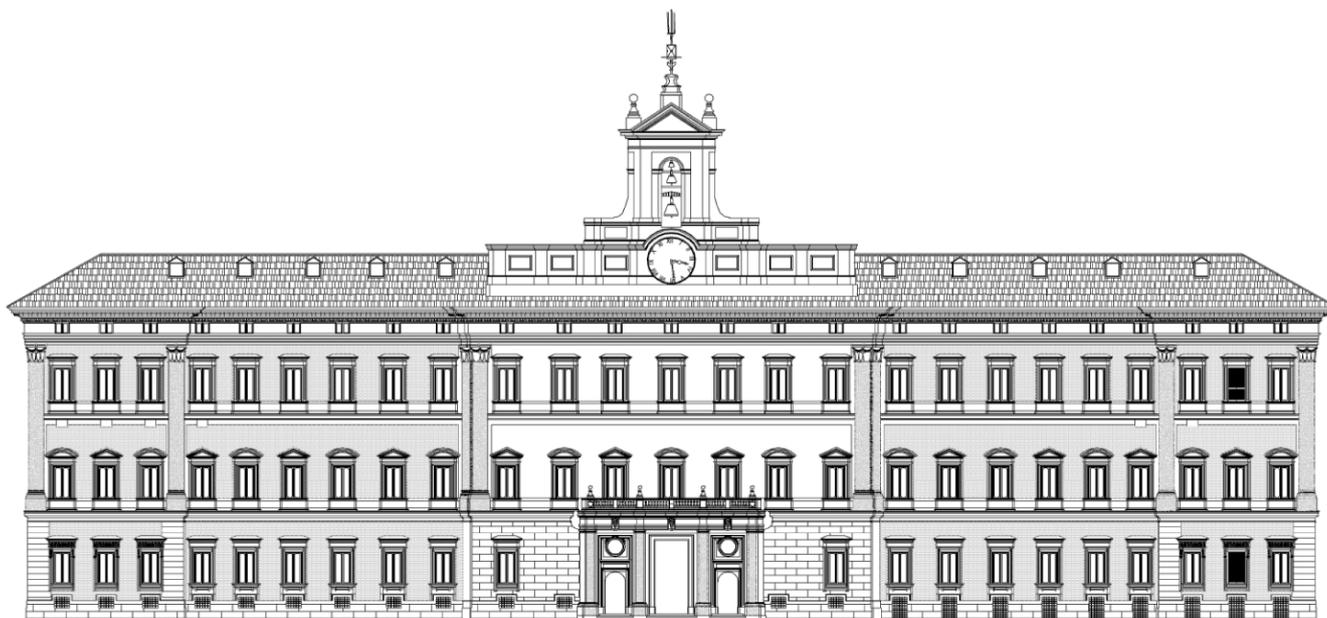




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Uguaglianza di genere:
le iniziative dei Parlamenti dell'Unione europea

Bruxelles, 3 ottobre 2012

n. 107

25 settembre 2012



Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Uguaglianza di genere: le iniziative dei Parlamenti dell'Unione europea

Bruxelles, 3 ottobre 2012

n. 107

25 settembre 2012

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cd RUE@camera.it)

Il capitolo relativo alla normativa nazionale è stato curato dal Servizio Studi, Dip.
Istituzioni (☎ 06 6760.3855)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	1
LE PARI OPPORTUNITÀ NELL'UNIONE EUROPEA	3
• L'intervento dell'Unione europea: base giuridica	3
• La strategia UE per la parità di genere (2010-2015)	3
• Equa ripartizione delle posizioni di responsabilità	4
• La banca dati su uomini e donne nel processo decisionale	5
• L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)	7
• Il Parlamento europeo	8
• Il Consiglio dell'Unione europea "Patto europeo per la parità di genere (2011-2020)"	9
LE PARI OPPORTUNITÀ NELLA VITA POLITICA E ISTITUZIONALE ITALIANA	11
• Le pari opportunità come principio dell'ordinamento italiano	11
• Le pari opportunità nella vita politica	12
• Le donne nelle istituzioni	19
• Focus su rappresentanza di genere e legislazione elettorale	21
ALLEGATI	31
• Tabella 1 – La distribuzione per genere dei membri dei Parlamenti nazionali – 2011	33
• Tabella 2 – La distribuzione per genere dei membri delle Assemblee regionali - 2011	34
• Tabella 3 – La distribuzione per genere dei membri dei Governi nazionali - 2011	35
• Tabella 4 – La distribuzione per genere dei membri dei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa – 2003-2012	36
• Tabella 5 – La distribuzione per genere dei presidenti delle società quotate in borsa – 2004-2011	37

- Tabella 6 – La distribuzione per genere dei membri della Camera dei deputati – settembre 2012 38
- Il Comitato per le pari opportunità della Camera dei deputati 39
- Tabelle: dati personale della Camera 40

Scheda di lettura

LE PARI OPPORTUNITÀ NELL'UNIONE EUROPEA

Gli obiettivi dell'Unione europea (UE) in materia di uguaglianza di genere hanno lo scopo di **assicurare le pari opportunità e l'uguaglianza di trattamento tra donne e uomini**, nonché di **lottare contro ogni discriminazione basata sul sesso**. In questo settore, l'UE ha seguito un duplice approccio, associando azioni specifiche e azioni di sistema (*gender mainstreaming*). Il tema presenta parimenti una forte dimensione internazionale in termini di difesa dei diritti umani, lotta contro la povertà, di accesso all'istruzione e ai servizi sanitari, di partecipazione all'economia e al processo decisionale.

L'intervento dell'Unione europea: base giuridica

Il **Trattato di Lisbona** ha riaffermato il **principio di uguaglianza** tra donne e uomini (già enunciato agli articoli 2, 3 e 13 del previgente Trattato CE), inserendolo tra i **valori** (art. 2 TUE) e tra gli **obiettivi** (art. 3, par. 3 TUE) dell'Unione. Inoltre il nuovo articolo 10 introdotto dal TFUE prevede che nell'attuazione delle sue politiche ed azioni, l'Unione miri a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

Per quanto riguarda l'**ambito lavorativo**, le disposizioni riguardanti la parità fra uomini e donne già previste agli articoli 137 e 141 del Trattato CE sono confluite, in base al Trattato di Lisbona, negli **articoli 153** (parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro) e **157** (parità di retribuzione) del TFUE.

La **Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione europea riafferma il **divieto di qualsiasi forma di discriminazione**, in particolare quella fondata sul sesso, e il **dovere di garantire la parità** fra uomini e donne in tutti i campi, prevedendo, inoltre, che il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali ha assunto carattere **giuridicamente vincolante** attraverso un apposito articolo di rinvio (art. 6 TUE).

La strategia UE per la parità di genere (2010-2015)

Il 21 settembre 2010 la Commissione europea ha presentato una **strategia 2010-2015 per la promozione della parità fra uomini e donne nell'Unione europea** (COM(2010)491). La strategia prevede azioni basate su **cinque priorità**:

- pari indipendenza economica;
- pari retribuzione per lo stesso lavoro e lavoro di pari valore;
- **parità nel processo decisionale**;
- dignità, integrità e fine della violenza nei confronti delle donne;
- parità tra donne e uomini nelle azioni esterne.

Per quanto riguarda in particolare la **parità nel processo decisionale**, la Commissione rileva che nella maggior parte degli Stati membri **le donne continuano a essere sottorappresentate** nei processi e nelle posizioni decisionali, in particolare ai livelli più alti, nonostante costituiscano quasi la metà della forza lavoro e più della metà dei nuovi diplomati universitari dell'UE.

La Commissione intende:

- esaminare iniziative mirate al miglioramento della **parità di genere nei processi decisionali**;
- monitorare **l'obiettivo del 25% di donne in posizioni direttive di alto livello nella ricerca**;
- **monitorare i progressi** verso l'obiettivo del 40% di membri di uno stesso sesso nei comitati e gruppi di esperti istituiti dalla Commissione;
- sostenere gli sforzi per promuovere una maggiore partecipazione delle donne alle **elezioni al Parlamento europeo**, anche come candidate.

La Strategia 2010-2015 subentra alla **tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010** (COM(2006)92) presentata dalla Commissione europea il 1° marzo 2006 e tiene conto della **dichiarazione politica** (cd. “**Carta per le donne**”), (COM(2010)78), adottata dalla Commissione europea il 5 marzo 2010, in occasione della celebrazione dei 15 anni dalla piattaforma d'azione di Pechino.

Equa ripartizione delle posizioni di responsabilità

L'UE riconosce da tempo l'esigenza di promuovere la parità uomo-donna nel processo decisionale e si adopera in tal senso in vari modi. Nel 1996 il Consiglio dell'UE aveva rivolto agli Stati membri la raccomandazione formale di introdurre misure legislative, regolamentari e di incentivazione a tal fine. Le iniziative promosse dalla Commissione in questo campo includono una maggiore conoscenza della materia da parte di tutti i soggetti interessati, l'analisi delle tendenze e la diffusione di informazioni, la promozione della messa in rete, lo scambio di buone pratiche e la raccolta di dati.

Nel giugno 2008 la Commissione ha varato la **rete europea delle donne** che occupano posizioni di responsabilità nel mondo politico ed economico al fine di costituire una piattaforma europea volta a favorire il dibattito, facilitare lo scambio

di informazioni e buone pratiche e individuare le migliori strategie per compiere passi avanti in questo campo.

Il 5 Marzo 2012 la Commissione ha pubblicato una relazione sull'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione ad un anno dall'appello con il quale la Commissaria europea per la giustizia, i diritti fondamentali e la cittadinanza, Viviane Reding aveva invitato a sottoscrivere, su base volontaria, un impegno formale alle società europee quotate in borsa a portare **le quote rosa nei consigli di amministrazione al 30 per cento entro il 2015 e al 40 per cento entro il 2020**. La relazione in oggetto mostra che fin qui si sono ottenuti scarsi risultati in quanto la presenza delle donne ai vertici delle principali società europee, di appena **13,7% (circa un consigliere su sette)**, è **solo lievemente migliorata rispetto all'11,8 del 2010**. La Commissione ha altresì avviato una **consultazione pubblica** sui possibili interventi, anche legislativi, a livello dell'Unione che permettano di riequilibrare la rappresentanza uomo-donna nei consigli di amministrazione. Sulla scorta dei pareri raccolti con la consultazione, chiusa il 28 maggio 2012, è attualmente allo studio della Commissione europea una proposta legislativa per disciplinare la materia.

Si segnala in proposito che, in una lettera inviata il 14 settembre scorso al Presidente della Commissione europea, Manuel Barroso e alla Vicepresidente, Viviane Reding, i ministri competenti di Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Malta, Paesi Bassi e Regno Unito, avrebbero espresso la loro contrarietà all'eventuale adozione di norme legislative a livello UE che impongano obbligatoriamente un sistema di quote nei consigli di amministrazione delle società, ritenendo piuttosto preferibile che la materia venga affrontata a livello nazionale

La banca dati su uomini e donne nel processo decisionale

Come parte dell'impegno nella promozione della parità di genere nel processo decisionale, la Commissione ha creato un **banca dati** che registra il numero di uomini e donne in posizioni di responsabilità nell'UE con l'obiettivo di fornire statistiche attendibili.

