

XVIII legislatura

Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1785

"Norme per la promozione dell'**equilibrio di genere** negli organi costituzionali, nelle autorità indipendenti, negli organi delle società controllate da società a controllo pubblico e nei comitati di consulenza del Governo"

marzo 2021
n. 363



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



SERVIZIO STUDI
Ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

Classificazione Teseo: Relazioni di genere. Incarichi. Commissioni. Consigli e Comitati amministrativi. Commissioni e organi consultivi. Consulenti e attività consultiva.

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA:

Articolo 1 <i>(Principi)</i>	5
Articolo 2 <i>(Corte costituzionale)</i>	9
Articolo 3 <i>(Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)</i>	11
Articolo 4 <i>(Equilibrio di genere nel Consiglio superiore della magistratura)</i>	13
Articolo 5 <i>(Equilibrio di genere nelle autorità indipendenti)</i>	17
Articolo 6 <i>(Equilibrio di genere negli organi delle società controllate da pubbliche amministrazioni quotate in mercati regolamentari)</i>	25
Articolo 7 <i>(Equilibrio di genere nei comitati di consulenza del Governo)</i>	27

APPENDICI:

I: Condizione femminile e parità di genere nella normativa di un settantacinquennio repubblicano.....	29
II. Donne ed elezioni: verso un riequilibrio della rappresentanza di genere	41

Articolo 1 **(Principi)**

Enuclea i **principi** della disciplina posta dal disegno di legge.

In particolare, il **comma 1** proclama l'impegno della "Repubblica" alla realizzazione dell'uguaglianza sostanziale e della democrazia paritaria, ispirata ai principi della cittadinanza sociale responsabile, permeata da una cultura plurale delle diversità e da pari opportunità.

La disposizione si definisce quale attuativa della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del Trattato sull'Unione europea, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle disposizioni degli articoli 2, 3, 37, 51 e 117, co. 7, della Costituzione.

Il **comma 2** pone l'accento, tra l'altro, sulla soggettività femminile come elemento di cambiamento e di progresso della società, sulla cultura della rappresentanza paritaria e del potere condiviso, l'educazione e valorizzazione delle differenze di genere nel contrasto agli stereotipi e contro tutte le discriminazioni, l'equilibrio tra attività lavorativa e vita privata e familiare per donne e per uomini.

La **Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne** (*Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women - CEDAW*)¹ è stata adottata nel 1979 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, e ratificata dall'Italia con la legge n. 132 del 1985.

Può intendersi quale una carta internazionale dei diritti per le donne. Composta da un preambolo e trenta articoli, definisce quel che sia discriminazione contro le donne: "ogni distinzione, esclusione o limitazione effettuata sulla base del sesso e che ha l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato civile, sulla base della parità dell'uomo e della donna, dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel settore politico, economico, sociale, culturale, civile, o in ogni altro settore".

Accettando la Convenzione, gli Stati si impegnano ad avviare una serie di misure per porre fine alla discriminazione contro le donne in tutte le forme, tra cui: incorporare il principio dell'uguaglianza dell'uomo e della donna nel loro sistema giuridico, abolire tutte le leggi discriminatorie e adottarne di appropriate che vietano la discriminazione contro le donne; istituire tribunali e altre istituzioni pubbliche per assicurare l'effettiva protezione delle donne dalla discriminazione; assicurare l'eliminazione di tutti gli atti di discriminazione contro le donne da parte di persone, organizzazioni o imprese.

La Convenzione (che afferma inoltre i diritti delle donne in materia di procreazione) punta sulla cultura e la tradizione per modellare i ruoli di genere e le

¹ Al seguente link è disponibile la traduzione in italiano della Convenzione, a cura del Ministero della Giustizia, Direzione Generale del Contenzioso e dei Diritti Umani http://www.cidu.esteri.it/resource/2016/09/48434_f_CEDAWmaterialetraduzione2011.pdf

relazioni familiari. Gli Stati parti convengono inoltre di adottare misure appropriate contro ogni forma di tratta e sfruttamento delle donne.

Il Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*) è l'organo di esperti indipendenti che monitorizza l'attuazione della Convenzione. Gli Stati che sono divenuti parti del trattato hanno l'obbligo di presentare regolarmente al Comitato rapporti sul modo in cui sono applicati i diritti sanciti dalla Convenzione. Il Comitato esamina i rapporti di ciascuno Stato Parte e formula le proprie preoccupazioni (*concerns*) e raccomandazioni (*recommendations*) nella forma di osservazioni conclusive (*concluding observations*).

L'Unione europea promuove la parità tra uomini e donne

Il **Trattato sull'Unione europea** (TUE) reca una disposizione (all'articolo 3) secondo cui "l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore".

E la **Carta dei diritti dell'Unione europea** sancisce il principio di non discriminazione (articolo 21), secondo cui è "vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

Il **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE) attribuisce (all'articolo 8; cfr. anche articolo 10) all'Unione il compito nelle sue azioni di eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne (integrazione della dimensione di genere cd. *gender mainstreaming*).

Il medesimo Trattato autorizza il Consiglio a prendere i provvedimenti opportuni per 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" (articolo 19), così come prescrive a ciascuno Stato membro di assicurare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, entro una più ampia parità in materia di lavoro, occupazione, vita lavorativa (articolo 157).

I sopra menzionati articoli della **Costituzione italiana** così recitano:

Articolo 2: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

Articolo 3: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Articolo 37: "La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione".

Articolo 51: "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* [secondo previsione introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2003].

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro".

Articolo 117, comma 7: "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".

Può infine ricordarsi, per quanto riguarda la disciplina posta con fonte di rango primario, il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (decreto legislativo n. 198 del 2006).

Nell'organizzazione del Governo italiano, dal 1996 è stato nominato un Ministro (senza portafoglio) per le pari opportunità. Talora la delega per le pari opportunità è stata affidata, tuttavia, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali (governo Monti), al Ministro per le riforme costituzionali ed i rapporti con il Parlamento (governo Renzi), a Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio (governo Gentiloni). Nel governo Draghi, è stato nominato un Ministro per le pari opportunità e la famiglia (prof.ssa Bonetti).

Organo consultivo del Ministro del lavoro è un Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici.

Articolo 2 **(Corte costituzionale)**

La disposizione del disegno di legge novella la legge n. 87 del 1953, recante "Norme sulla costituzione e sul funzionamento delle Corte costituzionale".

Di questa, è inciso l'articolo 1 ("Costituzione della Corte"), il quale prevede che la Corte costituzionale sia composta di quindici giudici. Essi sono nominati, in ordine successivo, nel numero di cinque dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative, cinque dal Parlamento in seduta comune, cinque dal Presidente della Repubblica.

La novella introduce (in un aggiuntivo comma) la prescrizione che nella scelta dei giudici costituzionali si debba assicurare un equilibrio di genere, almeno nella misura di **due quinti**.

Siffatta proporzione - aggiunge la novella - è da **computare sul numero complessivo delle nomine effettuate nel corso di tre anni**.

Parrebbe suscettibile di approfondimento se la formulazione alluda a nomine "effettuate" ovvero a nomine "da effettuarsi" nell'arco di un triennio, sulla base delle cessazioni dalla carica per esaurimento del mandato novennale.

Il rapporto numerico pare riferito ad un insieme di componenti, non disaggregato per i tre distinti 'corpi' designatori.

Aggiunge la disposizione: "si prevedono altresì le modalità di sostituzione dei componenti della Corte venuti a cessare in corso di mandato", in modo da garantire il rispetto della proporzione numerica dei due quinti.

La formulazione pare da verificare sul piano linguistico ("nella scelta dei giudici... si prevedono altresì le modalità") e sul piano normativo, giacché il "si prevedono" non determina quale sia l'atto ove tale previsione si collochi. Esso pare dover essere necessariamente fonte primaria, che ponga una norma con valore di legge, cui la presente norma di legge finisce per rinviare in modo indefinito.

Invero, potrebbe valutarsi l'opportunità di una disciplina transitoria, onde definire una transizione che conduca ad una composizione a 'regime' della Corte con (almeno) sei esponenti del genere meno 'rappresentato'.

A monte di queste specifiche considerazioni, pare suscettibile di approfondimento se sia appropriato l'utilizzo della legge ordinaria per modificare una disposizione (l'articolo 1 della legge n. 87 del 1953) sostanzialmente riproduttiva di quanto previsto dall'articolo 135, primo

comma della Costituzione, tra l'altro incidendo su una prerogativa del Presidente della Repubblica.

Articolo 3 *(Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)*

Novella la legge n. 936 del 1986, recante "Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro".

La disciplina vigente lì posta prevede una composizione del CNEL di sessantaquattro membri (i quali sono esperti o rappresentanti delle categorie produttive o rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato), oltre al presidente.

Tale complessiva composizione è ripartita nel modo che segue:

a) dieci esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri;

b) quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, dei quali ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti, di cui tre in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e diciassette rappresentanti delle imprese;

c) sei rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, dei quali, rispettivamente, tre designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e tre designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato.

La novella introduce la prescrizione che nella composizione del CNEL si debba assicurare un equilibrio di genere, con 'disaggregazione' nelle distinte tre componenti sopra ricordate.

Per i dieci esperti come per i quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, è prescritto un equilibrio nella proporzione di **almeno due quinti**.

Per i sei rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, è prescritto un equilibrio nella proporzione di **almeno due terzi**.

Per quest'ultimo riguardo, *la dicitura "almeno" indurrebbe a ritenere che la proporzione numerica valga per l'insieme dei sei rappresentanti - non già per ciascuna componente, quella dei tre designati dall'Osservatorio dell'associazionismo e l'altra dei tre designati dall'Osservatorio per il volontariato.*

Altre novelle incidono - col medesimo fine di introdurre le proporzioni di genere sopra ricordate, nei diversi 'momenti' della **procedura di nomina** - sui seguenti articoli della legge n. 936 del 1986:

✓ articolo 3, relativo alla nomina dei componenti, la quale avviene con decreto del Presidente della Repubblica, preceduto - per i vari rappresentanti (i quarantotto come i sei) - da proposta del Presidente del Consiglio e deliberazione del Consiglio dei ministri;

✓ articolo 4, comma 3, per la fase endo-procedimentale relativa alla proposta del Presidente del Consiglio or detta, per i rappresentanti delle categorie produttive (nella quale interviene la previa designazione da parte delle organizzazioni sindacali di carattere nazionale).

Infine è inciso l'articolo 7, comma 4 della legge n. 936, relativo al caso di **anticipata cessazione dal mandato** quinquennale, del rappresentante delle categorie produttive membro del CNEL.

In caso di decesso, dimissioni, decadenza o revoca, la nomina del successore - prevede la disposizione vigente - è effettuata (entro trenta giorni dalla comunicazione del presidente del CNEL) dall'organizzazione od organo designante, cui era stato attribuito il rappresentante cessato.

La novella prevede che la designazione del successore da parte della medesima organizzazione od organo debba effettuarsi rispettando la proporzione di genere (almeno due quinti).

La medesima previsione parrebbe doversi introdurre con riferimento anche al comma 3 dell'articolo 7 della legge n. 936 - comma che fa riferimento ai dieci esperti, pur essi oggetto della previsione della proporzione di genere secondo il presente articolo del disegno di legge.

Articolo 4 *(Equilibrio di genere nel Consiglio superiore della magistratura)*

Novella la legge n. 195 del 1958, recante "Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura", al fine di assicurare anche con riguardo all'organo di autogoverno della magistratura l'equilibrio di genere.

È opportuno segnalare che la questione relativa all'equilibrio tra i sessi nella rappresentanza dei magistrati presso il CSM è affrontata anche nel disegno di legge n. 2681, di riforma del CSM e dell'ordinamento giudiziario attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento.

Nel dettaglio il **comma 1, lettera a)**, interviene sull'articolo 22 della legge del 1958, aggiungendo un ulteriore periodo al primo comma.

