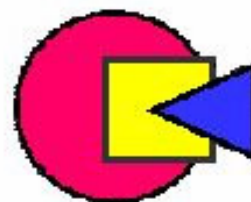


## L'ITALIA PER LE DONNE



Legislazione e orientamenti a livello nazionale  
per la parità e le pari opportunità:  
tutela, sostegno, valorizzazione

---



CRS - PO - MdL

---

## Introduzione

Il sistema normativo italiano in materia di parità e pari opportunità tra donne e uomini testimonia una graduale mutamento di prospettiva, che ha preso avvio da una concezione di tutela delle donne orientata alla predisposizione di interventi - per lo più settoriali - di protezione e rimozione di quegli ostacoli giuridici che non consentivano l'affermazione del principio di uguaglianza formale tra i sessi. Progressivamente, anche grazie alle indicazioni date a livello comunitario, è poi invalsa la promozione del pieno coinvolgimento e della effettiva partecipazione delle donne alla vita sociale, economica, politica, individuati, questi, come fattori indispensabili per una compiuta affermazione dell'identità di genere e per la valorizzazione delle rispettive specificità degli uomini e delle donne.

Analizzando la legislazione italiana sulla falsariga del processo di integrazione comunitaria risulta evidente il percorso compiuto: se in un primo tempo la legislazione si è concentrata nel sostenere una parità retributiva fra donne e uomini e garantire una tutela minima per le lavoratrici gestanti e madri, in seguito la nozione di uguaglianza tra i sessi si è estesa, promuovendo azioni positive atte ad aumentare la partecipazione e la professionalità delle donne nel lavoro, fino a individuare nel mainstreaming di genere e nell'empowerment gli strumenti, congiuntamente alle azioni positive, utili affinché le donne possano essere pienamente riconosciute come soggetti attivi della vita sociale e lavorativa.

Data questa evoluzione, gli impegni normativi a favore delle pari opportunità tra donne e uomini risultano riconducibili nel complesso a tre macrosettori - il lavoro, la famiglia, l'accesso e la presenza nelle cariche pubbliche - all'interno dei quali le indicazioni, piuttosto variegate, toccano diversi ambiti: parità di diritti sul lavoro, parità di retribuzione, miglioramento delle opportunità di

lavoro, azioni positive per la promozione della parità sul lavoro, azioni di formazione e promozione professionale, misure per il rafforzamento degli organismi e dei soggetti istituzionali di parità, misure a sostegno della maternità e delle famiglie, regolazione dei congedi parentali.

I Governi e le Parti Sociali hanno svolto negli anni un ruolo di grande rilievo nel promuovere le pari opportunità, sia incentivando e sostenendo il dibattito che ha portato agli interventi normativi, sia assumendo impegni concreti e puntuali.

## L'evoluzione della normativa su parità e pari opportunità tra donne e uomini

Nella prima metà del Novecento, non sono riscontrabili enunciazioni esplicite da parte della normativa italiana sulla parità tra donne e uomini<sup>1</sup>, ma solo indicazioni generali sulla **capacità giuridica** delle donne: nel 1919<sup>2</sup> veniva abolita l'autorizzazione maritale, che impediva alle donne di donare, alienare beni immobili e compiere altri atti senza l'autorizzazione del marito e le donne erano ammesse ad esercitare tutte le professioni e tutti gli impieghi pubblici, con la sola esclusione dei poteri giurisdizionali, dei diritti o potestà politiche e delle attività militari<sup>3</sup>.

Successivamente, prendeva il sopravvento la sfera privata della vita delle donne: l'ideologia fascista le escludeva da qualsiasi impiego di natura pubblica, esaltandone piuttosto il ruolo materno e le funzioni familiari, con una posizione di netta sottomissione alla figura maschile.

Nel 1946 le donne videro riconosciuto il **diritto di voto**, ma è stata la "*Costituzione Repubblicana*" del 1948 a sancire per la prima volta in modo formale il **principio della parità tra donne e uomini**, a due livelli:

- a **livello generale** attraverso l'enunciazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale (art. 3);

---

<sup>1</sup> Il riferimento è a: PALICI DI SUNI PRAT Elisabetta, "La normativa comunitaria e nazionale sulle pari opportunità tra uomo e donna", in PROVINCIA DI TORINO (a cura), "Compendio della legislazione in materia di pari opportunità tra uomini e donne", Torino, 2003)

<sup>2</sup> Legge 17.07.1919 n. 1176 "che stabilisce norme circa la capacità giuridica delle donne"

<sup>3</sup> Tali riconoscimenti si resero possibili non solo per le pressioni da parte delle donne, ma anche grazie dalla dimostrazione che esse avevano fatto delle proprie capacità durante la I Guerra Mondiale, quando esse si trovarono a svolgere, in sostituzione degli uomini partiti per il fronte, alcune professioni dalle quali erano state fino ad allora escluse.