La banca dati considera le posizioni di potere in politica, nella pubblica amministrazione, nel sistema giudiziario e in varie aree prioritarie dell'economia per 34 paesi: oltre ai 27 Stati membri, i 3 paesi dello Spazio economico europeo (Islanda, Liechtenstein e Norvegia), i tre paesi candidati (Croazia, Turchia ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia) e uno dei potenziali candidati (la Serbia). I dati sono aggiornati trimestralmente per l'area politica e annualmente per le altre aree.

Ad aprile 2012 la Commissione ha pubblicato anche un Documento di lavoro sul **"Progresso nell'uguaglianza tra donne e uomini nel 2011"** dove illustra tramite grafici e tabelle la situazione della parità di genere nell'anno precedente. I

dati raccolti in questo documento sono poi stati aggiornati nella banca dati del sito della Commissione¹.

Nell'arena politica la Commissione rivela i seguenti sviluppi:

- i dati rilevano che il **Parlamento Europeo** ha una composizione di genere (35% donne e 65% uomini) migliore dei **parlamenti nazionali** (25% donne e 75% uomini) e **regionali** (32% donne e 68% uomini). Dal 2005 al 2011 la percentuale femminile nei parlamenti nazionali dell'UE ha registrato una crescita costante anche se lenta da 22% a 25%. Solo **Belgio, Olanda, Finlanda e Svezia** hanno più del 40% di donne in parlamento, invece 19 paesi membri hanno meno della soglia critica del 30% di rappresentanti donna nei loro parlamenti nazionali. Sviluppi positivi si sono registrati in **Slovenia** dove nelle elezioni del 2011 la percentuale delle donne è raddoppiato, da 16% a 32%; anche in **Polonia** si è registrata una crescita di 4%. Tale progresso è stato raggiunto sia con l'adozione delle quote rosa nelle elezioni sia con campagne promosse dalle organizzazioni femminili;
- si è registrato un miglioramento nella composizione di genere nei **governi degli Stati membri**, dove in media la percentuale dei ministri donna è del 26%. Nell'UE solo la **Svezia** ha raggiunto una parità di genere nel governo, **Austria e Finlanda** hanno più del 40% dei ministri donna. In Estonia, Slovenia, Repubblica Ceca e Grecia hanno meno del 10% dei ministri di sesso femminile, invece l'Ungheria non ha ministri donna nel suo governo. La percentuale in **Italia** è del 16% di ministri donna.
- **a livello regionale** gli uomini guidano la maggioranza delle assemblee con l'86 per cento e ne costituiscono i due terzi dei membri a livello UE. Lo stesso rapporto si presenta per il potere esecutivo nelle autorità regionali.

Per quanto riguarda le altre aree:

- i **governatori di tutte le banche centrali europee** sono uomini e la percentuale di esponenti maschili negli organismi decisionali è pari all'83 per cento.
- pochi cambiamenti nei livelli più alti del **sistema giudiziario**. Nella **Corte europea di giustizia**, la rappresentanza femminile è ora meno di uno su cinque. Migliore la situazione della **Corte europea dei diritti umani** (che ha la giurisdizione su 47 paesi del Consiglio d'Europa) dove più di un terzo dei giudici sono donne. A **livello nazionale** sono sei i paesi dell'UE in cui il giudice più alto in grado è una donna, cui si aggiunge un paese non UE

¹ http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index_en.htm

I dati sono stati raccolti nell'agosto 2012 per i livelli politici europeo e nazionale e a maggio 2012 a livello regionale; i dati su banche centrali, tribunali e corti, e imprese sono stati collezionati tra gennaio e agosto 2012, mentre i dati sulle amministrazioni pubbliche sono stati raccolti tra giugno e ottobre 2011.

(Serbia). In generale in Europa la rappresentanza femminile nelle corti supreme è aumentata dal 32 al 34 per cento;

- praticamente nessun cambiamento per quanto riguarda la presenza femminile a capo delle **principali società europee quotate in borsa**. Si registra che in Europa solo il 3 per cento dei presidenti sono donne (per l'Italia si registra un abbassamento da 5% a 0% quest'anno) e che la presenza femminile negli organismi decisori (soltanto il 6 per cento per l'Italia) ammonta all'14 per cento (un lieve miglioramento rispetto all'anno precedente).

L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)

L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, creato il **20 dicembre 2006 (Regolamento (CE) n. 1922/2006)**, è dotato di personalità giuridica, e formato da un consiglio di amministrazione, un direttore e dal suo personale, nonché da un forum di esperti. La sede dell'Istituto è a **Vilnius** (Lituania). Virginija Langbakk ha assunto l'incarico di direttore nell'aprile 2009.

I **principali obiettivi** dell'Istituto sono:

- la promozione e il rafforzamento dell'uguaglianza fra donne e uomini;
- l'integrazione delle questioni di uguaglianza fra donne e uomini in tutte le politiche comunitarie e nelle relative politiche nazionali;
- la lotta contro la discriminazione fondata sul sesso;
- la sensibilizzazione dei cittadini europei.

Secondo il regolamento che istituisce l'EIGE, il contributo si tradurrà essenzialmente in **un'assistenza tecnica** apportata alle istituzioni dell'UE, in particolare alla Commissione, nonché alle autorità degli Stati membri.

Le **principali attività** dell'Istituto per l'uguaglianza di genere saranno:

- la raccolta, la registrazione, l'analisi e la diffusione di informazioni relative all'uguaglianza tra uomini e donne a livello comunitario. In base a criteri rigidi, l'Istituto elaborerà **metodi** volti ad aumentare l'obiettività, la comparabilità e l'affidabilità dei dati a livello europeo. Sulla base dei dati obiettivi, affidabili e comparabili saranno elaborati strumenti metodologici destinati a integrare meglio la parità fra uomini e donne in tutte le politiche dell'UE.
- l'organizzazione di attività volte a promuovere gli scambi di esperienze e lo sviluppo del dialogo a livello europeo con tutte le parti interessate, in particolare le istituzioni della Comunità e degli Stati membri, le parti sociali, le organizzazioni non governative, i centri di ricerca. Più specificatamente, l'Istituto: creerà e coordinerà una **rete europea sull'uguaglianza tra uomini e donne**; organizzerà riunioni ad hoc di esperti; incoraggerà lo scambio di informazioni tra ricercatori e

favorirà l'integrazione della prospettiva di genere nella loro ricerca; svilupperà un dialogo e una cooperazione con organizzazioni non governative, enti operanti nel settore delle pari opportunità, università, esperti, centri di ricerca e parti sociali.

- la collaborazione all'organizzazione di conferenze, campagne e riunioni a livello europeo al fine di sensibilizzare i cittadini dell'UE riguardo alla parità tra gli uomini e le donne.

Il Parlamento europeo

Nella **risoluzione** approvata il 13 marzo 2012, sulla **“Parità tra donne e uomini nell’Unione europea-2011”**, il Parlamento europeo rinnova alla Commissione europea la richiesta, già formulata nel 2011, che siano presentate entro il 2012 proposte legislative comprendenti **quote** per portare la rappresentanza femminile negli organi direttivi delle imprese al 30% entro il 2015 e al 40% entro il 2020, tenendo comunque conto delle responsabilità degli Stati membri e delle loro specificità economiche, strutturali, giuridiche e regionali. Per quanto riguarda la rappresentanza politica, pur accogliendo con favore l'aumento significativo del numero di presidenti di commissione parlamentare e il numero di deputate nella legislatura 2009-2014, la risoluzione deplora la diminuzione delle vicepresidenti del Parlamento europeo nella seconda metà della legislatura e propone misure per un equilibrio di genere assoluto per quanto riguarda la carica di vicepresidente.

Nella stessa data, il Parlamento europeo ha inoltre adottato una **risoluzione specificamente dedicata al tema “Partecipazione delle donne al processo decisionale politico – qualità e parità”**. Per quanto riguarda la **rappresentanza delle donne nelle cariche elettive**, la risoluzione:

- sottolinea la necessità di iniziative concrete volte al raggiungimento della parità nelle cariche elettive in seno ai parlamenti nazionali e al Parlamento europeo (come le cariche di presidente e vicepresidente dell'assemblea o delle commissioni), ad esempio fissando l'obiettivo di una rappresentanza del 50% per uomini e donne per ciascuna di tali funzioni;
- invita gli **Stati membri a imporre ai partiti nazionali**, se compatibile con il sistema elettorale e se la composizione delle liste elettorali è di competenza dei partiti politici, l'istituzione e l'applicazione di sistemi di quote e di altri tipi di azioni positive, l'applicazione di regole per le posizioni dei candidati nelle liste per le elezioni regionali, nazionali ed europee, nonché la definizione e l'effettiva applicazione di sanzioni adeguate in caso di inosservanza; **invita gli Stati membri a collegare il finanziamento dei partiti politici** alla parità di genere e a fissare per i partiti stessi obiettivi basati sulla parità tra i sessi come prerequisito per il finanziamento.

Relativamente alla **rappresentanza delle donne nelle cariche cui si accede per nomina**, il Parlamento europeo: invita gli Stati membri a sostenere la parità proponendo una donna e un uomo come propri candidati alla carica di Commissario europeo e invita il Presidente della Commissione a realizzare la parità nella composizione della Commissione.

Il Parlamento europeo chiede inoltre alla Commissione e agli Stati membri di garantire, **se necessario mediante un trattamento preferenziale**, che le donne abbiano accesso alla formazione per **funzioni dirigenziali** nonché ai posti di direzione, come elemento di progressione nella carriera, così da rafforzare le loro competenze e la loro esperienza in campo dirigenziale.

Attenzione è infine rivolta alla promozione di una rappresentanza di genere equilibrata in campo politico nelle **relazioni esterne**. A questo proposito il Parlamento europeo:

- invita il **Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)** a garantire che tutte le delegazioni rappresentanti l'UE rispettino nella loro composizione il principio della parità di genere e l'equilibrio nel tempo di parola assegnato alle donne e agli uomini in tali contesti; sottolinea la necessità di **aumentare il numero delle donne che svolgono funzioni di mediatrici e negoziatrici** principali nei processi di osservazione della situazione dei diritti umani e della prevenzione della corruzione e nei processi di pace, nonché in altri processi negoziali come quelli in materia di commercio internazionale e di ambiente;
- invita la Commissione e il SEAE ad adottare misure per promuovere a tutti i livelli una **rappresentanza equilibrata delle donne nell'attività politica all'interno di organizzazioni multilaterali** come l'ONU, dei governi e dei parlamenti nazionali, oltre che a livello regionale e locale e in seno alle autorità locali, e a rafforzare la cooperazione con altri attori internazionali, come UN Women e l'Unione interparlamentare.