L'articolo 104, terzo comma, della Costituzione prevede che un terzo dei componenti del CSM sia eletto dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e tra gli avvocati dopo quindici anni di esercizio professionale. L'art. 22 della legge n. 195 specifica, al primo comma, che l'elezione dei componenti da parte del Parlamento in seduta comune avviene a scrutinio segreto e con la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea.

Attraverso la modifica al comma 1 dell'articolo 22 si prevede che nella **elezione** dei componenti del CSM **sia assicurato il rispetto del principio di equilibrio di genere**, nella misura del 50 per cento, da computare sul numero complessivo dei componenti eletti nel corso di quattro anni. Si richiede altresì che siano previste le modalità di sostituzione dei componenti del Consiglio venuti a cessare in corso di mandato, in modo da garantire il rispetto della quota di cui al presente periodo.

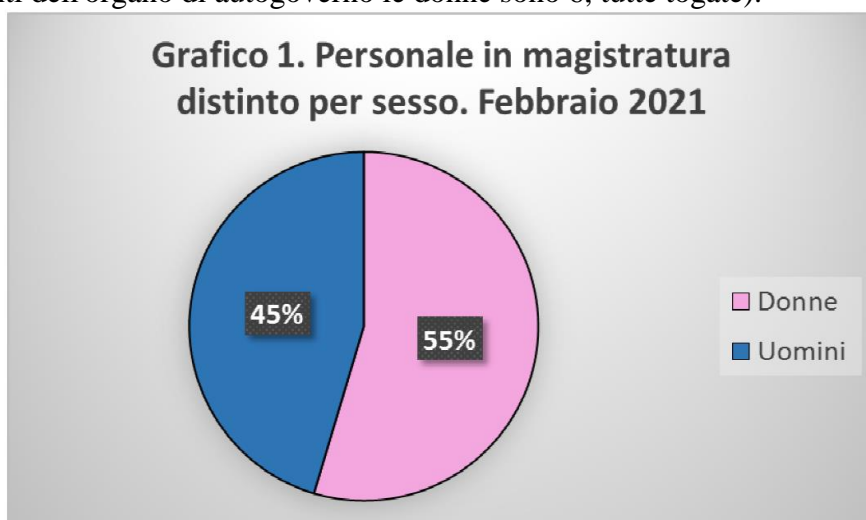
Si valuti l'opportunità di inserire tale disposizione in un autonomo comma.

Il comma 1, **lettera b)**, modifica l'articolo 23 della legge n. 195 che disciplina il **sistema elettorale per la nomina dei componenti del CSM eletti dai magistrati**, prevedendo espressamente che il sistema di elezione debba garantire un'equilibrata rappresentanza di donne e di uomini.

Il **vigente meccanismo elettorale**, per l'elezione dei **sedici componenti togati** del CSM, è fondato su un sistema maggioritario senza voto di lista e articolato su tre collegi unici nazionali (uno per ciascuna categoria funzionale) nei quali vengono presentate candidature individuali. I componenti magistrati sono infatti eletti nell'ambito di tre categorie, che corrispondono a tre collegi elettorali nazionali: uno per eleggere i candidati che svolgono funzioni di legittimità, uno per quelli con funzioni giudicanti di

merito ed uno per quelli con funzioni requirenti di merito. Ogni elettore può esprimere una sola preferenza nominativa per ciascuna delle tre categorie. Gli eletti sono individuati con sistema maggioritario plurinominale. Nel primo collegio vengono **eletti 2 tra i magistrati che esercitano funzioni di legittimità** (cioè coloro che operano presso la corte di cassazione e nella sua procura generale). Nel secondo collegio vengono scelti invece **4 tra i magistrati che svolgono la funzione di pubblico ministero** presso gli uffici di merito, presso la direzione nazionale antimafia oppure che sono destinati alla procura generale presso la Corte di cassazione; 10 seggi infine vengono assegnati nel terzo collegio tra i magistrati che esercitano le **funzioni giudicanti** presso gli uffici di merito, ovvero che sono destinati alla corte di cassazione.

E' opportuno segnalare che attualmente ([dati aggiornati al 28 febbraio 2021](#)) le **donne magistrato** sono numericamente superiori agli uomini: su 9.552 magistrati ordinari 5.217 sono donne e 4.335 sono uomini (nella attuale consiliatura su 26 componenti dell'organo di autogoverno le donne sono 6, tutte togate).



Fonte: Ufficio Statistico del Consiglio Superiore della Magistratura

La **lettera c)** del comma 1 interviene in materia **convocazione delle elezioni, costituzione degli uffici elettorali e la verifica delle candidature**, apportando alcune modifiche alla disciplina contenuta nell'articolo 25 della legge n. 195 del 1958.

Le **fasi procedurali del meccanismo elettorale** previste dalla disciplina vigente passano attraverso i seguenti momenti:

- convocazione delle elezioni entro 60 giorni dalla data di votazione;
- nomina nei 5 giorni successivi da parte del CSM dei sei membri (tre effettivi e tre supplenti) dell'ufficio elettorale centrale presso la corte di cassazione;
- presentazione a detto ufficio delle candidature entro 20 giorni dalla convocazione delle elezioni; i magistrati presentatori (minimo 25 e che non possono candidarsi) possono presentare una sola candidatura per ognuno dei tre collegi nazionali;
- accertamento da parte dell'ufficio elettorale, nei 5 giorni successivi alla scadenza del termine indicato, della verifica delle condizioni di eleggibilità del magistrato (funzioni svolte, incompatibilità, presentazioni plurime, sottoscrizione dei presentatori,

ecc) e successiva trasmissione delle candidature alla segreteria del CSM (possibile gravame in cassazione contro le esclusioni);

- pubblicazione immediata sul Notiziario del CSM dell'elenco dei candidati per ognuno dei tre collegi nazionali e trasmissione dell'elenco a tutti gli uffici giudiziari (affissione dell'elenco 20 giorni prima della votazione);

- costituzione entro gli stessi 20 giorni presso il CSM di una commissione centrale elettorale (5 magistrati effettivi e 2 supplenti) con funzioni di scrutinio delle schede e assegnazione dei seggi;

- costituzione, a cura dei Consigli giudiziari, di un seggio elettorale (5 magistrati effettivi e 3 supplenti) presso ogni tribunale distrettuale

Il disegno di legge interviene in primo luogo sul comma 3 dell'articolo 25, il quale nel dettaglio prevede la presentazione all'ufficio elettorale centrale delle candidature entro 20 giorni dalla convocazione delle elezioni stabilendo nel contempo che i magistrati presentatori (minimo 25 e che non possono candidarsi) possono presentare una sola candidatura per ognuno dei tre collegi nazionali.

La proposta in esame integra l'articolo prevedendo la possibilità di presentare due candidature in ciascuno dei collegi nazionali nel caso in cui sia rispettata l'alternanza dei sessi. Inoltre, l'elenco dei candidati nei diversi collegi, da pubblicare sul notiziario del CSM, dovrà rispettare un ordine alternato per sesso; e, ferma l'alternanza di genere, l'elenco dei candidati deve seguire l'ordine alfabetico.

La **lettera d)** del comma 1 interviene sulla disciplina delle **operazioni di voto** di cui all'articolo 26 della legge n. 195 del 1958. Sono in particolare modificate le modalità di espressione del voto, consentendo a ciascun elettore di esprimere **due voti** in ciascuno dei tre collegi unici nazionali. Il disegno di legge lascia l'elettore libero di scegliere se esprimere un solo voto o due, con l'obbligo, in caso di doppio voto, di esprimere il secondo per un candidato di sesso diverso dal primo. E' prevista la **nullità del secondo voto** nel caso in cui sia attribuito a un candidato dello stesso sesso di quello per cui è stato espresso il primo voto (nuovo comma 3 dell'articolo 26 della legge del 1958). In base al nuovo comma *3-bis* dell'articolo 26 si precisa che l'elettore esprime il voto, o i voti, scrivendo il nominativo del candidato prescelto, o quelli dei candidati prescelti, sulle apposite linee orizzontali numerate a stampa, recanti i numeri 1 e 2 al fine di contraddistinguere l'ordine dei voti.

La **lettera e)** interviene sulla disciplina dello **scrutinio e dell'assegnazione dei seggi** di cui all'articolo 27 della legge n. 195 del 1958, prevedendo che in caso di **parità di voti** tra candidati di sesso diverso, **prevale il candidato del sesso meno rappresentato nella**

precedente consiliatura, altrimenti prevale il candidato più anziano nel ruolo.

È opportuno rilevare come la disposizione assuma come riferimento l'intero CSM e non solo la componente elettiva togata.

Articolo 5 *(Equilibrio di genere nelle Autorità indipendenti)*

Immette la proporzione di genere entro la composizione di un novero di Autorità indipendenti.

Esse sono (partitamente considerate dai singoli commi da 2 a 10):

- ✓ Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- ✓ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
- ✓ Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente;
- ✓ Collegio del Garante per la protezione dei dati personali;
- ✓ Autorità nazionale anticorruzione;
- ✓ Commissione di vigilanza sui fondi pensione;
- ✓ Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali;
- ✓ Commissione nazionale per le società e la borsa;
- ✓ Autorità di regolazione dei trasporti.

Sono le Autorità enumerate dall'articolo 22 del decreto-legge n. 90 del 2014 (le quali non esauriscono, a rigore, il novero degli organismi qualificabili come Autorità di garanzia).

Al contempo il **comma 1** prevede una proporzione di genere altresì nella **scelta dei presidenti** delle Autorità enumerate dall'articolo 22 del decreto-legge n. 90 del 2014, sopra elencate.

La proporzione di genere nella scelta dei presidenti è prevista nel modo che segue: "Nella scelta dei presidenti si assicura il rispetto del principio di equilibrio di genere, nella misura di **almeno due quinti**, da computare sul numero complessivo delle nomine effettuate nel corso di tre anni, e si prevedono altresì le modalità di sostituzione dei presidenti di ciascuna autorità venuti a cessare in corso di mandato, in modo da garantire il rispetto della quota".

È la medesima formulazione dettata per i componenti della Corte costituzionale nell'articolo 1 del disegno di legge.

Il **comma 2** dispone la proporzione di genere di **due quinti** nella composizione dell'**Autorità garante della concorrenza e del mercato**.

L'Autorità - prevede l'articolo 10 della legge n. 287 del 1990, che qui si viene a novellare - è organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

La proporzione di genere è da assicurarsi anche in caso di anticipata cessazione dal mandato, aggiunge la novella.

Il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è scelto tra "persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo", prevede la disposizione vigente.

I quattro membri sono scelti tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di cassazione, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità.

I membri dell'Autorità sono nominati per sette anni e non possono essere confermati.

Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti statali sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato.

Il **comma 3** reca la medesima previsione - circa la proporzione di genere di **due quinti**, incluso il caso di anticipate cessazioni dal mandato - relativamente all'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**.

L'Autorità - prevede l'articolo 1 della legge n. 249 del 1997, qui novellato - si articola nei seguenti organi: il presidente; la commissione per le infrastrutture e le reti; la commissione per i servizi e i prodotti; il consiglio (il quale è costituito dal presidente e da tutti i commissari).

Ciascuna commissione è organo collegiale costituito dal presidente dell'Autorità e da due commissari. Il mandato è settennale, non rinnovabile.

Il presidente dell'Autorità è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (d'intesa con il Ministro competente). La designazione del nominativo del presidente dell'Autorità è previamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari

Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eleggono due commissari ciascuno, i quali vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica (vige il voto limitato: ciascun senatore e deputato esprime il voto indicando un nominativo).

Parrebbe suscettibile di approfondimento come si possa effettivamente conseguire la proporzione di genere, posta la vigente disciplina dell'elezione dei quattro componenti di designazione parlamentare.

Il **comma 4** dispone la proporzione di genere - nella misura di **un terzo** - nella composizione dell'**Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità**.

Si tratta dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), secondo la denominazione assunta per effetto della legge n. 205 del 2017 (cfr. suo articolo 1, comma 528).

