



***Il principio di parità di genere nella
rappresentanza politica e nelle
istituzioni***

Global Gender Gap Index 2019

È una classifica stilata ogni anno dal World Economic Forum che valuta il grado di parità di genere in base da alcuni indici: Economic participation and opportunity, educational attainment, health and survival, political empowerment.

N.B: L'Italia è 70esima

Top 10 performers
Iceland leads the way, followed by its Nordic neighbors.

| Country | Rank | Score (0-1) |
|-------------|------|-------------|
| Iceland | 1 | 0.858 |
| Norway | 2 | 0.835 |
| Sweden | 3 | 0.822 |
| Finland | 4 | 0.821 |
| Nicaragua | 5 | 0.809 |
| Rwanda | 6 | 0.804 |
| New Zealand | 7 | 0.801 |
| Philippines | 8 | 0.799 |
| Ireland | 9 | 0.796 |
| Namibia | 10 | 0.789 |

In Assemblea costituente..

- prima versione dell'art. 51:
l'accesso di uomini e donne
alle cariche pubbliche
sarebbe stato consentito
*“conformemente alle loro
attitudini, secondo le norme
stabilite dalla legge”*
- la guerra (questa volta
esplicita) di Maria Federici e
delle altre Costituenti:
sostituzione del riferimento
alle *“attitudini”* con
l'espressione, meno
compromettente, *“requisiti”*

*“Poiché le
attitudini non
si provano
se non col
lavoro,
escludere le
donne da
determinati
lavori
significhereb-
be non
provare mai
la loro
attitudine a
compierli”*

Art. 51 Cost.

«Tutti i cittadini dell ' uno e dell ' altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge»

(versione originaria)

Questo principio
è rimasto per diversi anni disatteso...

1958

Sentenza n. 56 del 1958

la Corte costituzionale ha salvato la norma che disponeva che dei 6 giudici popolari delle Corti d'assise, almeno 3 dovessero essere uomini.

Afferma la Corte che l'art. 51 Cost., pur sancendo l'obbligo di garantire la parità, aggiunge «*secondo i requisiti stabiliti dalla legge*»: con questa formula i Costituenti vollero lasciare al legislatore una “*qualche sfera di apprezzamento nel dettare le modalità di applicazione del principio, ai fini della migliore organizzazione e del più proficuo funzionamento dei diversi uffici pubblici, anche nell'intento di meglio utilizzare le attitudini delle persone*”.

...fino al 1960....

1960

Sent. n. 33 del 1960

La Corte dichiara illegittima la norma che escludeva le donne da tutti i pubblici uffici che comportassero l'esercizio di diritti e potestà politiche

“una norma che consiste nello escludere le donne in via generale da una vasta categoria di impieghi pubblici, [deve] essere dichiarata incostituzionale per l'irrimediabile contrasto in cui si pone con l'art. 51, il quale proclama l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive degli appartenenti all'uno e all'altro sesso in condizioni di eguaglianza”

DONNE E RAPPRESENTANZA POLITICA

Negli anni Novanta il Legislatore interviene coattivamente per promuovere l'effettiva uguaglianza tra i sessi nell'accesso alle Assemblee rappresentative

- Elezioni comunali (legge n. 81 del 1993): Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato «**in misura superiore ai due terzi**».
- Elezioni regionali (legge n. 43 del 1995): Nessuno dei due sessi può essere rappresentato «**in misura superiore ai due terzi dei candidati**»
- Elezioni della Camera dei deputati (legge n. 277 del 1993): Le liste recanti più di un nome sono formate da candidati e candidate «**in ordine alternato**» (=> n.b.



La Corte costituzionale dichiara illegittime tutte queste norme
(sent. n. 422 del 1995)

ARGOMENTI:

Nell'accesso alla competizione elettorale i Costituenti vollero garantire l'**uguaglianza** intesa in senso rigorosamente **formale**



Nonostante la formulazione 'neutra', queste norme differenziano in base al sesso al fine di favorire il genere femminile (nell'ottica dell'eguaglianza sostanziale).
Inoltre, esse attribuiscono direttamente un **risultato!**

Per superare l'ostacolo posto da questa decisione, in Parlamento viene avviata la riforma dell'art. 51 Cost.