- a **livello specifico**, con disposizioni che sanciscono: la parità tra donne e uomini in ambito lavorativo e in relazione alla retribuzione (art. 4 a art. 37), l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi all'interno del matrimonio (art. 29), la parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51)

Nel testo costituzionale, le disposizioni riferite alle donne sono state molto innovative, ma i pregiudizi ancora esistenti nei confronti delle donne e alcune resistenze all'interno della stessa Assemblea Costituente condussero a inserire clausole a salvaguardia della funzione familiare della donna o che comunque rinviassero al legislatore la determinazione dei requisiti o delle modalità di attuazione della norma costituzionale: sono queste clausole che, negli anni, hanno consentito al legislatore, alla giurisprudenza e alla prassi di ridimensionare, se non addirittura di contraddire, la portata del disegno costituzionale.

In generale, la Costituzione ha identificato principi volti a garantire non solo la parità di trattamento e il divieto di discriminazione (**uguaglianza formale**), ma anche la rimozione degli ostacoli che si frappongono ad all'uguaglianza di fatto (**uguaglianza sostanziale**).

In relazione alla **famiglia** e al **lavoro**, è stata riconosciuta la parità di condizioni e diritti (uguaglianza formale<sup>4</sup>) e, insieme, è stata impostata una disciplina specifica a favore della maternità (uguaglianza sostanziale<sup>5</sup>), in un equilibrio che è, concretamente, mobile e in continua evoluzione<sup>6</sup>:

---

<sup>4</sup> In riferimento alla famiglia, viene stabilito che *“Il matrimonio è ordinato sull'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare”* (art. 29, comma 2) e in materia di lavoro viene garantito che *“La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore”* (art. 37).

<sup>5</sup> In riferimento alla famiglia, viene stabilito che la Repubblica *“protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo”* (art. 31) e in materia di lavoro viene garantito alla donna che *“Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione”* (art. 37).

ne è prova il fatto che l'obiettivo della parità perseguito attraverso la tutela per le lavoratrici madri è stato per molti anni considerato in seconda istanza rispetto a quello della tutela della maternità e della famiglia

La Costituzione definisce anche regole paritarie per l'**accesso a cariche pubbliche**<sup>7</sup>, ma, in questo, la parità effettiva ha incontrato ostacoli molto forti, soprattutto nell'ambito della magistratura<sup>8</sup>:

Negli anni Cinquanta, a **tutela delle lavoratrici madri** è intervenuta la Legge 860/1950<sup>9</sup>, che prevedeva: l'interdizione dal lavoro per 3 mesi prima e 8 settimane dopo il parto, riposi giornalieri per l'allattamento, una indennità giornaliera dell'80% della retribuzione, il divieto di licenziamento. Permanevano, tuttavia, strumenti come la "clausola di nubilato" e il licenziamento a causa di matrimonio, con una applicazione ancora molto diffusa.

Relativamente all'**accesso alle cariche pubbliche**, nel 1956<sup>10</sup> veniva riconosciuta alle donne la possibilità di partecipare alle Corti di Assise, pur con la limitazione - giudicata dalla Corte Costituzionale non lesiva del principio di uguaglianza<sup>11</sup> - che almeno 3 dei 6 giudici popolari fossero uomini: L'eliminazione di qualsiasi divieto o limite sarebbe stata sancita solo nel decennio

---

<sup>6</sup> Infatti, la duplicità di obiettivi tra famiglia e lavoro era già abbozzata nella disciplina legislativa precedente alla Costituzione, anche se le leggi di tutela (Legge 19.06.1902 n. 242 e Legge 05.07.1934 n. 1347) erano rivolte a proteggere la maternità molto più che il lavoro delle madri.

<sup>7</sup> Recita il testo costituzionale "*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 stabilito dalla legge*" (art. 51)

<sup>8</sup> Per molti anni il sesso maschile è stato requisito di ammissione ai concorsi per uditore giudiziario (a norma di una previsione del 1941 che disponeva in questo senso) ed eventuali questioni sollevate dinanzi agli organi giudiziari vennero giudicate irricevibili o inammissibili.

<sup>9</sup> Legge 26.08.1950 n. 860 "Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri"

<sup>10</sup> Legge 27.12.1956 n. 1441 "Partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia nelle Corti di Assise e nei Tribunali per i minorenni"

<sup>11</sup> La Corte Costituzionale indicò che limitazione rispondeva all'esigenza "*della migliore organizzazione e del più proficuo funzionamento dei diversi uffici pubblici*" (Sentenza n. 56 del 1958)

successivo<sup>12</sup>, quando venne garantito per le donne “*l’accesso a tutte le cariche, le professioni, gli impieghi pubblici nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera*”.

