



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI  
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE  
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS  
AND ENVIRONMENT

16  
2020

# QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA  
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di

Domenico Garofalo, Paolo Pardolesi, Anna Rinaldi

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile



EDJ ZIONI  
SGE

ISBN: 978-88-945030-2-9



## DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

## DIRETTORI DEI QUADERNI

Caludia Capozza – Adriana Schiedi – Stefano Vinci

## COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

## COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio (in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante

## COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)  
Federica Monteleone, Danila Certosino,  
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

### Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture  
Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy  
e-mail: [quaderni.dipartimentojonico@uniba.it](mailto:quaderni.dipartimentojonico@uniba.it)  
telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595  
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>



16  
2020 QUADERNI  
DEL DIPARTIMENTO JONICO

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA  
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

A cura di  
DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data 31 ottobre 2020 dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e messo in linea sul sito <http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni> ed è composto di 464 pagine.

isbn 978-88-9450-302-9

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO  
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

**Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico**

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

**Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico**

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

**Art. 3. Direttori delle Collane**

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle mediane ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;
- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;

- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, o in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

#### **Art. 4. Comitati scientifici**

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

#### **Art. 5. Comitati Direttivi**

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

#### **Art. 6. Comitato di Redazione**

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di controllo *editing*, preliminare all'espletamento della procedura di referaggio.

#### **Art. 7. Procedura di referaggio**

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.



La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

### **Art. 8. Proposta di pubblicazione**

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta.

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/come-pubblicare/criteri-redazionali-1>

Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.



## INDICE

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI  
*Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile.* pag.9

### SEZIONE I

#### GOAL N. 3 – SALUTE E BENESSERE

DANIELA LAFRATTA  
*Tutela della salute e processi organizzativi nella sanità pubblica.  
Un approccio al modello just in time nella prospettiva Kaizen.* pag.27

### SEZIONE II

#### GOAL N. 4 – QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

PIERLUCA TURNONE  
*L'idea di uomo nell'Agenda ONU 2030: una riflessione  
antropologico-educativa* « 43

VALENTINA SAMPIETRO  
*Cultura, stile di vita sostenibile* « 55

ROSATILDE MARGIOTTA  
*La parola, strumento per lo sviluppo della democrazia:  
traiettorie pedagogiche* « 71

### SEZIONE III

#### GOAL N. 8 – LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

MICHELE CALABRIA  
*Covid 19 e paralisi del mercato del lavoro tra sospensione*

*della condizionalità e blocco dei licenziamenti* « 85

MICHELE DELEONARDIS

*Lavoro autonomo e lavoro dignitoso nella prospettiva comunitari* « 97

FRANCESCA NARDELLI

*La questione salariale: il dibattito italiano ed europeo* « 109

GIUSEPPE COLELLA

*Promozione del turismo sostenibile in un contesto urbano:  
uno studio esplorativo sul caso Taranto capitale di mare* « 121

#### SEZIONE IV

##### GOAL N. 9 – IMPRESA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

ANNALISA TURI

*Come il fisco può agevolare lo sviluppo sostenibile* « 141

RAFFAELE MUTO

*Bias e Monopoli* « 151

#### SEZIONE V

##### GOAL N. 10 – RIDURRE LE DISEGUAGLIANZE

FEDERICA STAMERRA

*Reddito di cittadinanza e riduzione delle disuguaglianze sociali* « 165

STEFANO ROSSI

*La disciplina lavoristica nel terzo settore* « 175

ALESSIO CARACCIOLO

*L'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza  
sociale* « 191

SONIA MEGGIATO

*Gender mainstreaming: dalle strategie comunitarie alle politiche  
locali* « 205

VALERIA CASTELLI  
*Quote rosa e nuovo codice di autodisciplina per le società  
quotate: l'annosa problematica sociale della disuguaglianza  
di genere* « 221

MARCO DEL VECCHIO  
*Non tradirai la promessa. Il ruolo dei riti juju nelle esperienze  
di tratta delle donne nigeriane* « 227

## SEZIONE VI

### GOAL N. 11 – CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

ANGELO RUGGERI  
*L'innovazione strategica sostenibile nelle organizzazioni museali:  
il caso del MarTa di Taranto* « 241

MAURIZIO MARAGLINO MISCIAGNA  
*La co-creazione di valore nel settore pubblico:  
spunti di riflessione* « 255

## SEZIONE VII

### GOAL N. 12 – CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

ANDREA SESTINO  
*Gli effetti del benessere sociale percepito sull'intenzione di  
acquisto dei prodotti green* « 269

MASSIMO COCOLA  
*La non financial disclosure nel processo di transizione  
dei modelli organizzativi verso una prospettiva social orientated* « 287