Il Consiglio dell'Unione europea "Patto europeo per la parità di genere (2011-2020)"

Il Consiglio dell'Unione europea riconosce che la parità tra donne e uomini è un valore fondamentale dell'Unione Europea e che le politiche volte a promuoverla sono vitali per la crescita economica, la prosperità e la competitività. A cinque anni dall'adozione del primo patto europeo per la parità di genere vi è la necessità di un nuovo slancio, in particolare per ribadire e sostenere lo stretto legame tra la strategia della Commissione per la parità tra donne e uomini 2010-2015 e la strategia "Europa 2020" per l'occupazione ed una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. **Nel Patto europeo per la parità di genere (2011-2020)** del 25 maggio 2011 il Consiglio ribadisce il suo impegno a realizzare gli obiettivi dell'UE in materia come menzionato nel trattato e **sollecita gli Stati membri e l'UE ad adottare misure finalizzate a:**

- colmare i divari di genere nel mercato del lavoro;
- promuovere un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata per le donne e gli uomini;
- affrontare ogni forma di violenza contro le donne

Il Consiglio afferma che nei meccanismi della strategia “Europa2020” si dovrebbe tener conto degli aspetti pertinenti del Patto e delle relazioni annuali della Commissione sulla parità tra donne e uomini. Inoltre ribadisce il suo impegno a rafforzare la governance tramite l’integrazione di genere in tutti i settori di intervento. Incoraggia gli Stati membri e la Commissione, mediante Eurostat, a sviluppare ulteriormente le statistiche e gli indicatori esistenti disaggregati per sesso e ad avvalersi dell’EIGE.

Si invitano, infine la Commissione ed il Consiglio ad integrare una prospettiva di parità di genere nell’analisi annuale della crescita, nei pareri sui singoli paesi e nelle raccomandazioni specifiche per paese. I progressi compiuti nell’attuazione del patto europeo per la parità di genere dovrebbero quindi essere annualmente discussi dai ministri a livello di Consiglio.

LE PARI OPPORTUNITÀ NELLA VITA POLITICA E ISTITUZIONALE ITALIANA

Le pari opportunità come principio dell'ordinamento italiano

Il principio della parità tra i sessi è fissato dall'**articolo 3, primo comma**, della **Costituzione** che sancisce la pari dignità sociale e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge senza distinzioni di sesso, oltre che di razza, lingua, religione, di opinioni politiche e di condizioni sociali ed economiche.

Il **secondo comma** dell'art. 3 della Costituzione stabilisce un principio di uguaglianza sostanziale che impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e ne impediscono la piena partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese. Sulla base di tale principio, sono state adottate disposizioni di legge che configurano "azioni positive" nei confronti delle donne.

Una specificazione del principio di uguaglianza si ritrova nell'**articolo 51, primo comma**, della **Costituzione** che stabilisce la parità dei sessi nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. La legge costituzionale n. 1 del 2003² ha integrato tale disposizione prevedendo l'adozione di appositi provvedimenti per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini.

Ulteriori statuizioni si rinvengono nell'**articolo 37 Cost.**, che dispone che la donna lavoratrice abbia gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni spettanti al lavoratore. Vi si stabilisce, inoltre, che le condizioni di lavoro devono essere tali da consentire alla donna l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale e adeguata protezione.

Si ricorda, inoltre, l'**articolo 117, settimo comma, Cost.**, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001³, ai sensi del quale le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Oltre alle norme costituzionali, le politiche per le pari opportunità si sono arricchite nell'ultimo decennio di varie norme volte a combattere le discriminazioni e a promuovere una piena attuazione del principio di eguaglianza. In considerazione dei numerosi ambiti in cui gli interventi del legislatore sono stati

² La legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 ha aggiunto un periodo al primo comma dell'art. 51, che così recita: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. *A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*".

³ L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

effettuati si è resa opportuna un'operazione di razionalizzazione del panorama legislativo attraverso l'adozione di un **Codice delle pari opportunità tra uomo e donna**⁴, che raccoglie la normativa statale vigente sull'uguaglianza di genere nei settori della vita politica, sociale ed economica.

Il Codice si divide in quattro libri: il primo contiene disposizioni generali per la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna, mentre nei libri successivi trovano spazio le disposizioni volte alla promozione delle pari opportunità nei rapporti etico-sociali, nei rapporti economici e nei rapporti civili e politici. Tale fonte è stata oggetto di successive modificazioni, le più numerose recate dal D.lgs. 25 gennaio 2010 n.5, che ha dato attuazione alla direttiva 2006/54/CE concernente il principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (c.d.rifusione).

Le pari opportunità nella vita politica

L'ordinamento italiano, sia a livello nazionale sia a livello regionale, prevede disposizioni di carattere generale finalizzate alla promozione dell'accesso delle donne alle cariche elettive.

Di seguito, si segnalano le **disposizioni** più significative, volte a **promuovere le pari opportunità nella vita politica**.

A **livello nazionale**, oltre alle disposizioni di rango costituzionale sopra richiamate, si segnala innanzitutto, tra la legislazione ordinaria, il testo unico delle leggi per l'elezione del **Senato**⁵ nel quale si prevede che il sistema elettorale debba favorire "l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini".

Una norma cogente, volta a riequilibrare l'accesso alle candidature nelle elezioni è contenuta nella legge 6 luglio 2012, n. 96 in materia di finanziamento dei partiti e movimenti politici che ha ridotto i contributi pubblici e ha rafforzato i controlli sui bilanci. Si prevede, infatti, che i **contributi pubblici** spettanti a ciascun partito o movimento politico sono **diminuiti del 5 per cento** qualora il partito o il movimento politico abbia presentato nel complesso dei candidati ad esso riconducibili per l'elezione dell'assemblea di riferimento un numero di candidati del medesimo genere **superiore ai due terzi del totale**, con arrotondamento all'unità superiore.

Allo scopo di incrementare il tasso di partecipazione femminile alla vita politica e istituzionale del Paese, l'articolo 56 del citato Codice delle pari opportunità, reca una norma, di attuazione dell'art. 51 Cost., volta a promuovere l'accesso

⁴ D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198, *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della L. 28 novembre 2005, n. 246.*

⁵ D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, *Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica* (art. 2).

delle donne alla carica di **membro del Parlamento europeo**. Si tratta di una misura di incentivazione alla presenza di candidature femminili nelle liste incidente sulla disciplina del rimborso delle spese elettorali e, per un particolare verso, sulla stessa ammissibilità delle liste.

La disposizione è stata introdotta nell'ordinamento dall'art. 3 della L. 90/2004⁶, che ha modificato in più punti la disciplina concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, ed è stata in seguito trasfusa nel Codice.

L'efficacia della misura è stata limitata alle prime due elezioni del Parlamento europeo successive alla data di entrata in vigore della L. 90/2004 (10 aprile 2004). Essa è stata pertanto applicata in occasione delle elezioni del giugno 2004 ed in quelle del giugno 2009.

A tal fine, la norma stabilisce che, nelle liste di candidati presentate per dette elezioni, **nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati presenti nella lista**.

Il computo è effettuato a livello nazionale, sull'insieme delle liste presentate con un medesimo contrassegno nelle diverse circoscrizioni (è quindi possibile una compensazione tra le diverse aree geografiche). Nel computo si tiene conto una sola volta delle candidature plurime (un candidato o una candidata può infatti presentarsi in più circoscrizioni); la cifra risultante è arrotondata all'unità prossima.

Per i movimenti e i partiti politici che non abbiano rispettato questa proporzione, viene ridotto il contributo a titolo di rimborso per le spese elettorali, spettante ai sensi della L. 157/1999⁷.

Per gli effetti di tale disposizione sulla presenza femminile al Parlamento europeo si veda, *infra*, il paragrafo "Le donne nelle istituzioni".

Dalla modifica costituzionale dell'articolo 51 discendono anche le norme inserite nella L. 244/2007⁸ (Legge finanziaria 2008), ai commi 376 e 377 dell'art. 1, i quali, disponendo in tema di organizzazione del **Governo**, stabiliscono che la sua **composizione** deve essere coerente con il principio costituzionale delle pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

⁶ Legge 8 aprile 2004, n. 90, *Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004*.

⁷ L. 3 giugno 1999, n. 157, *Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici*.

⁸ Legge 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*.

Tra le disposizioni intese a promuovere la partecipazione attiva delle donne alla politica, va inoltre segnalata la legge n. 157 del 1999, che, **in materia di rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali**, prevede l'obbligo a carico dei partiti di destinare almeno un importo pari al 5% del totale dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative connesse alle predette finalità.

Per quanto riguarda la normativa regionale, si rinvia al paragrafo successivo. In relazione all'ordinamento degli enti locali, si segnala la disposizione di cui all'**articolo 6 del testo unico degli enti locali** (D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267), ai sensi del quale gli statuti comunali e provinciali "stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti".

In relazione ai **lavori parlamentari nella legislatura in corso**, si segnalano di seguito le seguenti iniziative.

**PARI OPPORTUNITÀ NELLA RAPPRESENTANZA POLITICA
DEGLI ENTI LOCALI E DELLE REGIONI**

L'Assemblea della Camera, nella seduta dell'8 maggio 2012, ha approvato in prima lettura un testo unificato di sei proposte di legge (A.C. 3466, A.C. 3528, A.C. 4254, A.C. 4271, A.C. 4415, A.C. 4697), per l'introduzione nell'ordinamento di misure volte a promuovere la parità effettiva di donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e ai pubblici uffici delle autonomie territoriali. In particolare, il provvedimento introduce nella legislazione elettorale dei consigli comunali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e dei consigli circoscrizionali, due misure rilevanti:

- una quota di lista, in virtù della quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste in misura superiore ai due terzi dei candidati;
- la c.d. doppia preferenza di genere, ossia la possibilità di esprimere due preferenze per i candidati a consigliere comunale: una per un candidato di sesso maschile e l'altra per un candidato di sesso femminile della stessa lista. In caso di mancato rispetto della disposizione, si prevede l'annullamento della seconda preferenza.

Per quanto riguarda le giunte degli enti locali e i consigli regionali, non sono previste singole misure, ma è fissato il principio per cui l'atto di nomina o la legge elettorale regionale devono garantire la presenza di entrambi i sessi.

La proposta di legge, che è ora all'esame del Senato (A.S. 3290), introduce, inoltre, disposizioni in materia di comunicazione politica e di parità nelle commissioni di concorso per l'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Si segnala, inoltre, il disegno di legge del Governo A.C. 5210 (all'esame della Camera) adottato in attuazione del D.L. 201/2011 (art. 23, co. 16 e 17) che ha previsto l'**elezione degli organi provinciali** da parte degli amministratori locali e non più dagli elettori della provincia, con modalità da stabilire con legge dello Stato. Il nuovo sistema elettorale delineato dal provvedimento è un sistema proporzionale, con voto di lista e preferenze, senza coalizioni, né soglie di sbarramento, né premi di maggioranza. E' prevista, inoltre, una disposizione finalizzata alla parità di genere che prevede l'obbligo di comprendere in ciascuna lista **candidati di entrambi i sessi** (ossia almeno un candidato di sesso diverso), salvi i casi di motivata impossibilità, da dichiarare a cura dei sottoscrittori al momento della presentazione della lista stessa. La disposizione è collegata con la previsione della **doppia preferenza di genere**: nel caso l'elettore esprima due preferenze, la seconda, a pena di nullità della stessa, deve essere espressa a favore di un consigliere o del sindaco del comune capoluogo di provincia o di un candidato di sesso diverso da quello che ha ricevuto la prima preferenza.

