto del principio di parità e di pari opportunità a livello nazionale. La disposizione richiamata insiste nel senso che gli organismi, che gli Stati membri designano per la promozione, l'analisi e il controllo della parità di trattamento, devono assicurare assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni; lo svolgimento di indagini indipendenti; la pubblicazione di relazioni indipendenti. Sulle funzioni di giustizia della Consigliera v. anche Calvanelli, Candidi Tommasi (cur.), *La Consigliera di parità e il giudizio antidiscriminatorio*, Milano, 2005.

Sulle attribuzioni e il ruolo della Consigliera (carica che qui sto declinando al femminile, ma come è ovvio può anche essere rivestita da un uomo), e in generale sul complesso di istituzioni preposte alle politiche di pari opportunità e non discriminazione v. De Cristofaro, *Gli organismi collettivi per le pari opportunità in Italia e in alcune esperienze straniere*, in *Lavoro femminile e pari opportunità*, Bari, 1989, p. 143 ss.; De Simone, *Gli organismi collettivi per le pari opportunità*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1994, 1, p. 108 ss.; Guarriello, *La nuova disciplina della Consigliera e del Consigliere di parità*, *ib.*, 2003, n. 3, 641 ss. e ivi anche l'*Introduzione* di M. Barbera, p. 635 ss.

[22] E' lo stereotipo più comunemente associato, secondo *Masculinities*, alle donne che si trovano in posizione di *leadership* in professioni maschili. "Very assertive women are viewed especially negatively for the same behavior that, if seen in men, would be praised", afferma McGinley, *Masculinities at Work*, cit., p. 387. Per *Masculinities*, le donne in posizione di *leadership* sono oggetto di giudizi duplici (doppia stereotipizzazione): da una parte, esse sono considerate meno efficaci degli uomini, anche se svolgono la stessa quantità di lavoro; dall'altro lato "women who do not conform to stereotypical norms of femininity are judged to be too aggressive or too masculine in their behavior even in jobs that expect or require aggressive or stereotypically masculine behavior from a man holding that job" (McGinley, *Reproducing Gender*, cit., p. 126).

[23] McGinley, *Masculinities at work*, cit., p. 380.

[24] D'Auria, *Consigliere nazionale*, cit., 745 e 746.

[25] Cfr. Tar Lazio, Sez. II, 8 aprile 2003, n. 3273, cit. da D'Auria, *Consigliere nazionale*, cit., p. 743. Nel senso che il rapporto di fiducia, il cui venir meno giustifica il ricorso all'art. 6 della legge Frattini, non possa essere che quello della fiducia 'tecnica' v. anche Grüner, *L'impossibile rivincita del merito sulla fiducia e le garanzie del procedimento nei rapporti tra politica e amministrazione*, in *Foro Amm.*

CDS, 2007, p. 281 ss., p. 283.

[26] Cfr. TAR Puglia, III, n. 474 del 2008, reperibile sul sito <http://consigliernazionale.lavoro.gov.it>.

[27] Così Gardini, *La rimozione*, cit., 629.

[28] McGinley, *Reproducing Gender*, cit., p. 115.

[29] Cfr. Consiglio di Stato, VI, n. 8133 del 2010, in *Foro Amm.* CDS, 2010, 11, p. 2462 ss.

[30] La sentenza che ha escluso la sottoponibilità all'art. 6 della legge Frattini del direttore scientifico di IRCCS (Cons. Stato, V., n. 1554/2007, cit.), ha suscitato in Grüner, *L'impossibile rivincita*, cit., p. 283, questo commento: "l'approccio seguito dal Consiglio di Stato (...) volto a ridurre drasticamente l'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 6 comma 1 l. n. 145 del 2002, mediante una interpretazione contraria alla sua lettera e alla sua stessa *ratio*, potrebbe spiegarsi considerando che lo stesso giudice amministrativo ha già avuto modo di manifestare, in diverse occasioni, una spiccata avversione nei confronti di vari istituti di *spoils system* presenti nel nostro ordinamento, procedendo a sollevare questioni di legittimità costituzionale (...) delle relative disposizioni di legge".

[31] La Corte costituzionale si è prevalentemente occupata dello *spoils system* degli incarichi dirigenziali che comportano l'esercizio di compiti di gestione o di funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico. Dopo l'iniziale posizione della sentenza n. 233 del 2006, che sembrò accogliere a spada tratta il principio della 'coesione' fra politica e amministrazione (cfr. Battini, *In morte del principio di distinzione tra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 8/2006, p. 911 ss.), la Corte si è decisamente orientata nel senso della illegittimità costituzionale delle forme di *spoils system* della dirigenza, qualora destinate a operare secondo un meccanismo generalizzato di decadenza automatica e senza adeguate garanzie procedurali, in quanto contrarie ai principi di buon andamento, imparzialità e continuità dell'azione amministrativa. Viceversa, lo *spoils system* degli organismi apicali, degli organi, cioè, di cui il Governo si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico, è sempre stato salvato dalla Corte costituzionale. Dopo l'*obiter dictum* della sentenza n. 103/2007, che faceva solo intuire la propensione della Corte a considerare legittimo lo *spoils system* degli organismi "di maggiore coesione con gli organi politici" (e sul quale aveva richiamato l'attenzione Clarich, *Corte costituzionale e spoils system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione*, reperibile in *Astridonline*; di un "principio generale per cui lo *spoils system* è giustificato se riguarda incarichi dirigenziali soltanto formalmente amministrativi, in realtà partecipi della funzione di indirizzo politico-amministrativo", aveva parlato Scoca, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, in commento a quella decisione, in *Giur. Cost.*, 2007, I, p. 1015 ss., p. 1016), la Corte ha sviluppato in questa direzione posizioni sempre più nette e corpose, sino a quelle della sent. n. 304 del 2010, secondo la quale lo *spoils system* degli organismi apicali "si giustifica in ragione del rapporto strettamente fiduciario che deve sussistere tra l'organo di governo e tutto il personale di cui esso si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico-amministrativo. Al momento del cambio nella direzione del Ministero è, pertanto, legittimo prevedere l'azzeramento degli incarichi esistenti, che possono essere confermati qualora il Ministro ritenga che il personale in servizio possa godere della sua fiducia. In definitiva, così come la nomina del personale, compreso quello dirigenziale, può avvenire, in base alla normativa vigente, *intuitu personae*, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato dall'atto di assegnazione dell'ufficio, allo stesso modo, e simmetricamente, è possibile in qualunque momento interrompere il rapporto in corso qualora sia venuta meno la fiducia che deve caratterizzare in maniera costante lo svolgimento del rapporto stesso".