Legge cost. 30 maggio **2003**, n. 1

«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»

MA per le Regioni il legislatore costituzionale era già intervenuto nel **2001**

Art. 117, comma 7 Cost.

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



La Corte salva la legge della Regione Valle d'Aosta che richiedeva che nelle liste elettorali fossero *“presenti candidati di entrambi i sessi”* (sent. n. 49 del 2003)

La norma non pone il sesso quale condizione di eleggibilità o candidabilità, ma concerne “solo le liste e i soggetti che le presentano”

ARGOMENTI

Non incide su rappresentanza politica

La norma è formulata in modo neutro

Nuovo quadro costituzionale (relativo a Regioni)

Vincola solo i partiti nella misura minima di non discriminazione nella selezione delle candidature

Non è misura di diritto diseguale ma garantisce parità di chances tra candidati

La 'preferenza di genere'



Legge Regione Campania n.
4 del 2009

*“L’elettore può esprimere ...
uno o due voti di preferenza ...
Nel caso di espressione di due
preferenze, una deve
riguardare un candidato di
genere maschile e l’altra un
candidato di genere femminile
della stessa lista, pena
l’annullamento della seconda
preferenza” (art. 4)*

La Corte ritiene salva la norma (sent. n. 4 del 2010)

ARGOMENTI

l'elettore ha la **facoltà** di esprimere una seconda preferenza. Inoltre, l'invalidità colpisce solo la seconda preferenza eventualmente espressa

la norma non restringe ma amplia lo spettro delle scelte dell'elettore

La regola non è idonea a prefigurare un risultato elettorale, né attribuisce alle donne o agli uomini maggiori possibilità di successo

Inoltre, il quadro costituzionale «è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost.»

PIÙ RECENTI INTERVENTI LEGISLATIVI (O PROPOSTE LEGISLATIVE) IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA POLITICA:

- **Legge n. 215 del 2012**

Prevede una disciplina volta a riequilibrare la composizione di genere nei **consigli comunali e regionali** (nel primo caso con una disciplina di dettaglio, che per i Comuni di grandi dimensioni comporta, oltre ad una riserva di posti in lista, il meccanismo della preferenza di genere; nel secondo caso introducendo una norma di principio vincolante per le Regioni).

Inoltre, la legge impone il rispetto dell'art. 51 Cost. nell'ambito della comunicazione politica

[Infine, essa richiede agli statuti comunali di garantire la presenza di entrambi i generi nelle Giunte].

- **Legge n. 65 del 2014**

Elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo:

Elezioni del 2014:

Possibilità di esprimere 3 preferenze, purchè riguardanti «candidati di sesso diverso» (pena l'annullamento della terza preferenza)

Altre leggi:

Legge n. 56 del 2014 (elezione del Consiglio metropolitano e del Consiglio provinciale)

Legge 20 del 2016, parità nei Consigli Regionali

Elezioni del 2019 e successive:

= ma la pena è l'annullamento della seconda e della terza preferenza

+ obbligo di presentare in ciascuna lista donne e uomini in eguale misura, e di alternare per genere i due primi candidati

Dall'Italicum al Rosatellum

- Italicum (l. n. 52 del 2015): per la prima volta prevede norme volte a riequilibrio della rappresentanza di genere in Parlamento.

- Rosatellum (l. n. 165 del 2017):

Per la parte uninominale, si è stabilito che nel complesso delle candidature debba essere rispettata una soglia massima per sesso pari al 60%.

Per la parte di seggi assegnati invece con il metodo proporzionale, si è intervenuti in un duplice senso: a) si è previsto che ciascuna lista debba essere composta in modo da alternare per genere i candidati; b) presentazione dei c.d. capolista (60%).