PARI OPPORTUNITÀ NEI PARTITI

La Commissione affari costituzionali della Camera ha avviato l'esame di alcune proposte di legge finalizzate ad introdurre una disciplina organica dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Alcune di queste prevedono misure di **riequilibrio della rappresentanza di genere negli organi dirigenti del partito**; di particolare rilievo la previsione del limite della rappresentanza di ciascun genere fissato a due terzi (si vedano le pdl A.C. 244 e 506) o al 55% (A.C. 4194). Una proposta (pdl A.C. 1722) reca anche l'obbligo di formare le **liste di candidati per qualsiasi elezione in misura eguale di uomini e donne**.

PARI OPPORTUNITÀ NELLA LEGGE ELETTORALE PER IL PARLAMENTO QUALCHE PROPOSTA

Diverse delle proposte di legge di riforma del sistema elettorale presentate in Parlamento prevedono misure volte a promuovere le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive (le c.d. quote rosa).

Alcune proposte hanno questo unico obiettivo e non intervengono a modificare altre parti della legge elettorale, si tratta delle proposte di legge A.C. 687 e A.C. 1410 alla Camera e A.S. 2, A.S. 17, A.S. 93, A.S. 104, A.S. 257 e A.S. 708 al Senato. Altre

proposte prevedono misure di riequilibrio della rappresentanza nell'ambito di interventi complessivi sul sistema elettorale.

Nel complesso, le proposte di legge in materia di riequilibrio di genere presentano soluzioni diverse in ordine all'ambito di applicazione, al rapporto numerico tra i due sessi, all'ordine di successione delle candidature e, infine, alle modalità sanzionatorie.

Per quanto riguarda l'efficacia temporale delle disposizioni, si segnala la proposta A.C. 687 che dispone l'applicazione di quote di genere solamente per le prime due elezioni successive all'approvazione della legge, rinviando ad un momento successivo l'approvazione di eventuali misure per promuovere ulteriormente la rappresentanza femminile in Parlamento.

Le proposte presentano **soluzioni diverse**:

a) è previsto l'obbligo di rispettare una **proporzione tra i due sessi nelle candidature**: le liste devono presentare lo stesso numero di candidati uomini e di candidati donne; ovvero nessun dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a 2/3 o al 60% del totale dei candidati;

b) si interviene **sull'ordine di successione delle candidature**, per rendere effettiva la parità di genere nell'offerta elettorale: le proposte che introducono la rappresentanza paritaria dei due sessi nelle candidature prevedono l'obbligo dell'alternanza dei due generi (un uomo, una donna, un uomo ecc.), mentre le proposte che scelgono una proporzione di versa (2/3, 60%) vietano la successione immediata di più di due candidati dello stesso sesso;

c) si prevede **l'applicazione di sanzioni** nel caso di mancata applicazione delle disposizioni in materia di parità: nella maggior parte dei casi, l'inammissibilità delle liste, oppure la nullità delle candidature, o la riduzione dei rimborsi elettorali.

PARITÀ DI ACCESSO AGLI ORGANI DELLE SOCIETÀ QUOTATE

In riferimento ad un diverso ambito, si segnala che il Parlamento ha di recente approvato la **legge n. 120/2011**, che reca disposizioni in materia di **parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati**. La nuova legge è volta a superare il problema della scarsa presenza di donne negli organi di vertice delle società commerciali e, in particolare, nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa. A tal fine è previsto un "doppio binario" normativo: per le società non controllate da Pubbliche Amministrazioni, la disciplina in materia di equilibrio di genere è recata puntualmente dalle disposizioni di rango primario. Tali disposizioni si intendono applicabili anche alle società a controllo pubblico, ma per queste ultime la disciplina di dettaglio è affidata ad un apposito regolamento, con la finalità di garantire una disciplina uniforme per tutte le società interessate. In particolare, si dispone che lo statuto societario deve prevedere che il riparto degli amministratori da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi, dovendo il genere meno rappresentato ottenere almeno un terzo degli amministratori eletti. Lo

schema di regolamento è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 3 agosto 2012 e trasmesso al Consiglio di Stato per il parere.

Nonostante la crescente attenzione del legislatore al tema delle pari opportunità, di fatto la componente femminile in seno alle istituzioni, in particolare agli organismi elettivi, sia a livello nazionale che locale, è stata ed è tuttora numericamente minoritaria (v., *infra*, il paragrafo “Le donne nelle istituzioni”).

La normativa regionale in materia di pari opportunità nell’accesso alle cariche elettive

A seguito della modifica degli articoli 122 e 123 della Costituzione, che ha dato avvio al processo di elaborazione di nuovi statuti regionali e di leggi per l’elezione dei consigli nelle regioni a statuto ordinario, **tutte le regioni** che hanno adottato norme in materia elettorale hanno introdotto **disposizioni specifiche per favorire la parità di accesso alle candidature**⁹.

Per quanto concerne le regioni a statuto speciale, Friuli-Venezia Giulia, Valle d’Aosta, Regione siciliana e Provincia autonoma di Trento sono le regioni che hanno adottato norme in materia elettorale, tra cui disposizioni per favorire l’accesso alle cariche elettive di entrambi i sessi, come disposto dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, relativa all’elezione diretta dei Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano¹⁰.

⁹ Si ricorda che le regioni a statuto ordinario, a seguito della riforma costituzionale operata con L. Cost. 1/1999, disciplinano con propria legge il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica (art. 122 Cost.). Il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei Consigli regionali continua ad essere disciplinato da un complesso di leggi statali – per le regioni che non hanno legiferato, ovvero per tutti gli aspetti non disciplinati da legge regionale, per le regioni che lo hanno fatto:

- legge 17 febbraio 1968, n. 108, «Norme per l’elezione dei Consigli regionali delle regioni a statuto normale » (elezione del solo consiglio regionale con metodo interamente proporzionale), cui hanno fatto seguito:

- legge 23 febbraio 1995, n. 43, «Nuove norme per l’elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario », (la cosiddetta “legge Tatarella”, che ha introdotto l’attuale sistema maggioritario quando Presidente e giunta erano eletti dal Consiglio regionale),

- l’articolo 5 (disposizioni transitorie) della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, «Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della giunta regionale e l’autonomia statutaria delle regioni», che ha introdotto l’elezione diretta del Presidente della Giunta e la contestualità della elezione del consiglio regionale in costanza dei ‘vecchi’ statuti regionali,

- e, da ultimo, la L. 2 luglio 2004, n. 165, «Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della costituzione», la legge-quadro che stabilisce i principi cui sottostà la potestà legislativa della regione in materia elettorale, stante la disposizione costituzionale che la sottopone ai «limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica ».

¹⁰ Si ricorda che a legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 Disposizioni concernenti l’elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, reca modifiche agli statuti speciali della regione Siciliana, della Valle

Le disposizioni sono diversificate, ma tutte contengono **obblighi nella presentazione delle liste**,

- per la regione **Valle d'Aosta**, in ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale ogni genere non può essere rappresentato in misura inferiore al 20 per cento, arrotondato all'unità superiore (art. 3-bis, LR 3/1993 come modificato da ultimo dalla L.R. 22/2007); in sede di esame e ammissione delle liste, l'Ufficio elettorale regionale riduce al limite prescritto quelle contenenti un numero di candidati superiore al numero massimo prescritto, cancellando gli ultimi nomi; dichiara non valide le liste che non corrispondano alle predette condizioni (art. 9, comma 1, LR 3/1993 come modificato da ultimo dalla L.R. 22/2007);
- per la regione **Friuli-Venezia Giulia** ogni lista circoscrizionale deve contenere, a pena di esclusione, non più del 60 per cento di candidati dello stesso genere; nelle liste i nomi dei candidati sono alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato; al fine di promuovere le pari opportunità, la legge statutaria prevede inoltre forme di incentivazione o penalizzazione nel riparto delle risorse spettanti ai gruppi consiliari (è considerato 'sottorappresentato' quello dei due generi che, in Consiglio, è rappresentato da meno di un terzo dei componenti) e disposizioni sulla campagna elettorale. I soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e, per quanto riguarda i messaggi autogestiti previsti dalla vigente normativa sulle campagne elettorali, devono mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio. (artt. 23, comma 2 e 32 L.R. 17/2007);
- nella **Regione siciliana**, tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne; una lista provinciale non può includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio (art. 14, comma 1, L.R. 29/1951, come modificato dalla L.R. 7/2005);
- nella **Provincia autonoma di Trento**, in ciascuna lista di candidati – a pena di inammissibilità - nessuno dei due generi può essere rappresentato

d'Aosta, della Sardegna, del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige. Analogamente a quanto fatto con la Legge costituzionale 1/1999 per le regioni a statuto ordinario, le modifiche apportate a ciascuno statuto attribuiscono alla regione e alle province autonome di Trento e di Bolzano la competenza legislativa sul proprio sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità. La legge elettorale regionale dovrà – tra l'altro – “promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali”.

in misura superiore a due terzi del numero dei candidati della lista, con eventuale arrotondamento all'unità superiore (art. 25 co. 6-bis e art. 30 co. 1 L.P. 2/2003 come modificata dalla L.P. 8/2008).

Per quanto riguarda le **regioni a statuto ordinario**, **Lazio** (L.R. 2/2005, art. 3), **Puglia** (L.R. 2/2005, art. 3, co. 3), **Toscana** (L.R. 25/2004, art. 8, co. 4), **Marche** (L.r. 27/2004, art. 9, comma 6), **Campania** (L.R. 4/2009, art. 10) e da ultimo la regione **Umbria** (L.R. 2/2010, art. 3 comma 3) pongono il limite di due terzi alla presenza di candidati di ciascun sesso in ogni lista provinciale. Nelle liste regionali (tra le regioni citate, presenti solo nella regione Lazio) i candidati di entrambi i sessi devono essere invece in numero pari. Per la regione **Abruzzo** (L.R. 1/2002, art. 1-*bis*), invece, il limite è il 70%; nella regione Toscana, inoltre, in relazione alle candidature regionali, quando le liste indicano più candidati, ciascun genere deve essere rappresentato (art. 10, co. 2). Meno cogente la prescrizione della regione **Calabria** (L.R. 1/2005, art. unico, co. 6) per la quale nelle liste elettorali (provinciali e regionali) devono essere presenti candidati di entrambi i sessi.