Anche se la Corte costituzionale non si è mai pronunciata con riferimento al meccanismo previsto dall'art. 6 della legge Frattini (il giudice amministrativo non ha mai sollevato la relativa questione di

costituzionalità, che pure è stata sollecitata più volte, come del resto nel caso della Consigliera di parità), è indubbio che le proposizioni appena ricordate suonano più vicine alle posizioni del Consiglio di Stato nella decisione sulla Consigliera, che non a quelle adottate dal Palazzo Spada nel resto della sua giurisprudenza sullo *spoils system* degli organi apicali.

Perciò, come si diceva nel testo, e sempre la decisione sulla Consigliera di parità eccettuata, è possibile dire che il Consiglio di Stato esprime, in materia di *spoils system* degli organi apicali, una posizione più restrittiva di quella della Corte costituzionale.

[32] Cfr. per esempio Corazza e Mattarella *Tempi di spoils system*, cit.

Alla incapacità o non volontà dell'ordinamento italiano "di valorizzare la funzione di controllo sull'azione della pubblica amministrazione" pensa Gardini, *La rimozione*, cit., p. 631 e 635, che mette sotto accusa "la miopia del legislatore italiano [che] ha impedito la corretta trasposizione nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie concernenti l'indipendenza degli organismi di parità, aprendo la strada a interpretazioni del tutto contrarie allo spirito della normativa da cui scaturisce la figura della Consigliera nazionale di parità".

Dubbi sulla possibilità, e sulla opportunità, di trasformare la Consigliera in una autorità indipendente sono espressi da D'Auria, *Consigliere nazionale*, cit., p. 752 e 753 (per il quale casi come quello della revoca della Consigliera potrebbero essere evitati solo se si eliminassero dalla legislazione vigente "tutte le norme che si prestano all'inserimento del motivo fiduciario negli atti di conferimento degli incarichi"), in base al carattere sempre più, e forse inevitabilmente, politicizzato, delle autorità indipendenti.

[33] Il caso più frequentemente menzionato è quello di Hillary Clinton nella campagna presidenziale contro Obama.

[34] Per la critica femminista al 'femminismo delle pari opportunità' sono eloquenti per esempio: Buttarelli, *Quando il linguaggio fa male. Cambiamenti forzati e forza femminile nella funzione pubblica*, in *Via Dogana*, n. 55/2001; Jourdan, *Il mistero delle pari opportunità*, *ib.*, n. 1/1991. Nel diritto costituzionale la nozione di parità di opportunità ha prevalentemente suscitato discussione dal punto di vista della più adeguata classificazione, tra i due commi dell'art. 3, dei diritti e delle facoltà ruotanti in questo ambito, e dal punto di vista della consistenza e dei contenuti di questi ultimi (cfr., per tutti, D'Aloja, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002). Si deve a Pezzini, *L'eguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, in Brunelli, Pugiotto, Veronesi, *Scritti in onore di Lorenza Carlassare, Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, *Dei diritti e dell'uguaglianza*, Napoli, Jovene, 2009, p. 110 ss., p. 1163 ss., l'aver riportato al registro della discussione costituzionalista anche quei profili, finora rimasti più interni alla discussione femminista, che investono il principio di pari opportunità, e le politiche e le istituzioni in cui si traduce, dal punto di vista della sua capacità di attenuare, o al contrario di valorizzare, le istanze di liberazione originariamente riconnesse alla critica femminista del diritto, delle istituzioni, della società. L'analisi di Pezzini cerca le vie per riconoscere e promuovere, dell'idea di pari opportunità, un perdurante 'potenziale liberatorio'. Per una discussione giuridica del problema delle pari opportunità, che tiene conto della discussione femminista, v., in precedenza, spec.: Morondo Taramundi, *'Parità' e 'pari opportunità' nel pensiero femminile*, in Califano (cur.), *Donne, politica e processi decisionali*, Torino, 2004, p. 131 ss.

[35] Per Tubertini, *Organismi di garanzia*, cit., p. 2513, "certamente non si può imputare al giudice amministrativo la responsabilità dei limiti attuali della disciplina statale, piuttosto timida nel delineare i contorni dell'autonomia della Consigliera di parità".

[36] Come riferiscono, criticamente, Cartabia, Lamarque, Tega, *L'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Uno sguardo all'origine di un nuovo strumento di promozione dei diritti*, in Brunelli, Pugiotto, Veronesi, *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., p. 901 ss.

[37] McGinley, *Masculinities at Work*, cit., p. 389.

[38] Per una discussione sugli usi giuridici della ragione Cerrone, *Appunti intorno a interpretazione e diritti costituzionali*, in corso di pubblicazione in *Sociologia*, 2011.