FRANCESCO SCIALPI  
*La plastic tax e la sugar tax nella legge di bilancio 2020:  
limiti e prospettive* « 299

ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI  
*Modellizzazione delle emissioni di biogas dalle discariche  
di rifiuti solidi urbani: una review della letteratura* « 311

- ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI  
*Life cycle assessment di impianti di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione: una review bibliografica* « 325
- ROSA DI CAPUA, BRUNO NOTARNICOLA  
*Life cycle assessment di reattori fotovoltaici UV-C/TiO<sub>2</sub> per il trattamento di acque reflue: una review bibliografica* « 337
- ROSA DI CAPUA,  
*Novità normative in materia di economia circolare e simbiosi industriale* « 349

## SEZIONE VIII

### GOAL N. 13 – LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

- CLAUDIA ILARIA SOFIA LOVASCIO  
*Polluter pays principle: un dovere verso le nuove generazioni* « 363
- ERVINA RRUGA  
*Lo standard europeo dei green bonds per lo sviluppo della finanza sostenibile: quale opportunità per l'ambiente?* « 373
- FRANCESCA ALTAMURA  
*Gli strumenti di mercato nella lotta al cambiamento climatico: riflessioni in chiave di analisi economica del diritto* « 389
- NICOLÒ TREGLIA  
*Lo stato dell'arte e i profili evolutivi della fiscalità dei prodotti energetici: dai combustibili fossili alle fonti rinnovabili nell'ottica di una transizione ecologica* « 403

## SEZIONE IX

### GOAL N. 16 – PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

- COSIMA ILARIA BUONOCORE  
*Il possibile contributo dell'arbitrato allo sviluppo sostenibile* « 419

MARIO SANTORO

*La tutela linguistica della persona offesa dal reato nel processo penale italiano*

« 435

DORELLA QUARTO

*La progressiva espansione del patrocinio a spese dello Stato in ambito penale: dall'estensione "in deroga" per le vittime vulnerabili alla preclusione per gli enti*

« 449





Sonia Meggiato

## GENDER MAINSTREAMING: DALLE STRATEGIE COMUNITARIE ALLE POLITICHE LOCALI

### ABSTRACT

Il contributo mira ad analizzare le strategie giuridiche adottate in tema di disuguaglianze sociali (Goal 10), la cui riduzione è uno dei principali *Sustainable Development Goals* dell'Agenda ONU 2030. Attraverso politiche globali di *gender mainstreaming*, si impone anche ai governi locali l'adozione di provvedimenti per raggiungere le pari opportunità, fondamentali per la costruzione di una società all'avanguardia, sempre più orientata a percorsi di *empowerment* femminile sia nell'ambito politico che in quello economico.

The contribution aims to analyze the legal strategies adopted in the field of social inequalities (Goal 10), the reduction of which is one of the main Sustainable Development Goals of the UN 2030 Agenda. Through global gender mainstreaming policies, local governments are also required to adopt measures to achieve equal opportunities, fundamental for the construction of a modern society, increasingly oriented towards female empowerment paths both in the political and economic spheres.

### PAROLE CHIAVE

Agenda ONU 2030 – *Gender mainstreaming* – *Empowerment* femminile

Agenda ONU 2030 – *Gender mainstreaming* – *Female Empowerment*

SOMMARIO: 1. Premessa. L'uguaglianza di genere tra antiche questioni e nuove prospettive. 2. La tutela *multilevel* del *gender mainstreaming*. 3. L'accesso delle donne alle cariche elettive nelle istituzioni locali: il lento cammino verso una democrazia paritaria. 3.1 L'equilibrio nella rappresentanza di genere nei consigli regionali: il caso della Regione Puglia. 4. Conclusioni.

1. Il dibattito sulla parità dei sessi ha antiche e profonde origini storiche che, ancora prepotentemente, influenzano gli stereotipi di genere nelle società contemporanee<sup>1</sup>.

L'elaborazione della 'questione di genere' parte non soltanto dalla considerazione dell'esistenza di una componente strettamente biologica ma soprattutto dalla convinzione che la cultura sociale abbia un ruolo centrale nell'attribuzione della *sexum identitatem* di una persona<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> N. Zemon Davies, *Womens history in transition* : The European Case Feminist Studies, 3, Winter 1975-1976.

<sup>2</sup> Per un maggiore approfondimento sul tema, J. Butler, *Questione di genere. Il femminismo e la sovversione dell'identità*, Edizioni Laterza, Roma, 2013; C. Lodedo, *La costruzione sociale del genere. Sessualità tra natura e cultura*, Pensa Multimedia, Lecce, 2001.