Invero, *il dettato del comma ricalca la dicitura della legge n. 481 del 1995 (all'articolo 2), pertanto include altresì un'Autorità per le telecomunicazioni - secondo menzione ormai superata, con il sopraggiungere della legge n. 249 del 1997, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, già oggetto del precedente comma di questo articolo del disegno di legge.*

Si direbbe datato altresì l'implicito riferimento alla modalità di scelta dei componenti, su cui è commisurata la proporzione di un terzo qui prevista.

L'Autorità - prevedeva l'originario articolo 2 della legge n. 481 del 1995, qui novellato - è organo collegiale costituito dal presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente (le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari: in nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle a maggioranza dei due terzi dei componenti delle Commissioni).

Donde la proporzione di genere di un terzo, prevista nella novella qui dettata.

Tuttavia il formato numerico della (oramai denominata) Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente è stato rivisitato dal citato articolo 1, comma 528 della legge n. 205 del 2017, il quale prevede che i componenti siano cinque (compreso il presidente).

La nomina - per la quale valgono le previsioni procedurali della legge n. 481 sopra ricordate - spetta al Ministro dello sviluppo economico (d'intesa con il Ministro dell'ambiente).

Permane la disciplina posta dalla legge n. 481 del 1995 secondo cui i componenti dell'Autorità sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore; durano in carica sette anni e non possono essere confermati.

A pena di decadenza essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura (compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici) né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico.

Per almeno due anni dalla cessazione dell'incarico, i componenti e i dirigenti delle Autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di

collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza.

Il **comma 5** pone la previsione che la elezione del Collegio del **Garante per la protezione dei dati personali** si realizzi "nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere".

Tale previsione va a novellare il decreto legislativo n. 196 del 2003 (il Codice in materia di protezione dei dati personali), ed in particolare il suo articolo 153 (relativo appunto al Garante per la protezione dei dati personali), il quale prevede (al comma 1) che il Garante sia composto dal Collegio (che ne costituisce il vertice) e dall'Ufficio, e che il Collegio sia costituito da quattro componenti, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica, con voto limitato.

La novella non prescrive una predeterminata proporzione di genere.

Considerata la modalità di elezione (parlamentare bicamerale, con voto limitato) rimane anche in tal caso suscettibile di approfondimento la modalità onde il principio dell'equilibrio di genere possa essere effettivamente assicurato.

I componenti del Collegio del Garante sono essere eletti tra coloro che presentano la propria candidatura nell'ambito di una procedura di selezione, il cui avviso deve essere pubblicato nei siti *internet* della Camera, del Senato e del Garante almeno sessanta giorni prima della nomina.

Le candidature devono pervenire almeno trenta giorni prima della nomina e i curricula devono essere pubblicati negli stessi siti *internet*.

Le candidature possono essere avanzate da persone che assicurino indipendenza e che risultino di comprovata esperienza nel settore della protezione dei dati personali, con particolare riferimento alle discipline giuridiche o dell'informatica.

I componenti eleggono nel loro ambito un presidente, il cui voto prevale in caso di parità. Eleggono altresì un vice presidente, che assume le funzioni del presidente in caso di sua assenza o impedimento.

L'incarico di presidente e quello di componente hanno durata settennale e non sono rinnovabili.

Per tutta la durata dell'incarico il presidente e i componenti non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, anche non remunerata, né essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire cariche elettive.

I membri del Collegio devono mantenere il segreto, sia durante sia successivamente alla cessazione dell'incarico, in merito alle informazioni riservate cui abbiano avuto accesso nell'esercizio delle funzioni.

Per i due anni successivi alla cessazione dell'incarico, debbono astenersi dal trattare procedimenti dinanzi al Garante, ivi compresa la presentazione per conto di terzi di reclami, richieste di parere o interpellati.

Il comma 6 concerne l'**Autorità nazionale anticorruzione**.

La disciplina vigente - posta dall'articolo 13, comma 3 del decreto legislativo n. 150 del 2009 - prevede che questa Autorità sia organo collegiale composto dal presidente e da quattro componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, "tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere".

La novella sostituisce quella dicitura con altra, mirante a risultare più stringente: "nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere".

Non predetermina una proporzione numerica in cui l'equilibrio si concreti.

Secondo la disciplina vigente, i componenti dell'Autorità nazionale anticorruzione sono scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione.

Il presidente e i componenti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti.

Il presidente è nominato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno.

I componenti sono nominati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

Il presidente e i componenti dell'Autorità non possono essere scelti tra persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei tre anni precedenti la nomina e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni dell'Autorità.

I componenti sono nominati per un periodo di sei anni e non possono essere confermati nella carica.

Il **comma 7** dispone la proporzione di genere - nella misura di **un terzo** - nella composizione della **Commissione di vigilanza sui fondi pensione**.

La Commissione - prevede l'articolo 18 del decreto legislativo n. 252 del del 2005, qui novellato - è composta da un presidente e da due membri (la deliberazione del Consiglio dei Ministri è adottata su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze).

Il presidente e i commissari durano in carica sette anni non rinnovabili.

Il **comma 8** traspone l'equilibrio di genere entro la composizione della **Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali**.

La Commissione - prevede l'articolo 12 della legge n. 146 del 1990, qui novellato - è composta da nove membri, su designazione dei Presidenti

della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (scelti tra esperti in materia di diritto costituzionale, di diritto del lavoro e di relazioni industriali) e nominati con decreto del Presidente della Repubblica.

La novella dispone che dei nove membri, **non più di cinque** possano essere esponenti del medesimo genere (nella formulazione testuale: "membri *dello stesso sesso*").

La Commissione elegge nel suo seno il presidente; è nominata per sei anni e i suoi membri possono essere confermati una sola volta.

Essa può avvalersi della consulenza di esperti di organizzazione dei servizi pubblici essenziali interessati dal conflitto, nonché di esperti che si siano particolarmente distinti nella tutela degli utenti.

Il **comma 9** dispone la proporzione di genere di **due quinti** nella composizione della **Commissione nazionale per le società e la borsa**.

La Commissione - prevede l'articolo 1 del decreto-legge n. 75 del 1974, qui novellato - è composta da un presidente e da quattro membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Essi durano in carica cinque anni e possono essere confermati una sola volta.

Il **comma 10** dispone la proporzione di genere - nella misura di **un terzo** - nella composizione dell'**Autorità di regolazione dei trasporti**.

L'Autorità - prevede l'articolo 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, qui novellato - è organo collegiale composto dal presidente e da due componenti

I componenti dell'Autorità sono nominati per un periodo di sette anni e non possono essere confermati nella carica.

La disposizione vigente prevede si applichi il procedimento di nomina quale disciplinato dalla legge n. 481 del 1995, all'articolo 2, comma 7. Pertanto i componenti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti.

Peraltro la novella sopprime il richiamo al comma 7 dell'articolo 2 della legge n. 481 del 1995. *Parrebbe suscettibile di approfondimento se da tale soppressione non discenda un vuoto normativo circa il procedimento di nomina.*

I componenti dell'Autorità sono scelti "nel rispetto dell'equilibrio di genere" - prevede già la disposizione vigente, senza però ulteriore predeterminazione di proporzioni o quote (articolo 37, comma 1-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011) - tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Autorità. A pena di decadenza essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità.

Articolo 6

(Equilibrio di genere negli organi delle società controllate da pubbliche amministrazioni quotate in mercati regolamentari)

Il **comma 1** prescrive la proporzione di genere di **almeno due quinti**, nella scelta degli **amministratori delle società a controllo pubblico**.

Novella il decreto legislativo n. 175 del 2016 ("Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"), incidendo sul suo articolo 11 ("Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico") - il quale già prevede una proporzione di genere, nella misura di un terzo (da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno).

Solo qualora la società abbia un organo amministrativo collegiale con un numero di membri inferiore a cinque - prevede la novella - si applicherebbe il criterio previsto dalla legge n. 120 del 2011 (relativo alla parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati), dunque la proporzione di un terzo.

In caso di un numero di membri dell'organo amministrativo collegiale superiore a cinque, invece, varrebbe la proporzione di almeno due quinti.

Ancora, la novella dispone che siffatte previsioni si applichino altresì alle società a partecipazione o controllo pubblico **quotate**.

Si ricorda che per le società quotate l'articolo 1, comma 302 della legge n. 160 del 2019 prevede la proporzione di genere di almeno due quinti, senza previsione relativa al caso di composizione sotto i cinque membri (per quest'ultimo riguardo, la comunicazione della Consob n. 1 del 30 gennaio 2020 peraltro è intervenuta, affermando l'applicazione di un arrotondamento per difetto all'unità inferiore - talché, in sintesi, nei casi in cui gli organi siano composti da quattro o da tre membri, si avrebbe applicazione del criterio di un terzo).

Il **comma 2** ribadisce l'applicazione per sei mandati consecutivi, anche alle società a partecipazione pubblica costituite in Italia e quotate in mercati regolamentati - nonché alle società da esse controllate - delle disposizioni circa la proporzione di genere di due quinti - per quanto riguarda amministratori eletti e membri effettivi del collegio sindacale - già vevoli secondo il decreto legislativo n. 58 del 1998, recante il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (il quale riferisce l'efficacia ad un lasso temporale computato in termini di numero di mandati consecutivi - divenuti sei nella previsione dell'articolo 1, commi 302 e 303 della legge n. 160 del 2019).

Il **comma 3** stabilisce la decorrenza delle disposizioni del presente articolo.

Essa è dal primo rinnovo degli organi di amministrazione e degli organi di controllo successivo ad un anno dalla data di entrata in vigore delle disposizioni, fermo restando il criterio di riparto di almeno un quinto (già previsto dall'articolo 2 della legge n. 120 del 2011) per il primo rinnovo successivo, recita la novella, "alla data di inizio delle negoziazioni" (secondo dicitura presente altresì nell'articolo 1, comma 304 della legge n. 160 del 2019).

Il **comma 4** espunge dalla disposizione vigente (l'articolo 3, comma 1 della legge n. 120 del 2011) la delimitazione alle sole società a controllo pubblico non quotate in mercati regolamentati, dell'ambito di applicazione della proporzione di genere nelle società quotate.

Pertanto la proporzione di genere diviene applicabile a tutte le società controllate pubbliche, incluse quelle quotate.

Le modalità attuative delle disposizioni previste dal presente articolo del disegno di legge sono demandate - dal **comma 5** - a regolamento governativo.

Articolo 7

(Equilibrio di genere nei comitati di consulenza del Governo)

Questo articolo traspone la proporzione di genere - nella misura di almeno due quinti - entro il novero di **consulenti e di comitati di consulenza di cui si avvalgono la Presidenza del Consiglio dei ministri od i Ministeri.**

Della legge n. 400 del 1988, la quale reca la disciplina dell'attività di Governo nonché l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, è l'articolo 29 a prevedere che il Presidente del Consiglio dei ministri possa avvalersi di consulenti e costituire comitati di consulenza, di ricerca o di studio su specifiche questioni.

Per tali attività si provvede con incarichi a tempo determinato da conferire a magistrati, docenti universitari, avvocati dello Stato, dirigenti e altri dipendenti delle amministrazioni dello Stato, degli Enti pubblici, anche economici, delle aziende a prevalente partecipazione pubblica o anche ad esperti estranei all'amministrazione dello Stato.

Ebbene, il disegno di legge novella quell'articolo 29 della legge n. 400, inserendovi disposizioni aggiuntive.

Si viene a prescrivere al Presidente del Consiglio dei ministri - nonché ai Commissari straordinari del Governo - il rispetto della proporzione di genere dei due quinti nella scelta degli esperti, "da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno". *Il meccanismo di computo parrebbe suscettibile di qualche approfondimento.*

Tale prescrizione vale inoltre - si dispone - per "tutte le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri".

La medesima proporzione di genere è prescritta per la scelta dei componenti dei comitati di consulenza (da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, dei commissari straordinari del Governo e di ciascuna struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri).

La proporzione è disposta per la composizione di ciascun comitato di consulenza.

Qualora la scelta dei componenti di un comitato sia in ragione delle funzioni da loro svolte la proporzione di genere non sia assicurata, è prescritta una integrazione del comitato con esperti (anche estranei all'amministrazione dello Stato) onde reintegrare la proporzione di genere.