LA PARITÀ DI ACCESSO NELLE ALTRE ISTITUZIONI: IL CASO DELLE GIUNTE

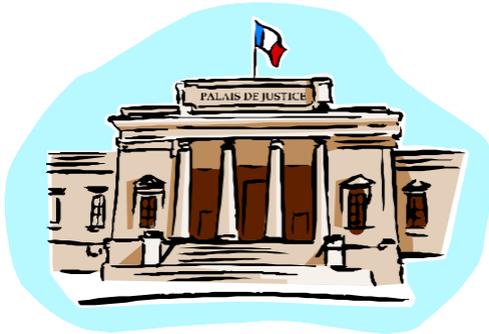
L'art. 51 Cost. parla di parità nell'accesso alle cariche elettive e agli «uffici pubblici» → Giunte, cui si accede per nomina politica

Art. 6 Tuel → Gli statuti comunali e provinciali devono stabilire norme per garantire (cfr. legge n. 215 del 2012) la presenza di entrambi i sessi nelle Giunte e negli enti partecipati dal Comune o dalla Provincia

[Cfr. ora recentissima legge n. 56 del 2014 per Comuni con più di 3 000 abitanti: quota pari al

Queste norme, come le disposizioni statutarie degli Enti locali e delle Regioni che hanno dato ad esse attuazione, sono spesso state disattese.

Situazione che ha reso indispensabile
l'intervento dei Giudici



Ricorsi al Giudice amministrativo proposti da parte di:

- *Donne cittadine elettrici*
- *Consigliere di parità*
- *Associazioni che promuovono le pari*

‘Caso Lombardia’

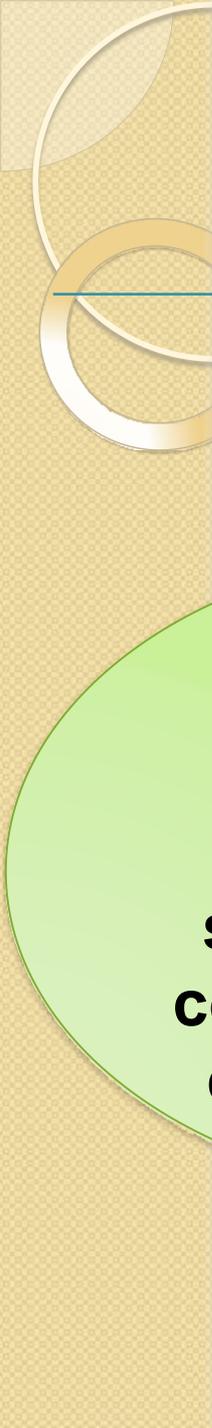
art. 11 Statuto:

«La Regione riconosce, valorizza e garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo, adottando programmi, leggi, azioni positive, e iniziative atte a garantire e promuovere la democrazia paritaria nella vita sociale, culturale, economica e politica

...

... promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione»





N.B. prima volta che il concetto di **democrazia paritaria** entra a far parte di un testo giuridico

'quote'
nella concezione
tradizionale ...
... intese come
strumento volto a
correre in soccorso
di soggetti deboli

**'Democrazia
paritaria'** ...
*pretesa a realizzare
un diritto la cui
implementazione
concorre al
benessere
dell'intera società*

....nonostante il chiaro tenore dell'art. 11 dello Statuto lombardo, all'indomani della consultazione elettorale del 2010, il Presidente della Regione nominava come assessori in Giunta 15 componenti di sesso maschile, 1 solo di sesso femminile...



decreti di nomina impugnati da cittadine elettrici e da associazioni che tutelano le pari opportunità

Tar Lombardia, sez. I, sent. 4 febbraio 2011



ricorso rigettato

secondo il Tar Lombardia:

-Le norme di principio come quelle statutarie regionali richiamate hanno natura non vincolante.

risalente tesi delle
norme programmatiche

La nomina degli assessori ha natura fiduciaria, è dunque espressiva di discrezionalità politica

... inoltre

- *«il Collegio è dell'avviso che, in considerazione dello stadio in cui versa attualmente il processo di promozione dell'effettiva democrazia paritaria tra tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici, non possa pervenirsi a una dichiarazione di illegittimità della formazione della Giunta regionale siccome composta da un solo assessore di sesso femminile ...»*

(sic!)

nel frattempo ... 'Caso Campania'

Art. 46 Statuto:

«Il Presidente della Giunta regionale, nei dieci giorni successivi nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini, i componenti la Giunta»

**Il Presidente della
Regione nominava in
Giunta 1 sola donna su
11 assessori!**

In questo caso i Giudici amministrativi danno ragione ai ricorrenti!

ritenendo la norma statutaria immediatamente precettiva, e che anche rispetto all'atto di nomina degli assessori essa espliciti effetti vincolanti

(Tar Campania, sent. n. 1985 del 2011;

confermata da Cons. st. sent. n. 4502 del 2011)





Non solo...