Tale presa di coscienza, inevitabilmente induce a ritenere la sussistenza di un rapporto squilibrato all'interno della realtà sessuata, frutto di definizioni sociali associate ai generi<sup>3</sup>, alimentate da una cultura prettamente patriarcale<sup>4</sup>.

Già Montesquieu osservava, nella sua opera più celebre, *l'Esprit des lois* (1748), che: «[l]a condizione della donna è una costante in tutte le società e che, nella varietà dei costumi e dei paesi, la sua subordinazione è l'unico elemento fisso. Lo spirito delle leggi che riguarda le donne, dovunque, è la necessità di contenerle, di reprimere, di controllare i loro istinti e i loro gusti»<sup>5</sup>.

Secondo l'opinione prevalente tra gli studiosi, è attribuibile, dunque, alla costruzione sociale e culturale del dominio della mascolinità, egemone nella gerarchia di genere, i molteplici e contraddittori significati attribuiti alla differenza tra uomo e donna, determinati nell'ambito di un certo sistema di relazioni e radicati in pratiche, comportamenti ed aspettative sociali<sup>6</sup>.

Allo stesso tempo, però, le culture che pongono maggiori prescrizioni discriminanti tra i sessi, sono le stesse che potrebbero condurre ad una differenziazione più coerente se si considerano le moderne istanze di rivalutazione del ruolo della donna, il cui processo di emancipazione ha indotto a riflessioni sulle circostanze educative, sociali ed economiche nell'ottica di una crescente liberalizzazione dei ruoli di genere<sup>7</sup>.

Il genere<sup>8</sup>, dunque, nella sua accezione più contemporanea, se da un lato si propone di moltiplicare ed allargare il tradizionale sistema di differenziazione sessuale dualistico, dall'altro, ed è quello su cui ci si sofferma in questo contributo, viene utilizzato come valore guida nell'impegno a garantire un ruolo maggiore alle donne, le

---

<sup>3</sup> D. O'Leary, *Maschi o femmine: la guerra del genere*, Rubbettino Edizioni, Catanzaro, 2006.

<sup>4</sup> Dalla cultura greca all'Europa cristiana le donne, seppur fondamentali all'interno delle mura domestiche erano di fatto considerate inferiori rispetto all'uomo. Una sorta di parità, seppur formale, in Italia si ebbe nel 1946 quando fu riconosciuto per la prima volta il diritto di voto alle donne. Successivamente, nel 1948 la Costituzione stabilì la parità dei sessi e nel 1975 la moglie venne riconosciuta alla pari del marito.

<sup>5</sup> C.L. Montesquieu, *l'Esprit des lois*, 1748, *passim*.

<sup>6</sup> Si consiglia in tema, P. M. Torrioni, *Genere e identità: la costruzione sociale del maschile e del femminile nella società complessa*, Casa Editrice Junior, Reggio Emilia, 2014; M. WOLLSTONECRAFT, *Vindication of the rights of woman with strictures on political and moral subjects*, 1792. Secondo l'autrice del tempo, le donne non sono inferiori per natura agli uomini, anche se la diversa educazione a loro riservata nella società le pone in una condizione di inferiorità e di subordinazione.

<sup>7</sup> R. Octavio Vargas, E. D'Alterio, *Il sesso e la costruzione sociale del genere*, su [www.medicinacostruzione sociale.wordpress.com](http://www.medicinacostruzione sociale.wordpress.com).

<sup>8</sup> J.W. Scott, *Gender: A Useful Category of Historical Analysis*, *The American Historical Review*, Vol. 91, No. 5 (Dic., 1986), pp. 1053-1075. L'autore sostiene che il termine *gender* se da un lato conferma la natura sociale del binomio uomo donna e che viene utilizzato proprio in riferimento a quest'ultima, dall'altro, purtroppo, non ha il potere di cambiare i pregiudizi storici: «Gender in this usage asserts that relationships between the sexes are social, it says nothing about why these relationships are constructed as they are, how they work, or how they change. In its descriptive usage, then, gender is a concept associated with the study of things related to women. Gender is a new topic, a new department of historical investigation, but it does not have the analytic power to address (and change) existing historical paradigms».

cui istanze di tutela sono diventate sempre più pressanti ad opera anche dei movimenti femministi.

Difatti, il termine *gender* trae la sua origine nel contesto dei *women's studies* negli anni Settanta (più tardi divenuti *gender studies*)<sup>9</sup>, quando per la prima volta venne utilizzato da un gruppo di femministe nordamericane con l'arduo intento di sfatare e decostruire quelle concezioni sull'essere femminile frutto di una società borghese, dominata da individui maschi, bianchi e occidentali.