Questo insieme di disposizioni è previsto valevole a tutti gli incarichi di consulenza conferiti da ciascun Ministro e a tutti comitati di consulenza, di ricerca o di studio su specifiche questioni costituiti presso ciascun Ministero.

Infine è demandata a regolamento governativo la disciplina delle modalità attuative, anche al fine dell'adeguamento della composizione dei comitati attualmente esistenti e della "sostituzione dei componenti decaduti" (*rimanendo suscettibile di approfondimento le implicazioni di una ricomposizione dei comitati operanti*).

APPENDICE I

CONDIZIONE FEMMINILE E PARITÀ DI GENERE NELLA NORMATIVA DI UN SETTANTACINQUENNIO REPUBBLICANO

Introduzione

Si sunteggiano qui di seguito, in modo del tutto sommario, alcuni passaggi legislativi del lungo cammino delle donne verso l'uguaglianza in termini di garanzie lavorative, sia come tutela delle madri lavoratrici sia come opportunità di accesso al mondo del lavoro; sotto il profilo sociale e della tutela giuridica della donna; infine, in relazione alle pari possibilità di accesso alla vita politica ed economica del Paese.

In questo percorso si colloca l'ingresso delle parità opportunità nel dettato della Costituzione.

Dopo che la sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale travolse la normativa introdotta nel 1993-1995 per ampliare la presenza delle donne negli organismi rappresentativi elettivi mediante una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati, si aprì una nuova fase di dibattito e di revisione costituzionale. Il primo risultato fu l'approvazione, nel 2001, della legge costituzionale n. 3, cui si deve l'attuale formulazione dell'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, secondo cui le leggi regionali "promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive". Nella XIV legislatura il dibattito è culminato nell'approvazione della **legge costituzionale n. 1 del 2003**, modificativa dell'articolo 51 della Costituzione. Il primo comma di quell'articolo ("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") è stato così integrato con il periodo: "A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". Questo è il dettato dell'attuale **articolo 51 della Costituzione**, destinato ad incidere sulla successiva giurisprudenza costituzionale.

Con la finalità di una complessiva razionalizzazione, posta l'eterogeneità degli interventi legislativi susseguitisi nel tempo, è stato indi adottato il **Codice delle pari opportunità tra uomo e donna** ([decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198](#)), che raccoglie le norme statali vigenti volte ad "eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo" (articolo 1, comma 1).

L'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività (articolo 1, comma 4).

A tale riguardo, si può rammentare - quale recente passaggio - che dal 2016 è stata avviata, con una prima fase di sperimentazione, la redazione del **bilancio di genere** ([articolo 38-septies della legge di contabilità n. 196 del 2009](#)). Tale disposizione ha previsto la definizione, in sede di rendicontazione, di un bilancio di genere, volto a dare

evidenza del diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito. Successivamente, il decreto legislativo n. 116 del 2018 ha accentuato la funzione del bilancio di genere quale base informativa per promuovere la parità di genere tramite le politiche pubbliche - attraverso una maggiore trasparenza della destinazione delle risorse e attraverso un'analisi degli effetti delle suddette politiche in base al genere - ridefinendo e ricollocando conseguentemente le risorse e tenendo conto dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) inseriti nel Documento di Economia e Finanza (DEF).

I. Madri al lavoro

Una prima tutela delle lavoratrici madri

La prima legge della Repubblica specificamente rivolta in favore delle donne può dirsi risalire al 1950, poco dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale. Su impulso delle donne parlamentari - di cui alcune avevano già fatto parte dell'Assemblea costituente - l'attenzione del legislatore si rivolse alla tutela del lavoro femminile e, in particolare, alla necessità di assicurare alle donne, in quanto madri, una protezione adeguata e speciale.

Con la [legge 26 agosto 1950, n. 860](#) "Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri" vengono introdotte importanti misure - ancora oggi in larga parte valide - a tutela della maternità delle donne lavoratrici. Tra queste: il divieto di licenziamento dall'inizio della gestazione fino al compimento del primo anno di età del bambino; il divieto di adibire le donne incinte al trasporto e al sollevamento di pesi ed altri lavori pericolosi, faticosi o insalubri; il divieto di adibire al lavoro le donne nei tre mesi precedenti il parto e nelle otto settimane successive salvo possibili estensioni.

In effetti non solo le casalinghe, ma anche le donne lavoratrici agricole restavano fuori dall'ambito di applicazione della legge, che aveva un ulteriore grave limite: non assicurava una piena protezione contro le cosiddette "clausole di nubilitato" che, se inserite nei contratti di lavoro, potevano portare le donne, non appena si sposavano, a perdere la propria occupazione. Ci sarebbero voluti altri tredici perché il Parlamento approvasse la [legge 9 gennaio 1963, n. 7](#), la quale, oltre a vietare qualsiasi genere di licenziamento in conseguenza del matrimonio, prevedeva alcune misure a sostegno della maternità delle lavoratrici agricole.

Il valore sociale delle casalinghe

Con la [legge 5 marzo 1963, n. 389](#), il Parlamento italiano compiva un altro passo: l'istituzione presso l'INPS della gestione separata "mutualità pensioni" per l'assicurazione volontaria delle pensioni delle casalinghe. Era una tappa fondamentale verso il riconoscimento della dignità del lavoro domestico e del ruolo della donna di casa.

Per un pieno riconoscimento del valore sociale del lavoro domestico svolto per la cura del nucleo familiare si dovrà però attendere [la legge 8 dicembre 1999, n. 493](#), con cui veniva istituita l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici. Dal marzo 2001 è così obbligatoria l'iscrizione presso l'INAIL di tutti coloro, uomini o donne, che

hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni e svolgono, in modo abituale ed esclusivo e senza vincoli di subordinazione, il lavoro domestico per la cura dei componenti della famiglia e dell'ambiente in cui dimora il nucleo familiare.

Madri lavoratrici agricole, artigiane e commercianti

Un'ulteriore estensione della tutela delle lavoratrici madri è stata prevista dalla [legge 30 dicembre 1971, n. 1204](#). La nuova legge, oltre ad assicurare un'efficace protezione per le gestanti (con il divieto di licenziamento dall'inizio della gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino) introduceva l'astensione facoltativa dal lavoro per sei mesi, oltre ai tre mesi obbligatori dopo il parto. Inoltre rafforzava le misure a tutela delle lavoratrici agricole (alle quali non veniva più corrisposto un assegno *una tantum* ma l'80 per cento della retribuzione) e alle lavoratrici autonome, come le coltivatrici dirette, le artigiane e le commercianti (alle quali era riconosciuta un'indennità di 50 mila lire).

Nel solco tracciato dalla legge del 1971 si inseriva poi la [legge 29 dicembre 1987, n. 546](#): riconosceva la corresponsione alle lavoratrici autonome coltivatrici dirette, mezzadre e colone, artigiane ed esercenti attività commerciali, di una indennità giornaliera di maternità per i due mesi precedenti e i tre successivi al parto.

Indi la [legge 27 dicembre 1997, n. 449](#): tra le “Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica”, all'articolo 59, comma 16, si collocano alcune misure contributive a tutela della maternità delle lavoratrici para-subordinate.

Un nuovo obiettivo: conciliare vita e lavoro

L'inizio del nuovo millennio mostra un cambiamento della società italiana e della concezione della famiglia, in cui la donna riveste un ruolo sempre più attivo e paritario in termini di autonomia lavorativa ed economico-finanziaria. Inevitabile, perciò, anche un mutamento della percezione del rapporto genitoriale: la necessità di conciliare l'attività lavorativa con le responsabilità derivanti dall'educazione e dall'accudimento dei figli non costituisce più una esclusiva questione femminile, ma un dovere/diritto da garantire anche ai padri.

In questo contesto si inserivano prima la [legge 23 dicembre 1998, n. 448](#) (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), che agli articoli 65 e 66 introduceva l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli e l'assegno di maternità, e poi la [legge 8 marzo 2000, n. 53](#), recante disposizioni per il sostegno della maternità e paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città. Quest'ultima legge promuoveva, infatti, un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione, mediante, fra le altre, l'istituzione dei congedi dei genitori e l'estensione del sostegno ai genitori di soggetti portatori di *handicap*.

In tempi recenti, si segnalano le misure in materia di **congedi parentali**². Tra queste, si possono annoverare le seguenti:

- ✓ l'ampliamento dell'ambito temporale di applicazione del congedo di maternità in caso di parto anticipato e di ricovero del neonato;

² Recate dal decreto legislativo n. 80 del 2015, nonché dalle leggi n. 81 del 2017, n. 205 del 2017, n. 145 del 2018, n. 160 del 2019 e n. 178 del 2020.

- ✓ il riconoscimento del congedo di paternità anche se la madre è una lavoratrice autonoma e, in caso di adozione internazionale, il congedo previsto per la lavoratrice per il periodo di permanenza all'estero può essere utilizzato dal padre anche se la madre non è una lavoratrice;
- ✓ l'estensione del congedo parentale dall'ottavo al dodicesimo anno di vita del bambino, con fruizione anche su base oraria.

Alle lavoratrici iscritte alla Gestione separata INPS viene riconosciuta:

- ✓ l'indennità di maternità anche nel caso di mancato versamento dei contributi da parte del committente (cd. automaticità delle prestazioni) e anche in caso di adozione o affidamento (per i 5 mesi successivi all'ingresso del minore in famiglia);
- ✓ la possibilità di fruire del trattamento di maternità a prescindere (per quanto concerne l'indennità di maternità spettante per i 2 mesi antecedenti la data del parto e per i 3 mesi successivi) dall'effettiva astensione dall'attività lavorativa (come già previsto per le lavoratrici autonome);
- ✓ il prolungamento della durata del congedo parentale da 3 a 6 mesi, prevedendo che se ne possa fruire fino al terzo anno di vita del bambino per un periodo complessivo pari ad un massimo di 6 mesi (anche se fruiti in altra gestione o cassa di previdenza);
- ✓ l'applicazione della nuova disciplina anche ai casi di adozione e affidamento preadottivo

Inoltre, si prevede:

- ✓ per le lavoratrici autonome, l'estensione dell'indennità di maternità ai casi di adozione e affidamento (alle stesse condizioni previste per le altre lavoratrici);
- ✓ l'inserimento, tra le lavoratrici che non possono essere obbligate a svolgere lavoro notturno, della lavoratrice madre adottiva o affidataria di un minore;
- ✓ per le donne che esercitano la professione forense, la previsione del legittimo impedimento del difensore nel periodo compreso tra i due mesi precedenti la data presunta del parto e i tre mesi successivi al parto;
- ✓ la sospensione, dal 2018, dei contratti di ricerca a tempo determinato stipulati dalle università nel periodo di astensione obbligatoria per maternità e il termine di scadenza è prorogato per un periodo pari a quello di astensione obbligatoria;
- ✓ per le donne vittime di violenza di genere, il riconoscimento di un congedo retribuito per un periodo massimo di tre mesi;
- ✓ la proroga per il 2021 del congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente, elevandone la durata a dieci giorni e disponendo che anche per il 2021 (così come previsto anche per il 2020) il padre possa astenersi per un ulteriore giorno (in accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima). Entrambi tali congedi, obbligatorio e facoltativo, possono essere goduti anche nei casi di morte perinatale;
- ✓ il riconoscimento alle lavoratrici della facoltà di astenersi dal lavoro esclusivamente dopo il parto, entro i cinque mesi successivi allo stesso, a condizione che il medico competente attesti che tale opzione non porti pregiudizio alla salute della donna e del bambino.

Nelle misure volte a favorire la conciliazione vita-lavoro rientrano anche le

disposizioni che prevedono, in determinati casi, la **trasformazione del rapporto di lavoro** da tempo pieno a tempo parziale (di cui al decreto legislativo n. 81 del 2015), nonché le disposizioni in tema di **passaggio di personale tra amministrazioni diverse** (di cui alla legge n. 124 del 2015). Queste ultime prevedono, in particolare, che il genitore, dipendente di amministrazioni pubbliche, con figli minori fino a tre anni di età può chiedere di essere assegnato (a determinate condizioni e per un periodo complessivamente non superiore a tre anni) ad una sede presente nella stessa provincia o regione nella quale lavora l'altro genitore.