Una effettiva evoluzione della normativa si avviò solo tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta, quando la parità tra donne e uomini diventò obiettivo esplicito, con un passaggio da forme di tutela formale e astratta a strategie più specificatamente mirate alla rimozione delle disuguaglianze di fatto: così, anche per esigenze di adeguamento alla normativa comunitaria, il tessuto normativo italiano, sino ad allora costituito da provvedimenti di carattere prevalentemente protettivo, si è andato arricchendo di leggi di riforma che guardano alla condizione lavorativa femminile anche nella sua dimensione sociale, oltreché in relazione alle esigenze di tutela di situazioni di maternità.

Per quanto riguarda le **politiche familiari**, nel 1975 veniva approvata la “Riforma del diritto di famiglia”<sup>13</sup>, che sanciva la parità tra i coniugi, eliminando la qualifica di capo della famiglia attribuita al marito.

Nell’ambito del **lavoro**:

- veniva eliminato il licenziamento a causa di matrimonio<sup>14</sup>;
- si perfezionava la tutela delle lavoratrici madri<sup>15</sup>, estendendola anche alle lavoratrici a domicilio (divieto di licenziamento fino al compimento del 1° anno di vita del bambino; divieto di lavori pericolosi, faticosi, insalubri; regolazione dell’astensione obbligatoria -prolungata fino a 2 mesi prima e 3 mesi dopo il parto - e facoltativa, regolamentazione della disciplina dei riposi per malattia del bambino);

---

<sup>12</sup> Legge 09.02.1963 n. 66 “Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni”

<sup>13</sup> Legge 19.05.1975 n. 151 “Riforma del diritto del lavoro”

<sup>14</sup> Legge 09.01.1963 n. 7 “Divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e modifiche della Legge 26.08.1950”

<sup>15</sup> Legge 30.12.1971 n. 1204 “Tutela delle lavoratrici madri”

- venivano definite le regole per la istituzione degli asili-nido comunali<sup>16</sup>.

A livello più generale, l'intervento normativo più rilevante è comunque costituito da una serie di indicazioni sulla **parità di trattamento** in materia di lavoro<sup>17</sup> che andavano a sancire:

- il divieto di qualsiasi discriminazione nell'accesso al lavoro (con qualsiasi modalità di assunzione, in qualunque settore o ramo di attività, a tutti i livelli di gerarchia professionale);
- il divieto di qualsiasi discriminazione nell'attribuzione di qualifiche, mansioni, progressione di carriera;
- il diritto per le lavoratrici autonome di rappresentare l'impresa negli organi statuari.

Negli anni Novanta, l'ambito normativo di maggiore rilevanza è rappresentato dall'introduzione del concetto di "**azioni positive**"<sup>18</sup>, a cui vennero dedicate in particolare due tipologie di intervento:

---

<sup>16</sup> Legge 06.12.1971 n. 1044 "Piano Quinquennale per l'istituzione degli asili-nido comunali", destinata a "provvedere alla temporanea custodia dei bambini per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale" (art. 1)

<sup>17</sup> Legge 09.12.1977 n. 903 "Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro"

<sup>18</sup> Dal 1997 le azioni positive vennero espressamente riconosciute a livello normativo europeo dal "Trattato di Amsterdam" e successivamente riconfermate come strategia di parità dalla "Carta dei Diritti Fondamentali" o "Carta di Nizza" del 2000

1. attività per la realizzazione della **parità nel lavoro** (Legge 125/91<sup>19</sup> e successivo Decreto Legislativo 196/00<sup>20</sup>), allo scopo di:
  - eliminare la discriminazione e la segregazione,
  - realizzare le pari opportunità,
  - riequilibrare le posizioni professionali femminili e maschili e i ruoli sociali in ambito familiare;
  
2. incentivi all'**imprenditoria femminile** (Legge 215/92)<sup>21</sup> destinati a:
  - promuovere l'uguaglianza sostanziale e le pari opportunità per donne e uomini nell'attività economica e imprenditoriale

Entrambe queste leggi hanno anche il merito di aver individuato e definito ruoli e compiti di Istituzioni di Parità volte alla realizzazione e alla tutela di della parità e delle pari opportunità sul lavoro: la Legge 125/91 ha istituito il *Comitato Nazionale di Parità* presso il Ministero del Lavoro e ha definito il ruolo della figura del/della *Consigliere/a di Parità*; la Legge 215/92 ha istituito il *Comitato per l'Imprenditoria Femminile*.

Indicazioni normative di tutela vengono date alle lavoratrici sia in caso di maternità (in particolare in relazione alla sicurezza e alla salute<sup>22</sup>), sia in relazione a specifiche caratteristiche dell'attività (lavoro notturno<sup>23</sup>).