La decisione del Consiglio di Stato sul caso Campania è oggetto di un conflitto di attribuzione risolto dalla Corte costituzionale

La decisione del Consiglio di Stato sul caso Campania è stata oggetto di un conflitto di attribuzione risolto dalla Corte costituzionale



Sent. n. 81 del 2012

«La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili».

La norma dello Statuto campana sull'equilibrio di genere è vincolante e *«la discrezionalità spettante al Presidente risulta arginata dal rispetto di tale canone»*

tornando al caso Lombardia...

In sede di appello, forse anche per il sopravvenire di queste nuove decisioni, così come di altre riguardanti numerose altre Giunte

(es. Giunta della Regione Sardegna, Giunta del Comune di Roma, ecc.)

la decisione del Tar Lombardia viene riformata

Consiglio di Stato, sez. V., 21/6/2012, sent. n. 3670

Il Giudice amministrativo di secondo grado ritiene:

-equiparabili, nella loro portata precettiva, le norme dello Statuto lombardo e dello Statuto campano;

-«riequilibrio» = «*uguaglianza, o sostanziale approssimazione ad essa*»;

- 
- sussistente una *«evidente violazione di legge»* in quanto l'*«equilibrata presenza ... non può certo esser assicurata dalla presenza di un solo assessore donna»*

Seguito della vicenda...

- *in pendenza del giudizio, il Presidente di Regione Lombardia procedeva ad un rimpasto di Giunta, aggiungendo una donna tra gli assessori e una tra i sottosegretari. I decreti di nomina sono stati nuovamente impugnati, e ancora una volta il Tar Lombardia ha annullato gli atti di nomina per violazione dello Statuto regionale*
- (Tar Lombardia sent. n. 2945 del 2012)

In conclusione...

perché più donne in Giunta, nelle Assemblee elettive, nelle Istituzioni?

N.b.



Non si tratta di tutelare le donne quali
soggetti deboli, ma di realizzare una
«*democrazia paritaria*», in cui entrambi i
generi possano partecipare alla vita
istituzionale ed economica, con
beneficio dell'intera società



Le norme servono? Sono sufficienti?

| | |
|--|-------------------------------------|
| Le tappe della parità di genere nella sfera pubblica | I dati |
| Donne in Magistratura | |
| Anni '60: primo accesso delle donne alla Magistratura (legge n. 66 del 1963) | 4% |
| 2017 | 52% |
| Donne in Parlamento | |
| Primi anni '90: il legislatore introduce norme volte a promuovere l'accesso alle Assemblee elettive | 9,2% alla Camera 5,4% al Senato |
| 1996: dopo la sentenza n. 422 del 1995 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le norme volte a promuovere l'accesso alle Assemblee elettive. | 10,8% alla Camera 6,9% al Senato |
| 2003: approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2003, che riforma l'art. 51 Cost. prevedendo che <i>"A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini"</i> . | 15% alla Camera 10% al Senato |

| | |
|--|---|
| <p>Dopo la tornata elettorale del 2013:</p> | <p>Le donne nei Consigli comunali sono arrivate al 28%. Ma nei Consigli dei grandi Comuni (con più di 300.000 abitanti), si registra il dato è più basso: 22%. I dati migliori riguardano i Comuni di media dimensione, dove si arriva al 31%. Mentre è altrettanto significativo che nei Comuni più piccoli (meno di 5.000 abitanti), ai quali non si applica la doppia preferenza di genere, le donne non superano il 28%. N.B. questi dati sembrerebbero dimostrare che laddove si applica la doppia preferenza di genere si sono ottenuti buoni risultati, ma questo non è vero se si guarda ai comuni di grandi dimensione, dove evidentemente persiste la tendenza dei partiti e degli elettori a promuovere e a votare maggiormente candidati uomini.</p> |
| <p align="center">Donne nel Parlamento europeo in rappresentanza dell'Italia</p> | |
| <p>2009: le elezioni si svolgono in applicazione della legge n. 40 del 2004, che prevede quote di lista ma con sanzioni blande.</p> | <p>Le donne elette in rappresentanza dell'Italia raggiungono quota 22%</p> |
| <p>2014: le elezioni si svolgono in applicazione della legge n. 65 del 2014, che prevede quote di lista e la tripla preferenza di genere.</p> | <p>Le donne elette in rappresentanza dell'Italia raggiungono quota 39,7%</p> |