Nella maggioranza dei casi l'inosservanza del limite è causa di inammissibilità; nelle regioni Lazio, Puglia e Umbria, invece, è causa di sanzione pecuniaria per le liste provinciali¹¹.

La legge della regione Campania, infine, contiene disposizioni anche in relazione alla campagna elettorale, in quanto dispone che i soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica e nei messaggi autogestiti (art. 10, comma 4, L.r. 4/2009).

Le donne nelle istituzioni

Secondo l'analisi annuale del *World economic forum* sulla presenza delle donne nei livelli più alti delle istituzioni (Governo, Parlamento ed altre assemblee legislative, alta dirigenza ecc.) l'Italia si colloca al 74° posto su 134 Paesi nella classifica del 2011 (era al 74° anche nel 2010, 72° nel 2009, al 67° posto nel 2008 ed all'84° nel 2007)¹². Nella classifica mondiale dell'Unione interparlamentare IPU della presenza parlamentare femminile, aggiornata al 31 luglio 2012 con dati relativi a 190 Paesi, l'Italia è collocata al 60° posto con una percentuale di presenza femminile del 21,6% alla Camera e del 19% al Senato.

¹¹ In tutti e tre i casi, le leggi regionali dispongono che, in caso di inosservanza, i presentatori delle liste sono tenuti a versare alla Giunta regionale l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 157/1999, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero di candidati eccedenti il numero massimo consentito.

¹² World economic forum, *The Global Gender Gap Report 2011*, Ginevra 2011 (<http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2011>).

I dati riguardanti la presenza femminile negli organi costituzionali italiani mostrano, infatti, una presenza contenuta nei numeri e molto limitata quanto alle posizioni apicali.

LA PRESENZA DELLE DONNE IN PARLAMENTO

Le prime donne elette alla **Consulta Nazionale** sono state 14; della Consulta faceva parte un numero variabile di membri (circa 400) alcuni di diritto, altri di nomina governativa, su designazione partitica e di altre organizzazioni.

Le donne elette all'**Assemblea Costituente**, composta da 556 membri, sono state 21 (3,8%).

Nella **XII legislatura** (la prima con il sistema elettorale maggioritario e con il sistema delle quote dichiarato poi illegittimo dalla Corte costituzionale) le donne elette alla Camera dei deputati sono state 43 con la quota maggioritaria e 52 con quella proporzionale, mentre nella **XIII legislatura** (senza l'applicazione del sistema delle quote) le donne elette alla Camera dei deputati sono state rispettivamente 42 e 28. Al Senato sono state elette nella XIII legislatura 26 donne¹³. Nella **XIV legislatura** le donne elette alla Camera sono state 73¹⁴. Al Senato le donne elette sono state 25¹⁵.

Le donne elette alla Camera nella **XV legislatura** sono state 108 (17,1 per cento) e le donne senatrici 44 (13,6 per cento). Infine, nella **XVI legislatura** sono state elette alla Camera dei deputati 133 donne, al Senato 58; tra i senatori a vita è stata nominata, il 1° agosto 2001, la prof.ssa Rita Levi Montalcini.

La media complessiva della presenza femminile nel Parlamento italiano è pari al 20%, molto al di sotto della soglia del 30%, considerato valore minimo affinché la rappresentanza di genere sia efficace.

Quanto alle **posizioni apicali**, dal 1946 nessuna donna in Italia ha mai rivestito la carica di Capo dello Stato o di Presidente del Consiglio. La carica di Presidente della Camera è stata declinata al femminile nelle legislature VIII, IX e X, con l'elezione dell'on. Nilde Iotti e nella XII legislatura con l'elezione dell'on. Irene Pivetti.

Nell'attuale **Governo**, le donne Ministro sono 3 (Annamaria Cancellieri, Ministro dell'interno; Elsa Fornero, Ministro del lavoro e politiche sociali con delega alle pari opportunità, Paola Severino Di Benedetto, Ministro della giustizia) su 18 ministri.

¹³ Così distribuite nei partiti: 18 nell'Ulivo, 6 nel Polo della libertà, 1 nei Progressisti e 1 nella SVP.

¹⁴ Così distribuite nei partiti: 38 dell'Ulivo, 23 della Casa delle Libertà, 4 di Rifondazione Comunista, 4 dei Verdi, 3 dei Comunisti italiani e 1 del Nuovo partito socialista.

¹⁵ Così distribuite nei partiti: 17 per l'Ulivo, 7 della Casa delle libertà, 1 dell'SVP.

Le donne Sottosegretario di Stato sono 3 (Marta Dassù, Affari esteri; Maria Cecilia Guerra, Lavoro e Politiche sociali; Elena Ugolini, Istruzione, Università e Ricerca) su 27 Sottosegretari¹⁶.

Per quanto riguarda la composizione della **Corte costituzionale**, risultano solo tre giudici donne, che rientrano nell'ambito della quota di nomina spettante al Presidente della Repubblica. Si tratta di Fernanda Contri, avvocato, giudice della Corte dal 1996 al 2005, di Maria Rita Saulle, professore ordinario universitario, giudice dal 2005 al 2011 e di Marta Cartabia, professore ordinario, nominata nel 2011.

Nelle elezioni per il rinnovo al **Parlamento europeo** del 2004, le prime dopo l'introduzione delle quote, il numero delle donne italiane elette al Parlamento europeo è quasi raddoppiato, passando da 8 donne nella V legislatura (1999-2004) a 15 nella VI. Si consideri, inoltre, che il numero dei seggi spettanti all'Italia è diminuito, passando da 87 nella V legislatura a 78, in conseguenza dell'ingresso di 10 nuovi Paesi. In termini percentuali, la componente femminile è passata dunque dal 9,2 per cento al 19,2 per cento. Nelle elezioni del 2009, le donne elette al Parlamento europeo risultano 16 su 72 seggi spettanti all'Italia (pari al 22,2 per cento).

Per quanto riguarda gli organi di governo delle **regioni**, la presenza femminile nelle assemblee regionali si attesta in media intorno all'11-12%, a fronte del dato medio di presenza femminile nelle stesse assemblee rilevato in ambito UE-27, pari al 31% (dati Commissione UE, 2011).

Nei **comuni** italiani, la media della presenza femminile è pari all'11,8% nei consigli e al 17,9% nelle giunte comunali. Nelle **province**, i dati salgono al 12,9% del totale nei consigli provinciali, mentre gli assessori provinciali donne rappresentano il 17,2% del totale¹⁷.

Focus su rappresentanza di genere e legislazione elettorale

L'introduzione delle c.d. "quote rosa" nella legislazione ordinaria e l'intervento della Corte costituzionale

Disposizioni finalizzate alla promozione dell'accesso delle donne alle cariche elettive attraverso una disciplina della **formazione delle liste dei candidati atte a garantire una equilibrata rappresentanza femminile** sono state introdotte per la prima volta nell'ordinamento nel 1993, in occasione della **riforma del sistema di elezione del sindaco e del presidente della provincia** (legge 25

¹⁶ Il dato è aggiornato al 24 aprile 2012.

¹⁷ I dati sono tratti da uno studio dell'Osservatorio donne nella pubblica amministrazione, promosso da futuro@lfemminile e da Forum Pa sulla rilevazione sulla presenza femminile nei posti apicali politici ed amministrativi delle regioni e degli enti locali. I dati riportati nel testo sono aggiornati a settembre 2010 e disponibili al link <http://donnepa.forumpa.it/>.

marzo 1993, n. 81¹⁸, art. 5, co. 2, ultimo periodo, e art. 7, co. 1, ultimo periodo). Tali disposizioni stabilivano che nessuno dei due sessi può rappresentato nelle liste dei candidati in misura superiore ai due terzi.

Una disposizione analoga, relativa **all'elezione dei consigli regionali** a statuto ordinario, venne inserita successivamente nella legge 23 febbraio 1995, n. 43¹⁹ (art. 1, comma 6).

Norme ispirate alla stessa finalità sono state previste anche dalla **legislazione sulle elezioni politiche** (legge elettorale per la Camera dei deputati, L. 4 agosto 1993, n. 277²⁰, art. 1, co. 1, lettera e); legge elettorale del Senato, L. 4 agosto 1993, n. 276²¹, art. 1, co. 1).

Come è noto, la riforma della legge per le elezioni politiche nel 1993 ha segnato l'abbandono, dopo 45 anni, del sistema proporzionale per un sistema misto, ma prevalentemente maggioritario. Il nuovo sistema, infatti, prevedeva che il 75% dei seggi fosse attribuito in collegi uninominali e la restante parte con il sistema proporzionale.

L'introduzione delle **quote** riguardava unicamente la **parte proporzionale del sistema della sola Camera dei deputati**: si prevedeva, infatti, che le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale recanti più di un candidato, dovessero essere formate da uomini e donne in ordine alternato²².

Tuttavia, in un primo momento non era stata prevista nessuna sanzione o rimedio in caso di inottemperanza all'obbligo dell'alternanza uomo - donna. Solo successivamente, attraverso una modifica del regolamento di attuazione della legge elettorale fu introdotta una norma di chiusura volta a rendere cogente l'alternanza: all'ufficio elettorale centrale circoscrizionale era affidato il compito di verificare che le liste recanti più di un nome fossero formate da candidati di entrambi i sessi elencati in ordine alternato e, in caso contrario, in un primo momento, di invitare i delegati di lista a ripristinare l'alternanza e quindi in caso di inottemperanza, di procedere d'ufficio alla modifica delle liste²³.

Al Senato non era stato possibile introdurre una disposizione analoga in quanto il sistema elettorale della Camera alta prevedeva unicamente candidature

¹⁸ L. 25 marzo 1993, n. 81, Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale.

¹⁹ L. 23 febbraio 1995, n. 43, Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario.

²⁰ L. 4 agosto 1993, n. 277, Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati.

²¹ L. 4 agosto 1993, n. 276, Norme per l'elezione del Senato della Repubblica.

²² Così l'articolo 4, comma 2, n. 2), del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera (successivamente dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale) come modificato dalla L. 277/1993.

²³ D.P.R. 5 gennaio 1994, n. 14, Regolamento di attuazione della legge 4 agosto 1993, n. 277, per l'elezione della Camera dei deputati, art. 4, comma 2, introdotto dall'art. 3 del D.P.R. 12 febbraio 1994, n. 104.

uninominali e l'assegnazione del 25% dei seggi in ragione proporzionale era effettuata nell'ambito della circoscrizione regionale tra gruppi di candidati nei collegi uninominali.

In altre parole, mentre alla Camera l'elettore esprimeva il proprio voto attraverso due schede elettorali: una per la designazione del candidato nel collegio uninominale, l'altra per la scelta della lista che concorre alla quota proporzionale; per il Senato vi era solamente la scheda per l'uninominali e i seggi proporzionali erano assegnati ai candidati non eletti all'uninominali che avevano ottenuto più voti.

Tuttavia, anche la **legge elettorale per il Senato**²⁴ conteneva una norma, ancora oggi in vigore (v. *supra*), volta a promuovere la presenza delle donne: infatti, viene sancito il principio che il **sistema di elezione debba favorire "l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini"** (art. 2).

La sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995

La **Corte costituzionale**, con la sentenza n. 422 del 12 settembre 1995 ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** delle norme contenute nelle citate leggi per le elezioni politiche, regionali ed amministrative che stabilivano una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati²⁵: Diversamente è stata valutata la disposizione contenuta nella legge elettorale del Senato, in quanto – ha argomentato la Corte – quest'ultima ha carattere essenzialmente programmatico, limitandosi a sancire il principio dell'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini.

Nella motivazione della sentenza, la Corte ha affermato che l'art. 3, primo comma e l'art. 51, primo comma, Cost. (*ante riforma del 2003*) «garantiscono l'assoluta eguaglianza tra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità: ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la 'candidabilità'». Infatti, la possibilità di essere candidato "non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto e beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo" sancito dall'art. 51 Cost. Secondo la Corte, viene pertanto a porsi in contrasto con i citati parametri costituzionali "la norma di legge che impone nella

²⁴ D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, *Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*.

²⁵ Si tratta dell'art. 5, comma 2 e art. 7, comma 1 della L. 81/1993 e art. 2 della L. 415/1993 (elezioni amministrative) e dell'art. 4, comma 2, n. 2 del D.P.R. 361/1957, come modificato dall'art. 1 della L. 277/1993 (elezioni della Camera); art. 1, comma 6, della L. 43/1995 (elezioni delle regioni a statuto ordinario). Parimenti, furono dichiarate illegittime disposizioni analoghe previste per le elezioni comunali in alcune regioni a statuto speciale e segnatamente Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati”.

In conseguenza della pronuncia della Corte costituzionale le norme sopra richiamate volte alla tutela della rappresentanza femminile decadde.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1995 si pose la questione della necessità di modificare la Costituzione in modo da consentire interventi normativi sulle leggi elettorali tali da incentivare la presenza delle donne negli organismi rappresentativi elettivi.

Si aprì allora una fase di revisione della Costituzione che culminò nella XIV legislatura con la modifica dell'art. 51 Cost.

La prima attuazione del nuovo dettato costituzionale è costituita dalla legge n. 90 del 2004²⁶ che, come già evidenziato sopra, ha riformato la legge per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, introducendo misure “temporanee” di promozione della partecipazione delle donne alla vita politica.

Nelle **legislature successive** sono stati compiuti alcuni tentativi verso l'introduzione di un sistema di quote di genere, ma senza alcun esito.

Così, la discussione delle quote di genere venne ripresa alla fine della **XIV legislatura**, nell'ambito dell'esame che ha portato all'approvazione della riforma del sistema elettorale volto a ripristinare un modello di tipo proporzionale (L. 270/2005). Infatti, il Presidente della 1ª Commissione (Affari costituzionali) e relatore del progetto di legge presentò, a nome della Commissione, un emendamento (n. 1.620), il quale prevedeva che nelle liste di candidati ogni genere non fosse rappresentato in una successione superiore a tre e in misura superiore ai due terzi dei candidati. Pur avendo il Governo espresso parere favorevole, la proposta venne respinta dall'Assemblea a voto segreto (A.C. 2620 e abb.-A, seduta del 12 ottobre 2005).

Contemporaneamente proseguiva al Senato l'esame di altre proposte di legge volte a promuovere una partecipazione equilibrata di donne ed uomini alle cariche elettive (A.S. 1732, A.S. 2080, A.S. 2598 e A.S. 3051), a cui venne abbinato un disegno di legge governativo (A.S. 3660), che prevedeva che per la prima e la seconda elezione delle Camere successive all'entrata in vigore della nuova normativa, in ciascuna lista di candidati ogni sesso non potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi. Quando le liste sono composte da un elenco di candidati secondo un dato ordine, ogni sesso deve essere rappresentato in una successione non superiore a tre, per la prima elezione dopo l'approvazione della legge, e non superiore a due, nell'elezione seguente. L'apparato sanzionatorio prevedeva la riduzione in proporzione del rimborso per le spese elettorali nelle elezioni immediatamente successive all'entrata in vigore della legge e l'inammissibilità delle liste prive dei requisiti nella tornata elettorale successiva.

²⁶ Legge 8 aprile 2004, n. 90, *Norme in materia di elezione dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004.*

Il Senato approvò il testo l'8 febbraio 2006 (A.C. 3660), apportando alcune modifiche: ciascun sesso non può essere rappresentato per più del 50 per cento. Inoltre, venivano disposte quote di genere anche per le elezioni degli enti locali. Lo scioglimento delle Camere avvenuto pochi giorni dopo (l'11 febbraio) non ha consentito l'avvio dell'esame presso la Camera.

Nel corso della **XV legislatura**, di nuovo il Senato ha esaminato alcune proposte di legge, tutte di iniziativa parlamentare, volte a modificare il **sistema elettorale per le elezioni politiche** (A.S. 20 e abbinati), senza peraltro concludere l'esame in sede referente.

Nella seduta dell'11 dicembre 2007 il presidente della 1^a Commissione (Affari costituzionali) presentò una proposta di testo unificato, che recava, tra l'altro, specifiche disposizioni in materia di pari opportunità nell'accesso al mandato parlamentare, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione, così come da ultimo modificato dalla L. Cost. 1/2003.

Al riguardo, si prevedeva che il numero massimo di candidati dello stesso sesso, per ciascun gruppo di candidati (presentati nelle liste e nei collegi e tra loro collegati), non possa eccedere i due terzi dei seggi assegnati alla circoscrizione, e che le liste siano formate in modo che non vi siano più di due candidati dello stesso sesso in successione immediata. Il principio di pari opportunità è stato mantenuto anche nella successiva proposta del presidente della Commissione del 15 gennaio 2008, giunta poco prima dello scioglimento anticipato della Camere.

Gli orientamenti giurisprudenziali successivi

Dopo la sentenza del 1995, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente sul tema delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive con la **sentenza n. 49 del 13 febbraio 2003**.

Innovando notevolmente il proprio orientamento, la Corte ha ritenuto legittime le modifiche alla **normativa per l'elezione dei consigli regionali approvate dalla regione Valle d'Aosta** che stabiliscono che ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi e che vengano dichiarate non valide dall'ufficio elettorale regionale le liste presentate che non corrispondano alle condizioni stabilite. La stessa Corte ha evidenziato che tale normativa deve essere valutata alla luce di un quadro costituzionale di riferimento che si è evoluto rispetto a quello in vigore all'epoca della pronuncia n. 422/1995.

Le disposizioni censurate, secondo il ragionamento svolto dalla Corte, "stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso. Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i

candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati”.

Ribadito che il vincolo resta limitato al momento della formazione delle liste, e non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva, la Corte ha ritenuto che la “misura disposta dalla regione Valle D’Aosta può senz’altro ritenersi una legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza”. Infine, la Corte ha affermato che la finalità di conseguire una “parità effettiva” fra uomini e donne anche nell'accesso alla rappresentanza elettiva è “positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale” e che tale esigenza è espressamente riconosciuta anche nel contesto normativo comunitario ed internazionale.

Più di recente, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su una norma della L.R. Campania n. 4/2009, che prevede la c.d. “**preferenza di genere**” nelle elezioni regionali. Con tale espressione ci si riferisce alla possibilità per l'elettore di esprimere uno o due voti di preferenza e che, nel caso, di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza (art. 4, co. 3).

Con la **sentenza 14 gennaio 2010, n. 4**, la Corte ha dichiarato che tale innovativa previsione **non viola la Costituzione**. Piuttosto, **la finalità** della nuova regola elettorale è dichiaratamente quella di ottenere un **riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi** all'interno del Consiglio regionale, in linea con i principi ispiratori del riformato art. 51, primo comma, Cost., e dell'art. 117, settimo comma, Cost., nel testo modificato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (entrambi espressione del principio di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.).

È vero che la giurisprudenza costituzionale esclude che possano essere legittimamente introdotte nell'ordinamento misure che «non si propongano di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi» (sent. n. 422 del 1995). Tenendo ferma questa fondamentale statuizione, la Corte, in epoca precedente alla riforma dell'art. 51 Cost., ha precisato che i vincoli imposti dalla legge per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica non devono incidere sulla «parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale» (sent. n. 49 del 2003).

Sulla scorta di questi precedenti, la Corte ha motivato la sentenza di rigetto della questione di legittimità costituzionale basandosi sui seguenti argomenti:

- la disposizione campana, per la sua formulazione, **non prefigura il risultato elettorale**, ossia non altera la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola contenuta nella norma medesima né attribuisce ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri. In altri termini, la «nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta, quindi, di una **misura promozionale, ma non coattiva**»;

Infatti, «l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso. Solo se decide di avvalersi della possibilità di esprimere una seconda preferenza, la scelta dovrà cadere su un candidato della stessa lista, ma di sesso diverso da quello del candidato oggetto della prima preferenza. Nel caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, l'invalidità colpisce soltanto la seconda preferenza, ferma restando pertanto la prima scelta dell'elettore»²⁷;

- **i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati.** Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi della possibilità di esprimere la seconda preferenza, che gli viene data in aggiunta al regime della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice».

La giurisprudenza amministrativa

Infine, merita segnalare un recente orientamento emerso nella **giurisprudenza amministrativa**, che si è espressa in materia di pari opportunità uomo-donna attraverso alcune decisioni che hanno dichiarato l'illegittimità di provvedimenti di nomina di giunte delle regioni e degli enti locali per violazione del precetto costituzionale di cui all'articolo 51 della Costituzione e norme di attuazione poste a garanzia del principio di pari opportunità.

Innanzitutto, si segnalano alcune decisioni del **Tar Puglia, Lecce, sez. I**, come l'**ordinanza 23 settembre 2009, n. 740**, nella quale il Tribunale ha ritenuto che «la disposizione statutaria impone l'obbligo di assicurare la presenza in Giunta di Assessori

27 Proprio poiché si tratta di una mera facoltà di cui gli elettori potrebbero giovare oppure no, «sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza».

di entrambi i sessi, non essendo assolutamente sufficiente un semplice “sforzo” teso a raggiungere un simile risultato; si tratta, pertanto, di una tipica obbligazione “di risultato” e non “di diligenza” che viene ad integrare un vincolo alla scelta degli assessori e che non può essere derogata dagli accordi politici». Lo stesso tribunale, con **ordinanza 21 ottobre 2009, n. 792**, ha ingiunto al Sindaco del Comune di Maruggio di procedere all'integrazione della Giunta comunale, composta di soli uomini, attraverso la nomina di Assessori di entrambi i sessi.