---

<sup>19</sup> Legge 10.04.1991 n. 125 “Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro”, che riprende i principi espressi dai precedenti interventi legislativi (Legge 1204/71 e Legge 903/77)

<sup>20</sup> Decreto Legislativo 23.05.2000 n. 196 “Disciplina dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive, a norma dell'art. 7 comma 1 della Legge 17.05.1999 n. 144”

<sup>21</sup> Legge 25.02.1992 n. 215 “Azioni positive per l'imprenditoria femminile”

<sup>22</sup> Decreto Legislativo 25.11.1996 n. 645 “Recepimento della Direttiva 92/85/CE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento”, art. 7 e art. 71

<sup>23</sup> Decreto Legislativo 26.11.1999 n. 532 “Disposizioni in materia di lavoro notturno”

Negli anni Novanta, è stata anche sancita in forma più ampia la possibilità di accesso e di carriera per le donne in tutti i settori, attraverso l'istituzione del servizio militare volontario femminile<sup>24</sup> e con la regolazione dell'avanzamento del personale militare femminile nelle Forze Armate e nella Guardia di Finanza<sup>25</sup>.

All'inizio del secondo Millennio, in funzione dell'equilibrio tra parità e protezione, ovvero tra uguaglianza formale e uguaglianza sostanziale, è di particolare rilevanza l'intervento normativo sulla **conciliazione** (Legge 53/00<sup>26</sup> e successivo Testo Unico 151/01<sup>27</sup>), che trova carattere particolarmente innovativo in relazione alle politiche familiari, poiché, con l'obiettivo generale di riequilibrare i ritmi di vita delle persone, interviene per favorire una più equa distribuzione dei ruoli all'interno della famiglia, superando una visione limitata alla tutela della madre e individuando la paternità come diritto/dovere da vivere da parte del padre in equilibrio piuttosto che da esercitare in alternativa a quello della madre.

L'ampiezza di prospettiva della Legge 53/00 è dimostrata dai contenuti, che riguardano:

- ✓ l'armonizzazione dei tempi di lavoro, cura, formazione, relazione e la regolazione dei congedi familiari e di formazione professionale:
  - flessibilità di orario in riferimento prioritario ma non esclusivo alla cura dei figli,
  - possibile astensione dal lavoro per entrambi i genitori,

---

<sup>24</sup> Legge Delega 20.10.1999 n. 380 "Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile"

<sup>25</sup> Decreto Legislativo 31.01.2000 n. 24 "Disposizioni in materia di reclutamento su base volontaria, stato giuridico e avanzamento del personale militare femminile nelle Forze Armate e nel Corpo della Guardia di Finanza a norma dell'art. 1 comma 2 della Legge 20.10.1999 n. 380"

<sup>26</sup> Legge 08.03.2000 n. 53 "Disposizioni per il sostegno della maternità e paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città"

<sup>27</sup> Testo Unico 26.03.2001 n. 151 "Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della Legge 08.03.2000 n. 53"

- regolamentazione della disciplina dei riposi per malattia del bambino (per l'intera malattia in età fino a 3 anni e fino al 5° giorno di malattia in età fino a 8 anni)
- ✓ promozione di azioni positive per la flessibilità
  - progetti di sostituzione di titolare di impresa, o lavoratrice autonoma in astensione obbligatoria o congedo, o lavoratore in congedo parentale
  - programmi di formazione per il reinserimento post-congedo di lavoratrici e lavoratori
- ✓ interventi sul coordinamento dei tempi delle città e per la solidarietà sociale.
  - coordinamento degli orari di esercizi commerciali, servizi pubblici, uffici periferici
  - promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale
  - progetti di armonizzazione e coordinamento
  - costituzione di Banche del Tempo

In coerenza con questi diversi ambiti d'azione, il testo della legge è organizzato in tre sezioni, che forniscono ciascuna un quadro di riferimento a partire dal quale è possibile, per i diversi soggetti e attori sociali, approfondire i temi di specifico interesse, a favore di specifici gruppi di soggetti destinatari:

- donne e uomini, lavoratrici e lavoratori, in riferimento alla sezione *“Congedi parentali, per la cura dei familiari, per la formazione e formazione continua”*
- aziende, in riferimento alla sezione *“Contributi a sostegno della flessibilità di orario”*
- Regioni, Comuni, Enti Locali, in riferimento alla sezione *“Possibilità di predisporre Piani territoriali degli Orari e di promuovere la costituzione di Banche del Tempo”*

## *Gli interventi a favore della presenza delle donne nella vita politica*

La questione del **voto alle donne**<sup>28</sup> fu sollevata in Italia fin dalla seconda metà dell'Ottocento in numerosi dibattiti parlamentari, ma il movimento delle donne iniziò a crescere solo all'inizio del Novecento, promuovendo iniziative che portarono alla formazione di “*Comitati pro suffragio femminile*” e che indussero alcune donne a iscriversi alle liste elettorali, benché non fosse consentito – ma neppure esplicitamente vietato - dalla legge<sup>29</sup>: a fronte di ciò, la Cassazione di Roma e le Corti d'Appello delle italiane – tranne quella di Ancona<sup>30</sup> – negarono il diritto di voto alle donne<sup>31</sup>.

Il diritto al voto alle donne venne definito già nel 1945 e definitivamente sancito nel 1946<sup>32</sup> e - a seguito delle elezioni del 1946 - entrarono alla Costituente 21 donne, che diedero un apporto determinante per la redazione delle disposizioni costituzionali<sup>33</sup>.