In materia di disposizioni volte a favorire il **telelavoro**, si ricorda che anche la legge n. 81 del 2017 (relativa al lavoro autonomo) contiene una disciplina dettagliata (applicabile, fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente previste, anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) del lavoro agile e dei suoi elementi costitutivi, proprio al fine di agevolare la conciliazione vita-lavoro. La legge di bilancio 2019 ha inoltre previsto l'obbligo, per i datori di lavoro, pubblici e privati, che stipulano accordi per lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile (*smart working*), di dare priorità alle richieste di esecuzione del lavoro secondo la suddetta modalità fatte dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità, ovvero ai lavoratori con figli disabili che necessitano di un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale.

I provvedimenti che si sono succeduti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 hanno introdotto – oltre all'estensione della possibilità di ricorrere al lavoro agile in forma semplificata - una serie di misure volte a fronteggiare la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado conseguente all'emergenza epidemiologica, in particolare attraverso la previsione di **congedi straordinari**. Si segnala che il decreto-legge n. 137 ("ristori") introduce - limitatamente alle regioni ad alto rischio epidemiologico (individuate con ordinanze del Ministro della salute) e nei soli casi in cui l'attività lavorativa non possa essere svolta in modalità agile - uno specifico e distinto limite di spesa per il riconoscimento di un congedo straordinario in favore dei lavoratori dipendenti genitori di alunni delle classi seconde e terze delle scuole secondarie di primo grado per le quali sia stata disposta la sospensione dell'attività didattica in presenza, nonché dei genitori di figli con disabilità iscritti a scuole di ogni ordine e grado per le quali sia stata disposta la medesima sospensione o ospitati in centri assistenziali diurni per i quali sia stata disposta la chiusura.

Infine, sembra opportuno ricordare che la legge di bilancio 2021 ha disposto un incremento di 50 milioni di euro per il 2021 del Fondo per le politiche della famiglia da destinare al sostegno delle misure organizzative adottate dalle imprese per favorire il **rientro al lavoro delle madri lavoratrici dopo il parto**.

I [dati Istat sull'occupazione](#) evidenziano che, nel mese di dicembre 2020, rispetto a novembre 2020, sono stati persi 101 mila posti di lavoro, di cui 99 mila erano occupati da donne.

Per le donne, scende il tasso di occupazione (-0,5 punti) e cresce quello di inattività (+0,4 punti), per gli uomini, invece, la stabilità dell'occupazione si associa al calo dell'inattività (-0,1 punti).

Inoltre, secondo dati Eurostat, il tasso di occupazione femminile in Italia (calcolato con riferimento alla popolazione attiva e alla fascia d'età 15-64 anni) nel 2019 era il più basso tra i Paesi UE, pari al 56,5%.

Per quanto riguarda il divario retributivo di genere, secondo dati Eurostat ([Equal pay? Time](#)

to close the gap!) risulta che quello medio (ossia la differenza nella retribuzione oraria lorda tra uomini e donne) è pari al 3,9% (al di sotto della media europea che è del 14,1%), mentre il divario retributivo di genere complessivo (ossia la differenza tra il salario annuale medio percepito da donne e uomini) è pari al 43,7% (al di sopra della media europea che è invece pari al 39,6%).

Per quanto concerne il divario occupazionale di genere, secondo un [report Eurostat](#), l'Italia è tra i paesi Ue con il divario occupazionale più ampio, pari al 19,60% (contro una media UE pari a meno del 12%).

Baby sitter, part-time, bonus

Sulla stessa falsariga si pongono le misure previste dalla [legge 28 giugno 2012, n. 92](#), “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”. Nell'ambito delle politiche dirette alla conciliazione vita-lavoro, in via sperimentale, viene infatti introdotto il cosiddetto *voucher babysitting*: una misura (prorogata per il 2016 dall'[articolo 1, comma 282, della legge 208/2015](#) - stabilità 2016) che riconosce alla madre lavoratrice dipendente, pubblica o privata, nonché alle madre lavoratrice iscritta alla gestione separata, la possibilità di richiedere (al termine del periodo di congedo di maternità e negli undici mesi successivi), al posto del congedo parentale, un contributo economico da impiegare per il servizio di *baby-sitting* o per i servizi per l'infanzia erogati da soggetti pubblici o da soggetti privati accreditati³.

Ulteriori misure a sostegno della maternità/paternità sono contemplate anche dalla recente legge delega di riforma del mercato del lavoro, il cosiddetto *Jobs Act* ([legge 10 dicembre 2014 n.183](#)), e dai relativi decreti attuativi. In particolare, il [decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80](#) prevede l'ampliamento dell'applicazione del congedo di maternità in caso di parto anticipato e di ricovero del neonato; il riconoscimento del congedo di paternità anche se la madre è una lavoratrice autonoma e l'estensione del congedo parentale fino al dodicesimo anno di vita del bambino con una fruizione anche su base oraria.

Con il [decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81](#) invece, è stata riconosciuta al lavoratore la possibilità, per una sola volta, di chiedere - al posto del congedo parentale - la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, purché la riduzione d'orario non superi il 50 per cento.

Alla fine di questo lungo *iter* si colloca il [decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151](#) (e successive modificazioni): è il Testo Unico che raccoglie (e aggiorna) un cinquantennio di disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità. Si tratta di un provvedimento di riordino e di sistematizzazione di tutta la materia, e quindi delle norme vigenti sulla salute della lavoratrice, sui congedi di maternità, paternità e parentali, sui riposi e permessi, sull'assistenza ai figli malati, sul lavoro stagionale e temporaneo, a domicilio e domestico, nonché delle norme di cui usufruiscono le lavoratrici autonome e le libere professioniste.

Per quanto concerne le misure più recenti, si rammenta che la legge di bilancio 2017 (art. 1, co. 353, legge n. 232 del 2016) ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2017, un **premio alla nascita o all'adozione** di minore, quale assegno *una tantum* pari

³ L'[articolo 1, comma 283, L. 208/2015](#) (Stabilità 2016) ha inoltre esteso, per il 2016, il *voucher babysitting* alle madri lavoratrici autonome o imprenditrici, nel limite di spesa di 2 milioni di euro, demandando ad un apposito decreto la definizione dei criteri di accesso e delle modalità di utilizzo del beneficio per le nuove categorie interessate (sul punto si veda il DM 1° settembre 2016)

ad 800 euro. La medesima legge di bilancio (all'art. 1, comma 355) ha introdotto, a decorrere dal 2017, l'erogazione di un **buono per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici o privati**. Il beneficio è anche utilizzabile per il supporto, presso la propria abitazione, dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche. Il buono è stato successivamente incrementato - da 1.000 a 1.500 euro annui - ed esteso al triennio 2019-2021, dalla legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 488, della legge n. 145 del 2018), quindi rimodulato e incrementato in base a soglie ISEE differenziate (art. 1, commi 343 e 344, della legge n. 160 del 2019). Peraltro, dal 2021, la legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 969, della legge n. 178 del 2020) ha incrementato di 60 milioni annui il Fondo per il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai 6 anni (c.d. **Fondo 0-6**).

La legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 362, della legge n. 178 del 2020) ha rinnovato l'assegno di natalità (c.d. **Bonus bebè**, istituito dalla legge di stabilità 2015) per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021. Il bonus è erogato con le modalità previste dalla legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 340, della legge n. 160/2019), ovvero esclusivamente fino al compimento del primo anno di età o del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione. La medesima legge di bilancio 2021 (art. 1, commi da 791 a 794) ha disposto l'incremento della dotazione del fondo di solidarietà comunale. Le risorse aggiuntive sono destinate a finanziare lo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario e a incrementare il numero di posti disponibili negli asili nido dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna, con particolare attenzione ai comuni nei quali i predetti servizi denotano maggiori carenze.

A proposito di alcuni istituti pensionistici

La legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016) ha introdotto, in via sperimentale dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2021 (termine così prorogato dalla legge di bilancio 2021), l'istituto dell'APE sociale, consistente in una indennità, corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici, a favore di soggetti che si trovino in particolari condizioni. Nell'ambito dell'APE sociale, è stata prevista una riduzione per le donne di 12 mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di 2 anni (cd. **APE sociale donna**).

La legge n. 243 del 2004 ha introdotto una misura sperimentale (cd. **opzione donna**) che prevede la possibilità per le lavoratrici che hanno maturato 35 anni di contributi e 57 anni di età per le lavoratrici dipendenti o 58 anni per le lavoratrici autonome (requisito anagrafico da adeguarsi periodicamente all'aumento della speranza di vita), di accedere anticipatamente al trattamento pensionistico, a condizione che optino per il sistema di calcolo contributivo integrale. Con provvedimenti successivi, si è progressivamente ampliato l'ambito di applicazione della misura suddetta. Da ultimo, la legge di bilancio 2021 ha ulteriormente esteso la possibilità di fruizione della predetta opzione alle lavoratrici che abbiano maturato determinati requisiti entro il 31 dicembre 2020.

II. Verso la parità

Accesso al lavoro e trattamento salariale

Nel 1956 il Parlamento ha cominciato ad abrogare i limiti di accesso per le donne a determinate carriere. Nonostante i principi sanciti nella Carta Costituzionale, ancora per lunghi anni alcune professioni – dalla magistratura alle forze di polizia e militari – sarebbero state ritenute una prerogativa unicamente maschile.

Con la [legge 27 dicembre 1956, n. 1441](#) anche alle donne è stato consentito accedere alla magistratura, sia pure limitatamente alle funzioni di giudici popolari (ordinari o supplenti) e di componenti dei Tribunali dei minorenni.

Per avere il pieno diritto ad accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge, si dovrà attendere la [legge 9 febbraio 1963, n. 66](#).

Per converso, talune disposizioni riservava alle donne attività lavorative, come l'insegnamento scolastico, considerate per anni una squisita prerogativa femminile. Basta citare la [legge 18 marzo 1968, n. 444](#) che, nel delineare il nuovo ordinamento della scuola materna statale, riservava alle sole donne (con disposizione peraltro dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale n. 173 del 1983 nella parte in cui discriminava gli uomini) la possibilità di rivestire incarichi di insegnanti e assistenti della scuola dell'infanzia.

In tempi più recenti e riguardo al tema della **parità salariale**, la legge di bilancio 2021 (articolo 1, commi 276 e 277) ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo per il sostegno della parità salariale di genere (con una dotazione di 2 milioni di euro annui, a decorrere dal 2022). Il Fondo è destinato ad interventi (da definirsi con decreti ministeriali) per il sostegno e il riconoscimento del valore sociale ed economico della parità salariale di genere e delle pari opportunità sui luoghi di lavoro.

Donne in armi

Anche tra le forze dell'ordine l'inserimento delle donne è stato un processo lento e graduale. La [legge 7 dicembre 1959, n. 1083](#) ha consentito l'accesso in Polizia, ma nel solo "Corpo femminile" e con funzioni ben circoscritte, come la prevenzione e l'accertamento dei reati contro la moralità pubblica e il buon costume, la famiglia, la tutela del lavoro delle donne e dei minori. Solo con la [legge 1 aprile 1981, n. 121](#) è stato sciolto il Corpo di polizia femminile, consentendo l'ingresso delle donne nei ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza con parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamento economico e di progressione di carriera.

Per por fine al divieto per le donne di svolgere il servizio militare si è dovuto attendere la [legge 20 ottobre 1999, n. 380](#), che ha dato la delega al Governo a disciplinare il reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nella Guardia di Finanza. Di lì a pochi mesi giungevano i decreti legislativi e i decreti attuativi⁴.