Ancora, nell'**ordinanza del 12 settembre 2008, n. 474, il Tar Puglia, Bari, III**, accogliendo la sospensiva dei decreti di nomina della giunta del Comune di Molfetta, precisa che lo sforzo del sindaco di adoperarsi al fine di favorire la rappresentanza di entrambi i sessi all'interno della giunta, come previsto dallo statuto comunale, «ove non si concretizzi nella nomina di persone di sesso diverso in seno alla giunta municipale, deve trovare almeno un riscontro effettivo nella motivazione dei provvedimenti di nomina dei vari assessori, la quale deve illustrare le ragioni che impediscono l'attuazione del principio delle pari opportunità»²⁸.

Nell'ambito dello stesso filone giurisprudenziale, si segnala il **Tar Campania, Napoli, sez. I, con sentenza 7 giugno 2010 n. 12668**, ha accolto un ricorso proposto nei confronti del Comune di Benevento per inosservanza del principio di pari opportunità tra uomini e donne nella nomina degli assessori della **giunta comunale**.

Il ragionamento del Tribunale in proposito è articolato e può essere sintetizzato come segue: a) l'art. 51 della Costituzione e l'art. 6 del TU enti locali non impongono all'autonomia statutaria dei comuni di prevedere riserve in favore del sesso che si ritiene discriminato, ma solo di svolgere un'attività di promozione che «deve ritenersi consistente nel sostegno da parte dell'organo competente del massimo impegno esigibile per assicurare ad appartenenti di entrambi i sessi l'accesso a cariche pubbliche per le quali non operano meccanismi vincolanti di tipo tecnico-meritocratico»; b) gli artt. 46 e 47 del TU enti locali riconoscono al Sindaco un ampio potere discrezionale in ordine alla scelta dei componenti della Giunta, senza che sussista uno specifico obbligo di motivazione, questo essendo previsto per la sola ipotesi di revoca; c) tuttavia, quando l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è conformato da vincoli o indirizzi che ne segnano in parte l'esercizio, sebbene non in termini di risultato, costituisce requisito di legittimità formale e sostanziale l'illustrazione delle ragioni e delle modalità con cui il potere è stato speso rispetto a quel determinato parametro di conformazione. In questa direzione, per il Tar Campania è proprio la natura politica della scelta che incontra il limite esterno della promozione del

²⁸ Si segnala anche l'ordinanza 24 febbraio 2010, n. 51, con la quale il Tar Molise ha accolto la domanda di sospensione del decreto di nomina della giunta provinciale di Isernia, rilevando, in particolare, che «le valutazioni di carattere politico addotte per giustificare l'esclusione della rappresentanza femminile nella stessa debbano ritenersi recessive rispetto al precetto costituzionale di cui all'art. 51 ed alle norme di fonte primaria (art. 6 del d.lgs. 267 del 2000) e sub primaria (art. 38 dello Statuto provinciale) poste a garanzia della rappresentanza femminile cui anche gli accordi di coalizione devono necessariamente conformarsi».

principio di pari opportunità; ne discende che, concretamente, non possono essere posti a sostegno della mancata presenza di una donna nella Giunta ragioni di opportunità politica, perché in questo modo si porrebbe un'aprioristica prevalenza della libertà di scelta che invece deve recedere rispetto all'attuazione di obiettivi di promozione.

Sulla base di analoghe argomentazioni, il medesimo tribunale, con **sentenza 10 marzo 2011, n. 1427**, ha annullato il decreto del Sindaco di Ercolano, avente ad oggetto la nomina degli **assessori comunali** e del vicesindaco (tutti di sesso maschile), per difetto di istruttoria e di motivazione. Con la **sentenza 7 aprile 2011, n. 1985**, annullando il provvedimento di nomina di un componente della **giunta regionale** campana, il Collegio giunge ad affermare che la nomina degli assessori regionali non costituisce « un atto oggettivamente non amministrativo che realizza scelte di specifico rilievo costituzionale e politico e come tale non sindacabile innanzi al giudice a pena di interferire nell'esercizio di altro potere, straripando dai limiti di quello giurisdizionale. Il provvedimento di nomina degli assessori non contiene scelte programmatiche, non individua i fini da perseguire nell'azione di governo e non ne determina il contenuto e non costituisce, dunque, atto (di indirizzo) politico e neppure direttiva di vertice dell'attività amministrativa». Piuttosto, «esso attiene all'organizzazione, ancorché al più alto livello, dell'ente regionale e, in particolare, è finalizzato alla costituzione di uno dei suoi organi, dove l'ampiezza delle valutazioni di opportunità che guidano la individuazione dei suoi membri non deve essere confusa con l'esercizio della funzione politica in senso proprio. Si tratta, pertanto, di un atto soggettivamente e oggettivamente amministrativo, l'emanazione del quale è sottoposta all'osservanza delle disposizioni che attribuiscono, disciplinano e conformano il relativo potere, il cui corretto esercizio è, sotto questi profili, pienamente sindacabile in sede giurisdizionale».

In sede di appello, la pronuncia è stata confermata dal **Consiglio di Stato (sez. V, sentenza 27 luglio 2011, n. 4502)**, argomentando nelle premesse che l'atto di nomina di un assessore regionale non è un atto politico, ma di alta amministrazione, a maggior ragione dove lo Statuto ponga un vincolo, che ne costituisce parametro di legittimità, con riguardo al rispetto dell'equilibrata composizione dei due sessi. Anche nel merito il Consiglio di Stato ha aderito alle motivazioni del Tar, negando che il principio contenuto nello statuto della Campania possa ascrivere alla categoria della norma programmatica per negarne la piena cogenza giuridica.

Tra le sentenze più recenti, si segnala ulteriormente **Tar Sardegna, sez. II, sentenza 2 agosto 2011, n. 864**, che ha rilevato la illegittimità della delibera di nomina della **Giunta regionale** della Sardegna, non avendo il Presidente della Giunta Regionale né compiuto la necessaria attività istruttoria volta ad acquisire la disponibilità alla nomina di persone di sesso femminile, né avendo motivato adeguatamente le ragioni della mancata applicazione del principio di cui all'art. 51 della Costituzione²⁹.

²⁹ Tale sentenza ammette che la legge regionale possa discrezionalmente regolamentare le modalità attraverso le quali dare concreta attuazione a tale principio: o individuando una soglia minima di presenze o prescrivendo un totale equilibrio fra le due componenti, al fine di rispettare

Appartiene allo stesso filone giurisprudenziale, ma in relazione alla composizione delle giunte comunali, **Tar Lazio, Roma, sez. II, sentenza 25 luglio 2011 n. 6637** che ha ritenuto illegittima, contrastando sia con l'art. 51 Cost. che con l'art. 5 dello statuto di Roma Capitale (secondo cui "nei casi in cui il Sindaco e il Consiglio Comunale debbano nominare o designare, ciascuno secondo le proprie competenze, rappresentanti in enti, istituzioni, ovvero in altri organismi gestori di servizi pubblici, fra i nominati è garantita la equilibrata presenza di uomini e donne ...") e che costituisce precetto pienamente vincolante e inderogabile dal Sindaco nella nomina dei componenti della Giunta, la delibera con la quale è stata nominata la Giunta del Comune di Roma, nella quale un sesso ha il 92% della rappresentanza e l'altro soltanto l'8%.

Orientamento confermato anche da Tar Calabria - Reggio Calabria, sez. I, sentenza 26 ottobre 2011 n. 750 (in relazione al Comune di Scilla) e Tar Campania, Napoli, sez. I, sentenza 7 novembre 2011, n. 5167 (nella specie si trattava del Comune di Agerola).

Difforme dalle pronunce finora richiamate, la decisione del **Tar Lombardia, sez. I, sentenza 4 febbraio 2011, n. 354**, che ha confermato le nomine, da parte del Presidente della Regione Lombardia, di sedici assessori della **Giunta regionale**, di cui quindici di sesso maschile e uno di sesso femminile, enfatizzando come il modello costituzionale delle pari opportunità, alla luce della stessa giurisprudenza della Corte, «consiste in una misura di retta promozione e non già di cogente prescrizione». A rafforzare la decisione del Tribunale il convincimento circa la natura non precettiva di alcune disposizioni contenute negli Statuti delle regioni e «l'indiscutibile natura fiduciaria delle nomine di cui si discute».

il principio di parità di accesso sopra richiamato; tuttavia, nella specie, una precisa volontà del legislatore costituzionale, confermata ripetutamente dal legislatore nazionale, che ne ha sostanzialmente riconosciuto la valenza di principio generale del nostro ordinamento giuridico, è stata violata dalla Regione sarda, che oggi eleva a sua giustificazione il fatto di non aver ancora adottato la legge regionale di attuazione.

Allegati

Tabella 1 – La distribuzione per genere dei membri dei Parlamenti nazionali – 2011

	Women	Men
EU-27	24.2	75.8
Belgium	40	60
Bulgaria	22.1	77.9
Czech Republic	22.4	77.6
Denmark	39.1	60.9
Germany	32.9	67.1
Estonia	19.8	80.2
Ireland	15.1	84.9
Greece	17.3	82.7
Spain	28.7	71.3
France	19.2	80.8
Italy	21.4	78.6
Cyprus	10.7	89.3
Latvia	21.0	79.0
Lithuania	19.1	80.9
Luxembourg	23.7	76.3
Hungary	8.8	91.2
Malta	8.7	91.3
Netherlands	40.7	59.3
Austria	27.3	72.7
Poland	23.9	76.1
Portugal	29.1	70.9
Romania	11.2	88.8
Slovenia	16.7	83.3
Slovakia	16.0	84.0
Finland	42.5	57.5
Sweden	45.0	55.0
United Kingdom	22.2	77.8

Fonte: Commissione europea, Database su donne e uomini nei processi decisionali. Dati raccolti nel ottobre 2011.

Tabella 2 – La distribuzione per genere dei membri delle Assemblee regionali - 2011

	President		Members	
	Women	Men	Women	Men
EU-27	14	86	32	68
Belgium	40	60	40	60
Bulgaria	-	-	-	-
Czech Republic	14	86	17	83
Denmark	40	60	34	66
Germany	19	81	33	67
Estonia	-	-	-	-
Ireland	-	-	-	-
Greece	8	92	17	83
Spain	35	65	43	57
France	8	92	48	52
Italy	9	91	12	88
Cyprus	-	-	-	-
Latvia	40	60	21	79
Lithuania	-	-	-	-
Luxembourg	-	-	-	-
Hungary	10	90	10	90
Malta	-	-	-	-
The Netherlands	8	92	36	64
Austria	11	89	30	70
Poland	6	94	22	78
Portugal	0	100	21	79
Romania	2	98	15	85
Slovenia	-	-	-	-
Slovakia	0	100	15	85
Finland	25	75	42	58
Sweden	25	75	47	53
United Kingdom	50	50	31	69

Fonte: Commissione europea, Database su donne e uomini nei processi decisionali. Dati raccolti tra 02/09/2011-12/12/2011.