Se, negli anni, la normativa italiana ha fornito indicazioni sull'accesso delle donne alle cariche pubbliche, invece, la loro presenza nella **vita politica** è stata oggetto di intervento legislativo per la prima volta solo negli anni Novanta<sup>34</sup>, quando venne definito - per le elezioni statali, regionali,

---

<sup>28</sup> L'analisi dell'accesso del voto alle donne fa riferimento al testo di PALICI DI SUNI PRAT Elisabetta, “La normativa comunitaria e nazionale sulle pari opportunità tra uomo e donna”, in Provincia di Torino (a cura), “Compendio della legislazione in materia di pari opportunità tra uomini e donne”, Torino, 2003)

<sup>29</sup> Iniziativa particolarmente interessante fu quella di Maria Montessori che, nel 1906, con un proclama pubblicato su un giornale e affisso clandestinamente sui muri di Roma, fece appello alle donne perché si iscrivessero alle liste elettorali politiche.

<sup>30</sup> Sentenza 28.07.1906, in Foro it. 1906, I, 1060

<sup>31</sup> La Corte di Cassazione specificava: “È innegabile che tutte le leggi che hanno ordinato e disciplinato l'esercizio delle pubbliche funzioni di ogni sorta sono fondate sul presupposto ed hanno come principio e regola, che non si è sentito neppure il bisogno di dichiarare espressamente, di non potere le donne venire ammesse ad una qualsiasi partecipazione di funzioni e cariche attinenti alla vita politica dello Stato.” (Foro It. 1907, I, 73)

<sup>32</sup> Decreto Legislativo luogotenenziale 01.02.1945, n. 23 recepito dal successivo Decreto Legislativo luogotenenziale 10.03.1946, n. 74 sull'elezione dell'Assemblea Costituente.

<sup>33</sup> Così, fu grazie a un emendamento presentato da Lina Merlin che il divieto di discriminazione in base al sesso venne inserito nell'articolo 3 della Costituzione, stabilendo pari dignità e uguaglianza davanti alla legge “*senza distinzione di sesso*”, ovvero inserendo la differenza di genere tra i diritti fondamentali di ogni persona.

<sup>34</sup> Legge 81/1993 “Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio Comunale e del Consiglio Provinciale”

provinciali e comunali – il meccanismo delle **quote elettorali**, in base al quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste elettorali in misura superiore ai due terzi o, in alternativa, le liste devono essere formate da candidati e candidate in ordine alternato. Tuttavia, la Corte Costituzionale<sup>35</sup> ha poi dichiarato illegittima questa norma - per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione che garantiscono l'assoluta uguaglianza tra donne e uomini nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive<sup>36</sup> - così come di tutte le disposizioni contenute nelle leggi elettorali che prevedessero misure dirette a favorire una maggiore presenza delle donne nelle assemblee elettive.

La pronuncia della Corte Costituzionale ha favorito il dibattito sulla questione, a seguito del quale la Legge Costituzionale del 2001<sup>37</sup> ha stabilito che gli statuti speciali, prevedano di promuovere *“condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali”*, allo scopo di *“conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi”* nella disciplina elettorale.

La successiva Legge Costituzionale del 2001 di revisione del Titolo V della Costituzione<sup>38</sup> ha poi introdotto un comma che specifica: *“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”*.

---

<sup>35</sup> Sentenza 12.09.1995 n. 422

<sup>36</sup> La Corte Costituzionale ha dichiarato che, se le azioni positive *“possono essere certamente adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica o, più in generale, per compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali), non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di tali diritti”* per quanto attiene, in particolare, all'elettorato passivo.

<sup>37</sup> Legge Costituzionale 31.01.2001 n. 2 *“Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano”*

<sup>38</sup> Legge Costituzionale 18.10.2001 n. 3 *“Modifiche al Titolo V parte seconda della Costituzione, art. 3 (che sostituisce l'art. 117)”*

Infine, dopo diverse proposte di revisione costituzionale dell'art. 51 - in cui si definisce che *“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”* – la riforma approvata dalla Legge Costituzionale del 2003<sup>39</sup> ha definito di aggiungere al testo costituzionale la dicitura che: *“A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.”*

L'intervento normativo è molto importante e fortemente simbolico, poiché in esso il riformatore costituzionale, se nel 2001 aveva dettato dei vincoli nei confronti del legislatore regionale, ora impegna la Repubblica - ossia lo Stato e, insieme, tutti gli altri Enti territoriali – a promuovere con specifici interventi l'accesso di donne e uomini alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza.

Esiste una recente Sentenza della Corte Costituzionale, emanata nel 2003, che dichiara legittima la legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta del luglio 2002 che dispone che *“ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio Regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi”* (art. 2) e, insieme, prevede l'invalidità delle liste che non rispettino la presenza di entrambi i sessi<sup>40</sup>: la Corte Costituzionale rileva, infatti, che le Leggi Costituzionali 2/2001 e 3/2001 pongono *“esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni”*. Inoltre, viene rilevato che *“il vincolo resta limitato al momento della formazione delle liste e non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva”*.