⁴ Il [Decreto Legislativo 31 gennaio 2000, n. 24](#) "Disposizioni in materia di reclutamento su base volontaria, stato giuridico e avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nel Corpo

Al 31 dicembre 2019, le Forze armate e l'Arma dei Carabinieri, incluse le capitanerie di porto, hanno registrato la presenza di 17.707 unità di personale femminile (rispetto alle 15.995 unità presenti alla fine del 2018), così ripartite: 1.863 Ufficiali; 2.562 Sottufficiali; 12.170 Graduati e Militari di truppa; 1.112 Allievi di accademie e scuole militari⁵.

Per una parità di trattamento

Verso la parità di trattamento lavorativo un primo intervento legislativo degno di nota era la [legge 9 dicembre 1977, n. 903](#) (frutto dell'iniziativa del Ministro del lavoro Tina Anselmi): sanciva il divieto di discriminazione nell'accesso al lavoro, nella formazione professionale, nelle retribuzioni e nell'attribuzione di qualifiche professionali.

La piena parità – almeno sul piano della previsione normativa – doveva essere ancora ribadita, quasi trent'anni dopo, dal [decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216](#), che, in attuazione della direttiva 2000/78/CE, riproponeva il divieto di ogni discriminazione in base al sesso - e questo non solo al momento dell'assunzione ma per tutta la durata del contratto di lavoro, sia nel settore pubblico sia in quello privato.

Per facilitare l'inserimento delle donne nel pubblico impiego – e in particolare delle donne che, impegnate in incombenze familiari, non si erano potute dedicare ad attività lavorativa in età giovanile - la [legge 27 gennaio 1989, n. 25](#) ha elevato a quarant'anni l'età richiesta come requisito di partecipazione ai concorsi pubblici.

La [legge 14 febbraio 2003, n. 30](#), la cosiddetta 'legge Biagi', ha previsto, nel riordino dei contratti di formazione e di tirocinio - oltre al divieto di effettuare qualsivoglia indagine (o trattamento di dati, oppure preselezione) sui lavoratori, sia pure con il loro consenso, in base al sesso, allo stato matrimoniale, o di famiglia, o di gravidanza - anche di "superare il differenziale occupazionale tra uomini e donne". In pratica, di facilitare l'inserimento o il reinserimento di quelle che erano uscite dal mercato del lavoro per far fronte ai compiti familiari.

Azioni positive

È solo con gli anni Novanta - e con lo stimolo proveniente dalle iniziative a livello internazionale ed europeo a sostegno della parità di genere - che il legislatore italiano ha messo mano ad interventi di politica attiva per garantire che l'uguaglianza lavorativa tra uomini e donne non restasse una lodevole intenzione.

La [legge 10 aprile 1991, n. 125](#) introduceva nell'ordinamento azioni positive volte ad eliminare le disparità di fatto che sfavoriscono l'accesso delle donne al mondo del lavoro; a promuovere l'inserimento delle donne nei settori professionali in cui sono sottorappresentate; a favorire l'equilibrio tra responsabilità familiare e professionale.

della guardia di finanza, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 20 ottobre 1999, n. 380", e il [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 marzo 2000, n. 112](#) "Regolamento recante modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 luglio 1987, n. 411, relativo ai limiti di altezza per la partecipazione ai concorsi pubblici".

⁵ Fonte: "Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze Armate" (anno 2019). Doc. XXXVI, n. 4.

Ulteriori *positive actions* a sostegno dell'imprenditoria femminile arrivavano l'anno successivo, con la [legge 25 febbraio 1992, n. 215](#) che prevedeva agevolazioni e finanziamenti (anche a fondo perduto) per le imprese "in rosa", sia da avviare che già esistenti. Inoltre, la legge n. 92 del 2012 ha riconosciuto ai datori di lavoro privati, anche non imprenditori, ivi compresi i datori di lavoro del settore agricolo, un **incentivo per le assunzioni** di donne che si trovano in condizioni svantaggiate, tra cui le donne di qualsiasi età che svolgono professioni o attività lavorative in settori economici caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale di genere (individuate, per il 2021, dal d.m. 16 ottobre 2020, n. 234) e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi.

Per quanto concerne la promozione delle politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, l'articolo 19, comma 3, del decreto-legge n. 223 del 2006 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio, un **Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità**. Tale autorizzazione è stata successivamente incrementata sulla base di singole disposizioni nell'ambito delle manovre finanziarie, come evidenziato nella tabella e nel grafico sottostanti. La dotazione del Fondo per il 2021 risulta essere pari a 66,9 milioni di euro.

Il decreto legislativo n. 185 del 2000 (Capo 01 del Titolo I) – introdotto dal D.L. 145/2013 (Legge n. 9/2014) e successivamente modificato – contiene misure dirette a sostenere, attraverso condizioni agevolate di accesso al credito, la **creazione di micro e piccole imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile o femminile**, in tutto il territorio nazionale. L'intervento in questione è stato potenziato con la legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019 art. 1, comma 90, lett. d)), che ha introdotto la possibilità di integrare i finanziamenti agevolati di cui al capo 01 del decreto legislativo n. 185/2000, con una quota a fondo perduto.

Riguardo al tema dell'imprenditoria femminile, peraltro, giova ricordare che nell'ambito del Fondo di garanzia per le PMI è stata istituita nel 2013 la Sezione Speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità" (cd. Sezione Speciale "imprenditoria femminile"), con la finalità di concedere l'intervento in garanzia a favore delle Imprese femminili e delle donne rientranti tra i Professionisti per facilitarne l'accesso al credito. Una quota pari al 50 per cento della Sezione medesima è riservata alle **start up femminili**.

La legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017) ha riconosciuto un contributo (da ultimo prorogato dal decreto-legge n. 137 del 2020) alle cooperative sociali per le assunzioni con contratti di lavoro a tempo indeterminato, effettuate nel 2018, di donne vittime di violenza di genere, inserite in appositi percorsi di protezione debitamente certificati.

La legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019, art. 1, co. 504-506) reca, inoltre, misure agevolative per l'accesso al credito da parte delle imprese femminili in **agricoltura** mediante l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di apposito Fondo rotativo. Inoltre, la medesima legge di bilancio ha disposto l'istituzione di un Fondo da ripartire per sostenere, mediante garanzie a titolo oneroso o partecipazioni in capitale di rischio e/o debito, progetti economicamente sostenibili con precise finalità (cd. **Fondo Green New Deal**), tra le quali l'imprenditoria giovanile e femminile.

La legge di bilancio 2021 (art. 1, co. 97-106, legge n. 178 del 2020) prevede forme di sostegno diretto mediante l'istituzione, presso il Ministero dello Sviluppo economico, del **Fondo a sostegno dell'impresa femminile**, al fine di promuovere e sostenere

l'avvio e il rafforzamento dell'imprenditoria femminile, la diffusione dei valori di imprenditorialità e lavoro tra la popolazione femminile e massimizzare il contributo, quantitativo e qualitativo, delle donne allo sviluppo economico e sociale del Paese. La medesima legge di bilancio 2021 (art. 1, co. 107-108) reca inoltre un rifinanziamento (pari a 3 milioni di euro per l'anno 2021) del Fondo a sostegno del *Venture capital* (istituito dalla legge di bilancio 2019) al fine di sostenere investimenti nel capitale di rischio per progetti di imprenditoria femminile a contenuto di innovazione tecnologica, che prevedono il rientro dell'investimento iniziale esclusivamente nel lungo periodo, realizzati entro i confini del territorio nazionale da società il cui capitale è detenuto in maggioranza da donne.

Quote rosa nelle società

Per aumentare la presenza femminile negli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati, la [legge 12 luglio 2011, n. 120](#) (cd. legge Golfo-Mosca) è intervenuta per imporre l'obbligo delle cosiddette "quote rosa" nei consigli di amministrazione.

La legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 2019, art. 1, commi 302-305) proroga da tre a sei i mandati in cui trovano applicazione, per gli organi apicali delle società quotate, le disposizioni in tema di tutela del genere meno rappresentato previste dalla citata legge n. 120 del 2011. Viene inoltre modificato il criterio di riparto degli amministratori e dei membri dell'organo di controllo, volto ad assicurare l'equilibrio tra i generi, prevedendo che il genere meno rappresentato debba ottenere almeno due quinti degli amministratori eletti (40 per cento) mentre il testo vigente prevede che tale quota sia pari ad almeno un terzo (33 per cento circa). Si stabilisce, inoltre, che il criterio di riparto di almeno due quinti venga applicato a decorrere dal primo rinnovo degli organi di amministrazione e controllo delle società quotate successivo al 1° gennaio 2020 (data di entrata in vigore della legge di bilancio). Resta fermo, per il primo rinnovo successivo alla data di inizio delle negoziazioni, il criterio di riparto di almeno un quinto previsto dall'articolo 2 della legge n. 120.

Secondo la [Relazione triennale sullo stato di applicazione delle norme in tema di parità di genere nelle società a controllo pubblico](#), al termine del secondo triennio di applicazione della normativa (marzo 2019), le donne rappresentavano circa un terzo dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società pubbliche non quotate. Al termine del primo triennio (2013-2016) le donne rappresentavano più di un quarto essendo passate da 17.5% a 25.7% con un incremento di 8 punti percentuali. Si registra quindi l'incremento di quasi sette punti percentuali (da 25,8 a 32,6) a partire da febbraio 2016 per la percentuale di donne nei *board* delle società pubbliche.

Contro le dimissioni in bianco

Contro la pratica delle 'dimissioni in bianco', cioè le dimissioni senza data che i lavoratori (e soprattutto le lavoratrici) erano costretti un tempo a firmare al momento dell'assunzione, si sono mossi in particolare due provvedimenti: la [legge 17 ottobre 2007, n. 188](#) (disposizioni in materia di modalità per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie della lavoratrice, del lavoratore, nonché del prestatore

d'opera e della prestatrice d'opera) ed il [decreto legislativo 14 settembre 2015 n.151](#) (disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità).

Quest'ultimo provvedimento - adottato in attuazione del cd. *Jobs Act* - ha modificato in particolare la disciplina delle dimissioni volontarie e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro: per essere valide, le dimissioni devono oggi essere redatte in modalità telematica e solo su appositi moduli, resi disponibili dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La parità di genere nel PNRR

La proposta di **Piano nazionale di ripresa e resilienza** - trasmessa alle Camere ai fini della successiva presentazione all'Unione europea del Piano e della conseguente attivazione delle risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza - considera come uno dei tre grandi obiettivi "orizzontali" (degli interventi del Piano) la parità di genere. Il documento ricorda peraltro che sono in corso valutazioni sugli impatti del Piano relativi al contrasto delle disuguaglianze di genere (nonché su quelli in favore delle nuove generazioni) ed osserva che gli effetti positivi per le donne conseguiranno sia dal complesso delle misure contemplate sia da alcune misure più specifiche e mirate; tra queste ultime, si può ricordare, in quanto relativo a nodi strutturali che influiscono negativamente sull'occupazione femminile, l'incremento delle risorse per i servizi educativi per l'infanzia e per la formazione scolastica, universitaria e postuniversitaria - con la destinazione complessiva di 16,72 miliardi di euro, a valere sulle risorse del programma *Next Generation EU*, dei quali 3,6 miliardi concernono il piano relativo agli asili nido ed ai servizi integrati per la prima infanzia.

APPENDICE II

DONNE ED ELEZIONI: VERSO UN RIEQUILIBRIO DELLA RAPPRESENTANZA DI GENERE

Introduzione

Il 2 giugno 1946 si svolsero in Italia sia il *referendum* istituzionale per scegliere tra Repubblica o Monarchia sia le elezioni per l'Assemblea costituente.

Un decreto legislativo luogotenenziale (n. 35 del 1° febbraio 1945), emanato sotto il II governo Bonomi, aveva esteso alle donne il diritto di voto attivo. Il decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946 aveva riconosciuto loro altresì il diritto di elettorato passivo.

Entrano così a far parte dell'Assemblea Costituente 21 donne (su un totale di 556 eletti)⁶. Nove militano nelle fila della Democrazia Cristiana, nove del Partito Comunista Italiano, due del Partito socialista, una dell'Uomo Qualunque.