Oggi 35% di
Donne nel
Parlamento
Italiano

2013: le elezioni si tengono senza la previsione di norme che obblighino i partiti politici a candidare più donne (salvo blande misure economiche)

31% alla Camera
29% al Senato
N.B: Il dato sembra dimostrare che la misura legislativa in sé non è sufficiente, occorrendo anche l'acquisizione di una consapevolezza del problema sul piano culturale.



Fonte: Dati OpenPolis

Donne nei Consigli regionali

2001: approvazione delle leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001 (nuovo art. 117, comma 7, Cost.)

Il 10% di consiglieri regionali è donna

2016: Approvazione della legge n. 20 del 2016, che ha previsto nella disciplina statale sui sistemi elettorali regionali un principio più stringente in tema di pari opportunità.

Il 17,7% di consiglieri regionali è donna. Ma vi sono differenze significative tra le diverse Regioni: Es. 30% in Emilia e Toscana; Nessuna donna in Basilicata!
N.B. le Regioni si sono subito attivate per dare attuazione al principio costituzionale introdotto nel 2001, ma spesso lo hanno fatto con misure scarsamente efficaci, che agiscono solo sul piano economico e non prevedendo l'inammissibilità della lista inottemperante

Donne nei Consigli comunali

Prima della tornata elettorale del 2013: ovvero prima dell'applicazione della legge n. 215 del 2012, che ha introdotto quote di lista e la c.d. doppia preferenza di genere.

11,2% di donne nei Consigli comunali

Le donne in Parlamento (dati 2018)

| SENATO | | | | CAMERA | | |
|--------|-----|---------|--|--------|-----|---------|
| Men | 210 | 65,63 % | | Men | 433 | 68,73 % |
| Women | 110 | 34,38 % | | Women | 197 | 31,27 % |
| Tot. | 320 | | | Tot. | 630 | |



La presenza di donne nelle istituzioni: una proposta di indagine empirica

Obiettivi e oggetto:

- mappatura della presenza di donne all'interno di alcuni organismi istituzionali italiani
- gli organismi sottoposti a monitoraggio presentano una componente di nomina politica
- lo studio ha interessato la Corte costituzionale e gli organi di autogoverno delle magistrature, ordinaria e speciali; le autorità indipendenti ed altri istituti operanti a livello nazionale

Metodologia: i dati di partenza

- riferimenti normativi relativi alle procedure di nomina/elezione dei componenti con particolare riferimento ai componenti di nomina/elezione politica
- prassi informali relative alle procedure di nomina
- previsioni normative volte a promuovere l'equilibrio di genere
- prassi virtuose volte alla promozione dell'obiettivo indipendentemente da vincoli legislativi
- numero e percentuale di componenti donne nominate a partire dalla istituzione dell'organo
- numero e la percentuale delle componenti donne attualmente in carica

Le prospettive di analisi dei dati:

- sulla composizione *gender-balanced*
- sulla rintracciabilità di interventi normativi e/o buone prassi per favorire l'incremento della presenza femminile
- sulla storia della presenza femminile all'interno degli organi analizzati → maggiore sensibilità al tema dell'equilibrio di genere e incremento della presenza femminile?

I risultati

- la tendenza generale vede una scarsa, se non addirittura assente, presenza femminile
- non si danno esempi di donne che ricoprono la carica di Presidente ovvero di vice-Presidente → eccezioni: Corte costituzionale e Autorità Garante per la protezione dei dati personali!
- non si sono rintracciate normative che espressamente impongano il rispetto dell'equilibrio di genere per gli organi collegiali
- difettano buone pratiche tese a favorire una composizione *gender-balanced* che salvaguardi il principio di parità