---

<sup>39</sup> Legge Costituzionale 30.05.2003 n. 1 “Modifica dell'articolo 51 della Costituzione”

<sup>40</sup> Il ricorso dell'Avvocatura di Stato impugnava i due principi sanciti dalla legge emanata dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta, definendoli in contrasto con la Costituzione, poiché la loro compresenza, togliendo il carattere di semplice enunciazione programmatica alla previsione di una presenza obbligatoria di entrambi i sessi nelle liste, limiterebbe di fatto il diritto di elettorato passivo.

L'ultimo intervento legislativo in relazione al meccanismo delle quote è del 2004<sup>41</sup>, quando è stato inserito per le elezioni del Parlamento Europeo, in cui non ci può essere rappresentazione di candidati superiore ai due terzi per nessuno dei due sessi nella definizione delle liste circoscrizionali<sup>42</sup>, introducendo anche una sorta di penalità (in forma di riduzione del rimborso delle spese elettorali) per i partiti che non rispettino queste norme<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Legge 08.04.2004 n. 90 “Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento Europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell’anno 2004”, art. 3

<sup>42</sup> “*Nell’insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento Europeo spettanti all’Italia, successive alla data di entrata in vigore della presente legge, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati*” (art. 3, comma 1).

<sup>43</sup> “*Per i movimenti e i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al comma 1, l’importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla Legge 03.09.1999 n. 57 è ridotto, fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito*” (art. 3, comma 2).

### *Gli organismi di parità a livello nazionale*

Accanto alla normativa, anche in Italia, a partire dagli anni Ottanta, sono sorte **Istituzioni di Parità e di Pari Opportunità**, soggetti istituzionali competenti per l'attuazione delle politiche di genere e svolgono una funzione prevalentemente consultiva, insieme a ruoli di controllo sugli atti amministrativi e di proposta di adozione di leggi e delibere degli Enti Locali.

La massima Istituzione rappresentativa per la parità e le pari opportunità tra donne e uomini è costituita dal *Ministero per le Pari Opportunità*, che, a partire dal 1996, gestisce le competenze del Governo in tema di parità, esercitando funzioni di indirizzo, proposta e coordinamento dell'iniziativa normativa in tutte le materie attinenti alla progettazione e alla attuazione delle politiche in materia di pari opportunità, cultura delle differenze, equità e qualità sociale per donne e uomini.

L'impegno a favore delle pari opportunità tra donne e uomini è, comunque, incardinato tra le funzioni del Presidente del Consiglio<sup>44</sup>, attraverso il *Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri*, che, a partire dagli anni Novanta<sup>45</sup>, promuove e coordina le azioni di Governo contro le discriminazioni di genere.

---

<sup>44</sup> Già nel 1988, era stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una Sezione dedicata alla parità, destinata a garantire condizioni di equità e di uguaglianza in relazione all'accesso e alla carriera negli impieghi pubblici.

<sup>45</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28.10.1997 n. 405 "Regolamento recante istituzione del Dipartimento per le Pari Opportunità nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri"

Con successive specifiche<sup>46</sup>, le competenze del Presidente del Consiglio a favore dell'uguaglianza tra donne e uomini sono state definite nella promozione e nel coordinamento di azioni - da realizzarsi anche attraverso strutture destinate - volte a: assicurare pari opportunità, prevenire e rimuovere le discriminazioni, consentire l'indirizzo, il coordinamento e il monitoraggio dell'utilizzo dei fondi di finanziamento europei.

A fianco e a supporto del Ministero e del Governo, a favore della parità e dell'uguaglianza di opportunità tra donne e uomini operano **organismi istituzionali**, che operano con riferimento ad alcuni principi:

- esercizio dei diritti di parità,
- promozione dell'uguaglianza come riconoscimento delle differenze di genere,
- integrazione orizzontale delle questioni di genere,
- coinvolgimento di diversi settori e istituzioni per la promozione della parità,
- analisi dell'impatto di genere delle politiche di sviluppo locale,
- promozione della parità sul lavoro,
- promozione dell'imprenditorialità femminile,
- promozione di una equilibrata rappresentanza dei sessi nel processo decisionale,
- azioni di diffusione e divulgazione e aumento della visibilità delle azioni a favore della parità tra donne e uomini.

---

<sup>46</sup> Decreto Legislativo 30.07.1999 n. 303 "Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della Legge 15.03.197 n. 59"

La *Commissione Nazionale per la Parità e le Pari Opportunità tra Uomo e Donna* - istituita per legge nel 1990<sup>47</sup> e successivamente modificata nel 1996<sup>48</sup>, ma già operante dal 1984 in forza di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - è composta da 30 donne<sup>49</sup> di nomina triennale per Decreto dal Presidente del Consiglio dei Ministri su designazione del Ministro per le Pari Opportunità.