La Costituzione italiana entra in vigore il 1° gennaio 1948 - con il suo articolo 3, il quale recita: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, *senza distinzione di sesso*, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali". "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Il successivo 18 aprile si tengono le prime elezioni politiche della Repubblica.

Nella I legislatura siedono in Parlamento 982 parlamentari, tra cui 49 donne: il 5 per cento. Le deputate sono 45 su 613, le senatrici 4 su 369.

1993. I primi passi verso la parità

Disposizioni volte alla promozione dell'accesso delle donne alle cariche elettive sono apparse nel nostro ordinamento nel 1993, attraverso una disciplina della formazione delle liste dei candidati.

La riforma del sistema di **elezione del sindaco e del presidente della provincia** (legge 25 marzo 1993, n. 81, articolo 5, comma 2, ultimo periodo, e articolo 7, comma 1, ultimo periodo) veniva a prevedere che nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato nelle liste dei candidati in misura superiore ai due terzi.

Seguivano la medesima ispirazione anche leggi di alcune Regioni ad autonomia speciale (di Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta) circa le elezioni comunali. Una disposizione analoga, relativa all'elezione dei Consigli regionali delle

⁶ Sono: Adele Bei, Bianca Bianchi, Laura Bianchini, Elisabetta Conci, Maria De Unterrichter Jervolino, Filomena Delli Castelli, Maria Federici, Nadia Gallico Spano, Angela Gotelli, Angela Maria Guidi Cingolani, Leonilde Jotti, Teresa Mattei, Angelina Livia Merlin, Angiola Minella, Rita Montagnana Togliatti, Maria Nicotra Fiorini, Teresa Noce Longo, Ottavia Penna Buscemi, Elettra Pollastrini, Maria Maddalena Rossi e Vittoria Titomanlio.

Regioni a Statuto ordinario, era posta nella legge 23 febbraio 1995, n. 43 (articolo 1, comma 6).

Norme ispirate alla stessa finalità erano previste anche per le elezioni politiche: per la **Camera** dei deputati, dalla legge 4 agosto 1993, n. 277: articolo 1, comma 1, lettera e); per il **Senato**, dalla legge 4 agosto 1993, n. 276: articolo 1, comma 1.

La **riforma elettorale del 1993** dismetteva il sistema proporzionale a favore di un sistema 'misto' in cui il 75 per cento dei seggi fosse attribuito per collegi uninominali e il restante 25 per cento su base proporzionale. Inoltre, introduceva **disposizioni di genere sulla parte proporzionale del sistema di elezione della Camera dei deputati:** le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale dovevano essere formate da **uomini e donne in ordine alternato**.

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 veniva 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, di invitare i delegati di lista a ripristinare l'alternanza, e in caso di inottemperanza, di procedere d'ufficio alla modifica delle liste.

Per il Senato non era introdotta una disposizione analoga, poiché il suo sistema elettorale prevedeva solo candidature uninominali (con l'assegnazione del 25 per cento dei seggi in ragione proporzionale, effettuata nell'ambito della circoscrizione regionale tra gruppi di candidati nei collegi uninominali). Per il Senato vi era solamente la scheda per l'uninomiale, e i seggi proporzionali erano assegnati ai candidati non eletti all'uninomiale, che avessero ottenuto più voti.

Anche la legge elettorale per il Senato conteneva una norma volta a promuovere la presenza delle donne: era sancito il principio che il sistema di elezione dovesse favorire "l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini" (articolo 1, là dove riscrivente l'articolo 2 della legge n. 29 del 1948; ed è previsione tuttora vigente, entro l'articolo 2 del decreto legislativo n. 533 del 1993).

Nel **1995** giunse tuttavia la 'bocciatura' da parte della **Corte costituzionale**, la quale **- con la sentenza n. 422 - dichiarò l'illegittimità costituzionale** delle citate leggi per le elezioni politiche, regionali ed amministrative, là dove stabilivano **una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati**.

Nella motivazione della sua sentenza, la Corte costituzionale ritenne che l'articolo 3, primo comma, e soprattutto l'articolo 51, primo comma (quale allora vigente), della Costituzione "garantiscono l'assoluta eguaglianza fra 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'".

2001-2003. Le 'pari opportunità' entrano in Costituzione

La sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale travolse la normativa introdotta nel 1993-1995 per ampliare la presenza delle donne negli organismi rappresentativi elettivi.

Si aprì allora una nuova fase di dibattito e di revisione costituzionale. Il primo risultato fu l'approvazione, **nel 2001**, della **legge costituzionale n. 3**, cui si deve l'attuale formulazione dell'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, secondo cui **le leggi**

regionali "promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

Nella XIV legislatura il dibattito è culminato nell'approvazione della **legge costituzionale n. 1 del 2003, modificativa dell'articolo 51 della Costituzione.**

Il primo comma di quell'articolo - "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" - è stato così integrato con il periodo: **"A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".**

Questo è il dettato dell'attuale articolo 51 della Costituzione, destinato ad incidere sulla successiva giurisprudenza costituzionale (cfr. tra tutte la sentenza n. 4 del 2010).

2004. Le quote per il Parlamento europeo

La **legge n. 90 del 2004**, disciplinante l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, introdusse misure temporanee (applicate nelle elezioni europee del 2004 e del 2009) di promozione della partecipazione femminile, mediante la previsione di una **quota di genere nelle candidature**, pari nella sua misura massima a due terzi dei candidati della lista.

Per l'aggiornamento di queste disposizioni in occasione della tornata elettorale europea del 2014, ed anzi quale 'strutturale' modificazione (integralmente applicata nelle successive elezioni del 2019), è **intervenuta la legge n. 65 del 2014** che ha previsto:

a) una **soglia di candidature di genere** nella lista, pari alla metà della lista (pena la riduzione della lista mediante cancellazione dei nominativi di un genere eccedente la soglia, e se ciò non basti, riacquiescenza della lista);

b) l'**alternanza di genere** nelle candidature per i primi due nominativi della lista (pena la modificazione nell'ordine delle candidature);

c) la **doppia preferenza di genere**, cioè l'espressione, sulle tre preferenze consentite, di almeno una preferenza indirizzata a genere diverso (pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza).

2012. Regioni e Comuni: verso il riequilibrio tra i generi

L'iniziativa parlamentare volta ad introdurre misure di riequilibrio della rappresentanza di genere si manteneva viva anche nelle legislature successive.

Nella XVI legislatura era approvata **la legge n. 215 del 2012** con l'obiettivo di **promuovere il riequilibrio nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli regionali.**

Successivamente, nella XVII legislatura, per i Consigli regionali è stata approvata **la legge n. 20 del 2016.**

Se ne tratterà più avanti, a proposito degli enti territoriali.

2015. L'Italicum e la parità di genere

Dopo la sentenza della Corte costituzionale che dichiarò l'incostituzionalità di alcune salienti disposizioni della legge elettorale n. 270 del 2005, era approvata la **legge n. 52 del 2015** (cd. *'Italicum'*).

Tale legge - **valevole solo per la Camera dei deputati** - introduceva, a pena di inammissibilità, un **obbligo di rappresentanza paritaria dei due sessi nel complesso delle candidature circoscrizionali** (quindi a livello regionale, secondo quella disciplina) di ciascuna lista.

Prevedeva inoltre, nella successione interna delle singole liste nei collegi, che i candidati fossero collocati secondo un **ordine alternato di genere** e stabiliva, a pena di inammissibilità della lista, che nel numero complessivo dei capilista nei collegi di ogni circoscrizione **non potesse esservi più del 60 per cento di candidati dello stesso sesso**.

Infine, introduceva la cosiddetta **doppia preferenza di genere**: in caso di espressione della seconda preferenza, l'elettore avrebbe dovuto scegliere un candidato di sesso diverso rispetto al primo, a pena di nullità della seconda preferenza.

Anche *'Italicum'* è stato colpito, in alcune sue altre previsioni, da declaratoria di incostituzionalità, resa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 35 del 2017.

2017. Uomini e donne nella nuova legge elettorale

Il tema della rappresentanza di genere è riemerso in primo piano nel corso del dibattito sulla riforma elettorale.

Punto d'approdo sono state le disposizioni della **legge n. 165 del 2017** su:

- ✓ **l'alternanza di genere** nella sequenza della lista;
- ✓ **la quota di genere nelle candidature uninominali**;
- ✓ **la quota di genere nella posizione di capolista per i collegi plurinominali**.

Più in dettaglio, la nuova legge elettorale ha previsto che:

- nella successione interna delle liste per i collegi plurinominali, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere
- nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste a livello nazionale (regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato nei collegi uninominali in misura superiore al 60 per cento
- nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale (regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento.

Elezioni politiche del 2018: la rappresentanza femminile

Con le elezioni del 2018 per la prima volta sono state sperimentate le misure previste dalla legge elettorale n. 165 del 2017 per promuovere la parità di genere nella rappresentanza politica.

Nel 2018, risultano elette in Parlamento **334 donne, pari a circa il 35 per cento** (di cui 225 alla Camera e 109 al Senato). Questo risultato pone l'Italia oltre la media dei Paesi dell'Unione europea, la quale risulta pari al 32,8 per cento.

Al Senato per la prima volta, con l'elezione di Maria Elisabetta Alberti Casellati, si

è insediata una donna alla Presidenza. La carica di Presidente della Camera dei deputati è stata declinata al femminile nelle legislature VIII, IX e X (con l'elezione di Nilde Iotti), nella XII legislatura (Irene Pivetti) e nella XVII legislatura (Laura Boldrini). Nell'attuale XVIII legislatura sono state elette, in entrambi i rami del Parlamento, due Vicepresidenti donne su quattro.

Da un'[analisi dei dati](#)⁷ risultanti dal complesso di tutte le **candidature presentate** alle elezioni 2018 emerge che per l'elezione della **Camera dei deputati** sono stati presentati:

✓ nei collegi **uninominali**, il 57,3% (1.440) di candidati di sesso maschile e il **42,7%** (1.072) di sesso femminile;

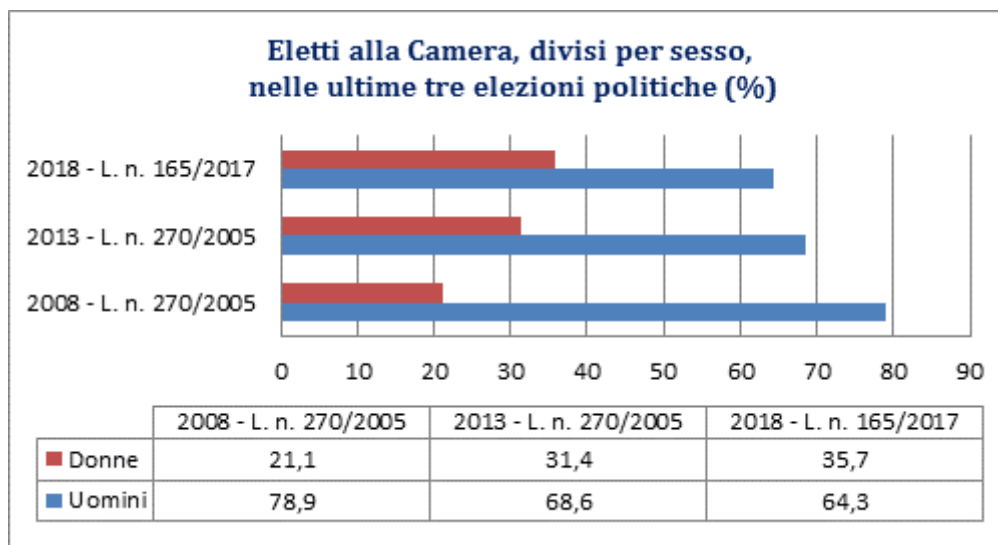
✓ nei collegi **plurinomiali**, il 52,3% (1.869) di candidature di sesso maschile e il **47,7%** (1.706) di sesso femminile.