Tabella 3 – La distribuzione per genere dei membri dei Governi nazionali - 2011

	Women	Men
EU-27	24.7	75.3
Belgium	33.3	66.7
Bulgaria	17.6	82.4
Czech Republic	6.3	93.8
Denmark	39.1	60.9
Germany	37.5	62.5
Estonia	7.7	92.3
Ireland	13.3	86.7
Greece	5.6	94.4
Spain	43.8	56.3
France	26.5	73.5
Italy	25.0	75.0
Cyprus	25.0	75.0
Latvia	28.6	71.4
Lithuania	13.3	86.7
Luxembourg	26.7	73.3
Hungary	0	100
Malta	22.2	77.8
Netherlands	21.4	78.6
Austria	42.9	57.1
Poland	25.0	75.0
Portugal	16.7	83.3
Romania	16.7	83.3
Slovenia	7.1	92.9
Slovakia	13.3	86.7
Finland	47.4	52.6
Sweden	50	50
United Kingdom	20	80

Fonte: Commissione europea, Database su donne e uomini nei processi decisionali. Dati raccolti nel ottobre 2011.

Tabella 4 – La distribuzione per genere dei membri dei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa – 2003-2012

	Women		Men	
	2003	2012	2003	2012
EU-27	9.0	13.7	91.0	86.3
Belgium	6.8	10.7	93.2	89.3
Bulgaria	18.3	15.6	81.7	84.4
Czech Republic	10.6	15.4	89.4	84.6
Denmark	11.3	16.1	88.7	83.9
Germany	11.7	15.6	88.3	84.4
Estonia	15.5	6.7	84.5	93.3
Ireland	5.6	8.7	94.4	91.3
Greece	7.3	7.4	92.7	92.6
Spain	4.2	11.5	95.8	88.5
France	5.9	22.3	94.1	77.7
Italy	2.5	6.1	97.5	93.9
Cyprus	6.6	4.4	93.4	95.6
Latvia	9.9	25.9	90.1	74.1
Lithuania	11.3	14.5	88.7	85.5
Luxembourg	4.3	5.7	95.7	94.3
Hungary	8.9	5.3	91.1	94.7
Malta	2.3	3.0	97.7	97.0
Netherlands	4.9	18.5	95.1	81.5
Austria	6.0	11.2	94.0	88.8
Poland	9.1	11.8	90.9	88.2
Portugal	4.1	6.0	95.9	94.0
Romania	17.2	10.3	82.8	89.7
Slovenia	19.0	15.3	81.0	84.7
Slovakia	8.4	13.5	91.6	86.5
Finland	16.3	27.1	83.7	72.9
Sweden	21.3	25.2	78.7	74.8
United Kingdom	13.2	15.6	86.8	84.4

Fonte: Commissione europea, Database su donne e uomini nei processi decisionali. Dati raccolti nel gennaio 2012.

Tabella 5 – La distribuzione per genere dei presidenti delle società quotate in borsa – 2004-2011

	Women		Men	
	2004	2012	2004	2012
EU-27	2.6	3.2	97.4	96.8
Belgium	0	0	100	100
Bulgaria	2.6	13.3	97.4	86.7
Czech Republic	6.3	0	93.7	100
Denmark	0	0	100	100
Germany	0	3.3	100	96.7
Estonia	0	7.1	100	92.9
Ireland	2.1	0	97.9	100
Greece	3.9	0	96.1	100
Spain	1.9	2.9	98.1	97.1
France	4.1	2.7	95.9	97.3
Italy	2.0	0	98	100
Cyprus	0	5.3	100	94.7
Latvia	6.7	9.7	93.3	90.3
Lithuania	0	7.7	100	92.3
Luxembourg	0	0	100	100
Hungary	2.1	0	97.9	100
Malta	8.3	0	91.7	100
Netherlands	0	0	100	100
Austria	2.1	0	97.9	100
Poland	10.2	10.5	89.8	89.5
Portugal	4.2	0	95.8	100
Romania	0	0	100	100
Slovenia	8.1	10.5	91.9	89.5
Slovakia	8.7	20	91.3	80
Finland	2.0	4.2	98	95.8
Sweden	0	0	100	100
United Kingdom	0	0	100	100

Fonte: Commissione europea, Database su donne e uomini nei processi decisionali. Dati raccolti nel gennaio 2012.

Tabella 6 – La distribuzione per genere dei membri della Camera dei deputati – settembre 2012

Gruppo	Donne	%	Uomini	%	Totale
Popolo della Libertà	42	20,10	167	79,90	209
Partito Democratico	62	30,24	143	69,76	205
Lega Nord Padania	12	20,34	47	79,66	59
Unione di Centro per il Terzo Polo	6	15,79	32	84,21	38
Futuro e Libertà per il Terzo Polo	4	15,38	22	84,62	26
Popolo e Territorio	3	14,29	18	85,71	21
Italia dei Valori	2	10	18	90,00	20
Misto	4	7,69	48	92,31	52
Misto – Grande Sud - PPA	0	0	10	100	10
Misto – Alleanza per l'Italia	0	0	5	100	5
Misto – Liberali per l'Italia - PLI	1	20	4	80	5
Misto – Repubblicani - Azionisti	0	0	4	100	4
Misto – Fareitalia per la costituente popolare	0	0	4	100	4
Misto – Iniziativa Liberale	0	0	3	100	3
Misto – Minoranze Linguistiche	0	0	3	100	3
Misto – Noi per il partito del Sud Ausonia	0	0	3	100	3
Misto – Movimento per le Autonomie – Alleati per il Sud	0	0	3	100	3
Misto – Liberal Democratici - MAIE	1	33,33	2	66,67	3
Altri	2	22,22	7	77,78	9
TOTALE	135	21,43	495	78,57	630

Fonte: Sito della Camera dei deputati “Statistiche parlamentari”. Dati raccolti nel settembre 2012.

Il Comitato per le pari opportunità della Camera dei deputati

Il Comitato per le pari opportunità della Camera dei deputati nasce nel 2000, nel corso della XIII legislatura. Il Comitato dura in carica per l'intera legislatura ed è formato da 9 componenti:

- 4 deputate - due per la maggioranza e due per l'opposizione - delle quali 2 sono membri dell'Ufficio di Presidenza;
- 5 dipendenti dell'Amministrazione, delle quali 4 in rappresentanza del personale ed 1 in rappresentanza dell'Amministrazione.

Il Comitato è presieduto da una parlamentare membro dell'Ufficio di Presidenza, designata dal Presidente della Camera. Il Presidente nomina inoltre, di concerto con la Presidente del Comitato, le altre tre deputate chiamate a far parte del Comitato. Le 4 rappresentanti del personale sono elette dalle dipendenti della Camera, in rappresentanza dei quattro diversi livelli professionali presenti nell'Amministrazione:

- una tra le dipendenti con qualifica professionale di operaio, commesso e assistente parlamentare;
- una tra le dipendenti con qualifica professionale di segretario parlamentare e di professionalità analoghe;
- una tra le dipendenti con qualifica professionale di documentarista, di tecnico e di ragioniere;
- una tra le dipendenti con qualifica professionale di consigliere.

La rappresentante dell'Amministrazione è invece designata dal Segretario generale e svolge le funzioni di Segretario del Comitato.

Il Comitato, che nasce come organo di consulenza dell'Ufficio di Presidenza della Camera, promuove condizioni di parità tra uomini e donne che prestano la propria attività lavorativa nelle sedi della Camera dei deputati.

Esso dunque formula proposte e pareri - anche in materia di organizzazione del lavoro, percorsi professionali, orari di lavoro, supporti ed infrastrutture di sussidio - finalizzati a realizzare condizioni di parità e di pari opportunità. A tal fine verifica le modalità dei percorsi professionali all'interno dell'ordinamento del personale della Camera e promuove iniziative per la formazione delle dipendenti, ivi compresi progetti di riqualificazione, che consentano pari opportunità di sviluppo professionale alle lavoratrici ed evitino il rischio che la maternità o motivi soggettivi connessi alla condizione femminile si traducano in limitazioni alle suddette opportunità.

Può chiedere informazioni e notizie agli organi di direzione politica ed amministrativa della Camera e alle Organizzazioni sindacali, nonché verificare le condizioni di lavoro nelle sedi della Camera, allo scopo di assicurare il rispetto della dignità, della sicurezza sul luogo di lavoro e della salute delle donne, sia per quanto riguarda le dipendenti dell'Amministrazione sia per le lavoratrici dipendenti da ditte esterne. Esamina e valuta le segnalazioni e le proposte ad esso rivolte.

Tabelle: dati personale della Camera**Totale dipendenti al 21/09/2011 : 1565**

Personale femminile: 733

Personale maschile: 832

INCARICHI DI RESPONSABILITA'

Livelli degli incarichi di responsabilità:

- **Consiglieri parlamentari della professionalità generale, di biblioteca, di stenografia e tecnica:** 6 livelli di responsabilità.

(tot. 186 di cui donne 68)

Qualifiche/Incarichi	Numero dipendenti con incarico	Donne con incarico
Segretario Generale	1	0
Vice Segretario Generale	2	0
Capo Servizio	25	4
Capo Ufficio della Segreteria Generale o titolari di incarichi individuali	5	0
Capo Segreteria del Presidente	1	0
Capo Ufficio o equiparato	64	21
U.O e incarichi di coordinamento equiparato	84	43
	182	68

N.B. I dati sono riferiti ai dipendenti con incarico. Il dipendente con più incarichi risulta una sola volta.

- **Medici:**

(tot. 1 di cui donne 1)

- **Interpreti-traduttori:** 1 livello di responsabilità:

(tot. 4 di cui donne 2)

Incarichi	Numero incarichi	Numero incarichi donne
Incarico di coordinamento	2	1

- **Documentaristi, Documentaristi bibliotecari, Ragionieri, Tecnici: 2** livelli di responsabilità:
(tot. **299** di cui donne **138**)

Incarichi	Numero Incarichi	Numero incarichi donne
Coordinatore Tabella G	15	6
U.O e incarichi di coordinamento equiparato	119	48
	134	54

- **Segretari parlamentari e di elaborazione dati: 1** livello responsabilità:
(tot. **419** di cui donne **344**)

Incarichi	Numero Incarichi	Numero incarichi donne
U.O e incarichi di coordinamento equiparato	121	97
	121	97

- **Infermieri: 1** livelli di responsabilità:
(tot. **1** di cui donne **1**)

Incarichi	Numero Incarichi	Numero incarichi donne
U.O e incarichi di coordinamento equiparato	1	1
	1	1

- **Assistenti parlamentari di I, II livello e di settore: 3** livelli di responsabilità:
(tot: **424** di cui donne **152**)

Incarichi	Numero Incarichi	Numero incarichi donne
Assistente superiore	1	0
Incarico di coordinamento ai sensi dell'art. 15 R.S.P. 2° comma	0	0
Vice presidente superiore	8	0
Responsabile di zona	30	7
	39	7

- **Operatori tecnici, Collaboratori tecnici e Coordinatori di reparto: 1**
 livello di responsabilità:
 (tot. **231** di cui donne **27**)

Incarichi	Numero Incarichi	Numero incarichi donne
Coordinatore responsabile di reparto	34	2
U.O temporanea, ai sensi dell'art. 12, comma 3, lettera c)	1	0
	35	2