La Commissione opera per integrare la prospettiva di genere in tutte le politiche e promuovere condizioni egualitarie in tutti gli ambiti (ad esclusione dell'accesso al lavoro e sul lavoro), valorizzando in particolare la risorsa femminile nei luoghi istituzionali e decisionali.

Con l'obiettivo generale di *“promuovere l'uguaglianza tra i sessi rimuovendo ogni discriminazione diretta e indiretta nei confronti delle donne e ogni ostacolo di fatto limitativo della parità”*, l'azione della Commissione è indirizzata a:

- promuovere iniziative per la partecipazione delle donne alla vita politica, economica e sociale;
- elaborare modifiche alla legislazione in funzione della completa uguaglianza tra i sessi;
- promuovere studi e ricerche sull'effettiva applicazione delle politiche di parità.

---

<sup>47</sup> Legge 22.06.1990 n. 164 “Norme sulla composizione e i compiti della Commissione Nazionale per la Parità e le Pari Opportunità tra uomo e donna presso il Governo di cui al comma 2 dell'art. 21 della Legge 23.08.1988, n. 400”

<sup>48</sup> Decreto Legge 23.10.1996 n. 542 “Differimento dei termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale”, art. 9 “Commissione Nazionale per la Parità e le Pari Opportunità tra Uomo e Donna”

<sup>49</sup> Le componenti vengono scelte: 7 nell'ambito delle associazioni e dei movimenti delle donne maggiormente rappresentativi sul piano nazionale, 11 nell'ambito delle componenti femminili dei partiti politici, 4 nell'ambito delle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, 4 nell'ambito delle organizzazioni imprenditoriali e della cooperazione femminile maggiormente rappresentative sul piano nazionale, 4 fra donne che si siano distinte in attività scientifiche, letterarie e sociali

A garanzia e controllo sull'attuazione della legislazione in materia di parità opera la figura di **Consigliere/Consigliera di Parità**, introdotta negli anni Ottanta<sup>50</sup> e meglio definita nel decennio successivo all'interno della legge relativa alle azioni positive<sup>51</sup>, con funzioni di:

- favorire e concretizzare l'attuazione dei principi di parità di trattamento sul lavoro,
- promuovere azioni positive e svolgere iniziative a favore dell'occupazione femminile,
- tutelare la posizione lavorativa delle donne,
- vigilare sul rispetto della parità e delle pari opportunità sul lavoro e verificare i casi di discriminazione diretta e indiretta subita dalle donne sul lavoro,
- ottenere dalle aziende pubbliche e private con almeno 100 dipendenti informazioni sulla situazione occupazionale rispettiva di uomini e donne.

La figura di Consigliera/e di Parità è presente sia a livello nazionale, sia a livello locale (regionale e provinciale), con nomina quadriennale del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità, su designazione, rispettivamente, degli Organismi nazionali, regionali, provinciali.

Il coordinamento dei diversi livelli è realizzato attraverso la **Rete Nazionale dei Consiglieri e delle Consigliere di Parità**, istituita allo scopo di rafforzare le funzioni dei/delle Consiglieri/e di Parità, di accrescere l'efficacia della loro azione, di favorire lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi.

---

<sup>50</sup> Decreto Legge 30.10.1984 n. 726 "Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali" e successiva conversione in legge (Legge 18.12.1984 n. 863)

<sup>51</sup> Legge 30.04.1991 n. 125 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna" e successivo Decreto Legge 23.05.2000 n. 196 "Disciplina dell'attività delle Consigliere e dei Consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive"

Inoltre, specifici **Comitati per le Pari Opportunità** sono stati creati negli anni all'interno di Istituzioni ed Enti pubblici:

- il *Comitato Nazionale per le Pari Opportunità* presso il **Ministero del Lavoro**<sup>52</sup>, presieduto dal Ministro, è competente sulla parità di trattamento nella formazione professionale, nell'accesso al lavoro, nella retribuzione e nella carriera e agisce con lo scopo di garantire la rimozione delle discriminazioni fondate sul sesso e a promuovere l'accesso al lavoro e la progressione professionale e di carriera per le donne
  
- il *Comitato per le Pari Opportunità* presso il **Ministero dell'Istruzione**, in funzione dal 1989, indirizza il suo operato alla diffusione della cultura della parità nel settore dell'istruzione e nel sistema scolastico, promuovendo un'immagine paritaria della donna nella società e contrastando la tendenza femminile di escludere dalle possibili scelte scolastiche percorsi che sono a partecipazione prevalentemente maschile;
  
- i *Comitati per le Pari Opportunità* presso le **Università**<sup>53</sup> istituiti a livello sia centrale, sia di singolo Ateneo e comprendenti la presenza delle rappresentanze sindacali, sono destinati ad attivare misure e meccanismi tesi a consentire una reale parità tra uomini e donne all'interno del comparto universitario;