Per l'**elezione del Senato** sono stati presentati:

✓ nei collegi **uninominali**, il 55,1% (696) di candidati di sesso maschile e il **44,9%** (566) di sesso femminile;

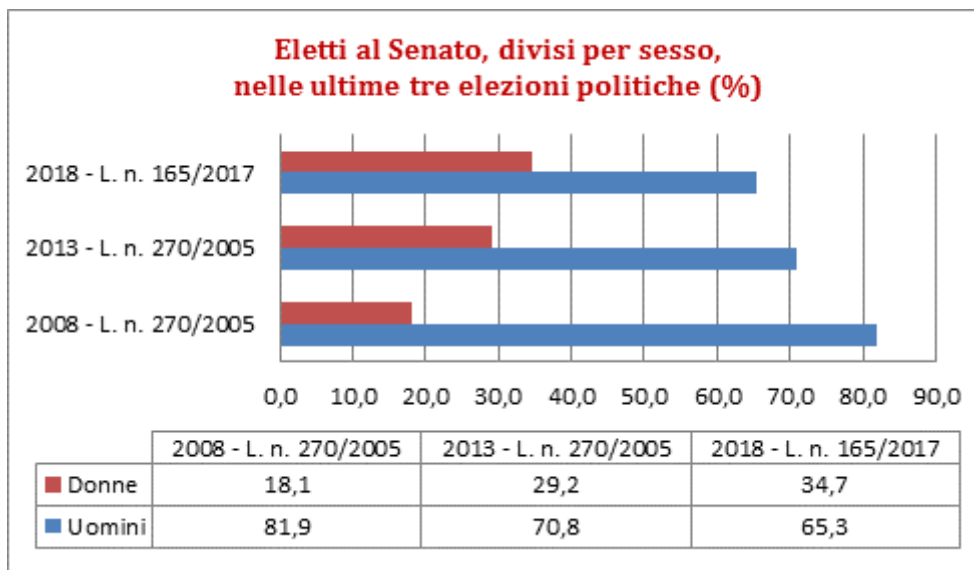
✓ nei collegi **plurinomiali**, il 52,1% (996) di candidature di sesso maschile e il **47,9%** (916) di sesso femminile.

Per quanto riguarda i **risultati elettorali**, la percentuale di **donne elette alla Camera** risulta pari al 35,7% (225 su 630), in aumento rispetto alla precedente legislatura (+4,3%), la quale, a sua volta, aveva fatto registrare un incremento di circa il 10 per cento rispetto alla XVI legislatura.



Al **Senato**, la percentuale complessiva di donne elette è pari al 34,7% (109 su 314), in aumento rispetto alla XVII legislatura (+5,5%) che aveva già fatto registrare un significativo aumento rispetto alla legislatura precedente (+11,1%).

⁷ Cfr. il dossier n. 104 del Servizio Studi della Camera dei deputati *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, 1° marzo 2021, da cui si mutuano altresì le raffigurazioni grafiche riportate nel testo.



All'aumento delle candidature di sesso femminile ha dunque fatto seguito un aumento delle **elette**, che porta l'Italia al di sopra della media dell'Unione europea (pari al 29,3%).

Analizzando i dati più nel dettaglio, alla **Camera**:

- ✓ nei collegi **uninominali**, a fronte del 42,7% di candidate, sono donne il 35,3% degli eletti in tali collegi (82 su 232);
- ✓ nei collegi **plurinomiali**, a fronte del 47,7% di candidature di sesso femminile, sono donne il 36% degli eletti in tali collegi (139 su 386).

Per quanto riguarda l'elezione del **Senato**:

- ✓ nei collegi **uninominali**, a fronte del 44,9% di candidate, sono donne il 38,9% degli eletti in tali collegi (45 su 116);
- ✓ nei collegi **plurinomiali**, a fronte del 47,9% di candidature di sesso femminile, sono donne il 32,1% degli eletti in tali collegi (62 su 193).

La promozione femminile: un obbligo anche per i partiti

Nella scorsa XVII legislatura, il tema della rappresentanza di genere si è intrecciato con la disciplina del finanziamento dei partiti.

La promozione della partecipazione attiva delle donne alla politica era già apparsa nella legge n. 157 del 1999 (all'articolo 3), destinando a questo fine una quota del finanziamento pubblico: era infatti previsto, a carico dei partiti, l'obbligo di destinare alla promozione femminile almeno un importo pari al 5 per cento dei rimborsi elettorali ricevuti.

La legge n. 96 del 2012 ha poi introdotto per i trasgressori la corrispettiva sanzione amministrativa pecuniaria (un ventesimo dell'importo complessivamente spettante alla formazione politica per l'anno in corso), introducendo un disincentivo (la diminuzione del 5 per cento del contributo pubblico) alla presentazione di candidature non ispirate ad una politica di genere.

Il decreto-legge n. 149 del 2013, come convertito dalla legge n. 13 del 2014, ha ridisegnato la disciplina del finanziamento della politica, prevedendo l'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti e introducendo forme diverse di contribuzione (il 'due per mille', sulla base di una apposita scelta che sia espressa dai cittadini; agevolazioni fiscali sulle liberalità) una

disciplina dei requisiti di trasparenza e democraticità richiesti ai partiti per accedere alle nuove forme di contribuzione

la creazione di un apposito registro dei partiti e dei movimenti politici.

Ai fini dell'iscrizione nel registro sono stati prescritti alcuni requisiti per lo statuto dei partiti. Tra questi figura l'indicazione, nello statuto, delle "modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione" (articolo 3, comma 2, lettera f)).

Il medesimo decreto n. 149 del 2013 menziona la parità di accesso alle cariche elettive, sancendo innanzitutto il principio che i partiti politici promuovono tale parità.

In attuazione di tale principio, sono riprese e rafforzate due disposizioni contenute nella precedente legislazione sul finanziamento pubblico ai partiti (le citate legge n. 157 del 1999, articolo 3; legge n. 96 del 2012, articolo 1, comma 7, e articolo 9, comma 13): in primo luogo, per riequilibrare l'accesso alle candidature nelle elezioni, è prevista la riduzione delle risorse spettanti a titolo di 'due per mille' nel caso in cui, nel numero complessivo dei candidati presentati da un partito per ciascuna elezione (della Camera, del Senato e del Parlamento europeo), uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento. La misura della riduzione è pari allo 0,5 per cento per ogni punto percentuale al di sotto del 40 per cento, fino al limite massimo complessivo del 10 per cento (articolo 9, comma 2).

In secondo luogo, ai partiti politici che non abbiano destinato una quota pari ad almeno il 10 per cento del 'due per mille' ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, la Commissione di garanzia applica una sanzione amministrativa pari a un quinto delle somme spettanti a titolo di 'due per mille' (articolo 9, comma 3).

Le risorse derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie confluiscono in un apposito Fondo, cui si attinge per un meccanismo premiale per i partiti che eleggano candidati di entrambi i sessi. Il Fondo è annualmente ripartito tra i partiti iscritti nell'apposito registro, per i quali la percentuale di eletti (non di semplici candidati) del sesso meno rappresentato sia pari o superiore al 40 per cento (articolo 9, commi 4 e 5).

Pari opportunità nelle elezioni regionali

L'articolo 122 della Costituzione statuisce che la disciplina del "sistema di elezione" del Consiglio, della Giunta e del presidente delle Regioni spetti alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

L'articolo 117, settimo comma, della Costituzione prevede che le leggi regionali promuovano "la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

Tutti gli Statuti regionali contengono disposizioni relative alle pari opportunità elettorali tra uomini e donne.

La legge statale n. 215 del 2012, muovendosi entro questa intelaiatura costituzionale, ha posto una disposizione di principio per quanto riguarda la rappresentanza di genere nell'ordinamento regionale, prescrivendo che le leggi elettorali regionali promuovano "la parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive". Spetta poi agli Statuti e alle leggi regionali definire la puntuale disciplina.

Disposizioni più analitiche sono poi arrivate con l'approvazione della legge n. 20 del 2016 ("Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali"), che ha prescritto - benché alla stregua di "principi fondamentali" - che le leggi regionali disciplinino il sistema elettorale regionale secondo tre linee di intervento:

1) **qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze:** in ciascuna lista i candidati devono essere presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento e, inoltre, sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima;

2) **qualora la legge non preveda l'espressione di preferenze** (dunque liste 'blocate'): deve essere prevista l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento;

3) **qualora la legge elettorale regionale preveda collegi uninominali:** deve essere disposto l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento.

In relazione al mancato adeguamento della legislazione elettorale regionale, successivamente è intervenuto il [decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86](#). Prevede che il mancato recepimento nella legislazione regionale in materia di sistemi di elezione del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei Consigli regionali dei principi fondamentali posti dall'articolo 4 della legge n. 165 del 2004 integra la fattispecie di mancato rispetto di norme di cui all'articolo 120 della Costituzione e, contestualmente, costituisce presupposto per l'assunzione delle misure sostitutive ivi contemplate.

Il medesimo decreto-legge ha dettato quindi disposizioni da applicare nella regione Puglia per le elezioni del Consiglio regionale del settembre 2020.

Gli enti locali: tra quote e preferenze

La **legge n. 215 del 2012** si è posta l'obiettivo di promuovere il riequilibrio dei generi nei Consigli regionali e nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali.

Le sue disposizioni concernono l'accesso sia ai Consigli comunali (e circoscrizionali, nei Comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti) sia alle Giunte comunali e provinciali. Non si occupano invece dei Consigli provinciali, sui quali è poi intervenuta la legge n. 56 del 2014 sopprimendone l'elettività diretta.

Per i Consigli dei **Comuni sopra i 5.000 abitanti** la legge ha previsto un duplice strumento:

- ✓ quota di lista;
- ✓ preferenza di genere.

La **quota di lista** importa che **nessuno dei due generi** possa figurare nelle liste di candidati alla carica di consigliere comunale **in misura superiore ai due terzi** (è previsto un arrotondamento all'unità superiore, per il genere meno rappresentato, in caso di cifra decimale anche inferiore a 0,5).

La **preferenza di genere** importa che l'elettore possa esprimere **due preferenze** anziché una, com'era secondo la normativa previgente. Qualora siano espresse due preferenze, esse devono andare **una a un candidato di un genere, una a un candidato dell'altro genere, pena l'annullamento della seconda preferenza**.

Quale 'sanzione' in caso invece di inottemperanza rispetto alla quota di lista, è previsto che la commissione elettorale tenuta alla verifica di liste e candidature cancelli dalla lista, partendo dall'ultimo, i nominativi dei candidati 'eccedenti' la quota massima dei due terzi per il genere di appartenenza. Per i **Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti** la riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima. Per i **Comuni con**

popolazione superiore a 15 mila abitanti, invece, la riduzione non incontra limiti: qualora ne consegua un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge, la lista decade.

Per i **Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti**, è comunque previsto che nelle liste dei candidati sia **assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi**. Tale disposizione rileva per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nei quali non si applica la quota di lista sopra illustrata. Questa disposizione sulla presenza di entrambi i sessi nelle liste risulta però priva di sanzione.

La legge n. 215 del 2012 è intervenuta anche sul contenuto degli Statuti comunali e provinciali, prevedendo che **gli Statuti stabiliscano norme per "garantire" (non più semplice-mente "promuovere") la presenza di entrambi i sessi** nelle Giunte e negli organi collegiali non elettivi del Comune e della Provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

Per quanto invece riguarda la composizione delle Giunte, la legge si limita a porre la previsione che si abbia, nella loro composizione, "il rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi". È materia su cui si è sviluppata ormai consistente giurisprudenza amministrativa.

Due anni dopo, **nel 2014**, è intervenuta la **legge n. 56** con disposizioni più stringenti: **nelle Giunte comunali nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento**. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della norma solo i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

La medesima legge del 2014 ha reso elettivi di secondo grado i Consigli metropolitani (organi delle Città metropolitane) e i Consigli provinciali, così che l'elettorato attivo e passivo spetta oggi ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei rispettivi territori. Alle elezioni per i nuovi Consigli **nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste in misura superiore al 60 per cento**, a pena di inammissibilità.

Tale disposizione è stato previsto trovare applicazione decorsi cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 215, quindi dalle elezioni del 2018 (articolo 1, commi 27-28 e commi 71-72).