---

<sup>52</sup> Legge 30.04.1991 n. 125 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna", art. 5 "Comitato Nazionale per l'attuazione di principi di parità di trattamento tra lavoratori e lavoratrici" e art. 6 "Compiti del Comitato"

<sup>53</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 28.09.1987 n. 567 "Recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale riguardante il comparto del personale delle Università, di cui all'art. 9 del Decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68, per il triennio 1985-87", art. 17 "Pari Opportunità"

- i *Comitati per l'Imprenditoria Femminile*<sup>54</sup> presso il Ministero dell'Industria e presso le Camere di Commercio, Industria, Artigianato, Agricoltura delle singole Province hanno il compito di dare atto ai principi contenuti nella Legge 215/92 di sostegno all'imprenditoria femminile, attraverso la gestione e l'amministrazione del Fondo Nazionale dedicato.

Le Istituzioni di Parità si costituiscono anche a livello subnazionale: nascono così le Consulte Femminili a partire dal 1976, nella seconda metà degli anni Ottanta le Commissioni Pari Opportunità, nella seconda metà degli anni Novanta le Consulte delle Elette. Fra queste Istituzioni, va segnalato che la prima Consulta Femminile nasce nella Regione Piemonte nel 1976 e la prima Consulta delle Elette viene istituita per legge sempre in Piemonte nel 1996. è in questo clima che si diffondono le esperienze di Assessorati alle Pari Opportunità, sia nelle Regioni che nelle Province e nei Comuni.

Una grande articolazione e certamente una ricchezza politica e culturale che contraddistingue la storia italiana, che, tuttavia, richiede oggi un bilancio e una riflessione su come affrontare una fase nuova, quella in cui il concetto di pari opportunità si amplia anche ad altre categorie in vista del 2007, anno europeo delle pari opportunità per tutti.

---

<sup>54</sup> Legge 25.02.1992 n. 215 “Azioni positive per l'imprenditoria femminile”

### In sintesi

- Decreto Legislativo 23 aprile 2003, n. 115 “Modifiche ed integrazioni al Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151, recante testo unico della disposizione legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della Legge 8 marzo 2000, n. 53”
  
- Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151 “Testo Unico della disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della Legge 8 marzo 2000, n. 53”
  
- Legge 8 novembre 2000 n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”
  
- Decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 2000, n. 314 “Regolamento per la semplificazione del procedimento recante la disciplina del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile”
  
- Decreto Legislativo 23 maggio 2000, n. 196 “Disciplina dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive, a norma dell'articolo 47 della Legge 17 maggio 1999, n. 44”
  
- Legge 8 marzo 2000, n. 53 “Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città”

- Legge 20 ottobre 1999, n. 380 “Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile”
  
- Legge 17 maggio 1999, n. 144 “Delega al Governo in materia di revisione dell'articolo 8 della Legge 10 aprile 1991, n. 125 (art. 47)”
  
- Decreto Legislativo 23 dicembre 1997 n. 469 “Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della Legge 15 marzo 1997, n. 59”
  
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1997, n. 405, “Regolamento recante istituzione ed organizzazione del Dipartimento per le Pari Opportunità nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri”
  
- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 1997 “Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini”
  
- Decreto del Ministro per le Pari Opportunità 19 febbraio 1997 “Istituzione presso gli uffici del Ministro per le Pari Opportunità della Commissione per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile e dell'Osservatorio per l'imprenditorialità femminile”

- Decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato 5 dicembre 1996, n. 706 “Regolamento recante norme per la concessione di agevolazioni a favore dell'imprenditoria femminile”
- Legge 6 febbraio 1996, n. 52 “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee in tema di parità di trattamento – Legge comunitaria 1994”
- Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 “Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della Legge 23 ottobre 1992, n. 421”
- Legge 25 febbraio 1992, n. 215 “Azioni positive per l'imprenditoria femminile (Istituzione del Comitato per l'imprenditoria femminile presso il Ministero dell'Industria)”
- Legge 10 aprile 1991, n. 125 “Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro (istituzione del Comitato nazionale di parità presso il Ministero del lavoro)”
- Legge 22 giugno 1990, n. 164 “Norme sulla composizione ed i compiti della Commissione di cui al comma 2 dell'articolo 21 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (istituzione della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri)”
- Decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44 “Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 settembre 1989 concernente il personale del comparto Ministeri ed altre categorie di cui all'articolo 2 del

Decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68 (art. 20: norme per il funzionamento dei Comitati per le pari opportunità presso i Ministeri)”

- Decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1987, n. 266 “Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 marzo 1987 concernente il comparto del personale dipendente dai Ministeri (art. 41: istituzione di Comitati per le pari opportunità presso i Ministeri)”
- Legge 9 dicembre 1977, n. 903 “Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro”
- Legge 30 dicembre 1971, n. 1204 “Tutela delle lavoratrici madri”