Il genere, dunque, così come appena inteso<sup>10</sup>, è divenuto la stella polare di un nuovo percorso di costruzione moderna della società che prende coscienza della complessità della realtà sociale e della sua necessità di riorganizzarsi sulla scorta dei nuovi modelli culturali emergenti, tentando di superare le asimmetrie proprie del binomio uomo – donna.

Si tenta dunque di riscrivere la storia attraverso un nuovo processo costitutivo delle relazioni sociali, di ripensare in termini nuovi ai rapporti di potere tra i due generi nell'ottica della reciprocità, superando quel tradizionale concetto di opposizione e di sub alternatività e privilegiando il protagonismo femminile<sup>11</sup>.

In questa situazione di transizione, il rafforzamento di una nuova e diversa prospettiva di uguaglianza di genere ha imposto una modernizzazione di altri campi della sfera esistenziale (ad esempio nel lavoro, in famiglia, nell'economia, nella politica, ecc.) che sono sottoposti, quindi, ad un processo di riorganizzazione in vista di un differente sistema di aspettative di genere.

Tale processo, data l'interdisciplinarietà della questione, ha giustificato la trasversalità degli interventi adottati soprattutto in ambito normativo che rientrano nel campo del *gender mainstreaming*<sup>12</sup>, ossia una fondamentale strategia politico - sociale adottata su scala internazionale nelle diverse fasi di programmazione, decisione ed

---

<sup>9</sup> Considerata l'immensa bibliografia sui *woman's studies* e *gender's studies*, si segnalano solo G. Zarri, *La memoria di lei. Storia delle donne, storia di genere*, SEI, Torino 1996. L'autrice racconta il lento e lungo cammino verso l'affermazione di una autonomia culturale della donna a ricoprire un ruolo come soggetto di storia; C. Demaria, *Identità, soggettività e genere*, in U. Volli, *Manuale di Semiotica*, Bari, Laterza, 2000; C. Demaria, A. Tiralongo, *Teorie di genere. Femminismi e semiotica*, Bompiani, 2019;

<sup>10</sup> L. Palazzani, *Sex / gender: gli equivoci dell'uguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 24. L'autrice puntualizza i diversi significati attribuiti al termine *gender*, specificando che oltre ad indicare in generale il genere umano e corrispondere al binomio uomo/donna, in realtà è spesso usato per indicare le donne, privilegiando nell'uso del termine la peculiarità della condizione femminile ritenuta storicamente, socialmente e culturalmente svantaggiata rispetto a quella maschile e dunque necessitante di una particolare considerazione. Si è diffuso l'uso della parola in riferimento ad alcune discipline (ad esempio politica di genere, diritto di genere, economia di genere, sociologia di genere, medicina di genere, farmacologia di genere, ecc.) per indicare l'esigenza di una specifica considerazione delle donne nei diversi settori del sapere e della prassi.

<sup>11</sup> T. Detti, G. Gozzini, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Mondadori, Milano, 2002, p. 355.

<sup>12</sup> Con il termine *mainstreaming*, si intende mettere al centro della 'corrente', ovvero integrare un determinato pensiero o una determinata azione al centro della 'corrente principale' ('*mainstream*'). In questo caso si pone la questione del *gender* al centro dei programmi e delle strategie della politica, dell'amministrazione e dell'economia.

implementazione che ha come obiettivo primario quello di realizzare il valore assoluto e primario dell'uguaglianza sostanziale.

2. L'ampio dibattito internazionale sul superamento di strutture e consuetudini sociali discriminatorie è stato fondamentale per far sì che la causa della parità di genere fosse oggetto dell'agenda globale.

Inizialmente, il lavoro delle Nazioni Unite – il cui Statuto afferma la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana e nella uguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna – si è concentrato principalmente sulla codificazione dei diritti legali e civili delle donne, in ottemperanza anche al divieto di discriminazione basata sul sesso contenuto nella Dichiarazione Universale di diritti dell'uomo.

Tuttavia, ci si rese immediatamente conto che le leggi, di per sé, non erano sufficienti per raggiungere l'uguaglianza di genere.

A riprova di ciò, la promulgazione da parte dell'Assemblea Generale ONU della Convenzione per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne (CEDAW, 1979), seppur considerata una dichiarazione di indubbia importanza per i suoi precetti, per sua stessa natura non imponeva agli Stati precisi vincoli giuridici, ma raccomandazioni socio-politiche e misure programmatiche per tutelare le donne da ogni fonte discriminatoria nell'esercizio dei suoi diritti<sup>13</sup>.

Nonostante l'esistenza di tale potente strumento formale di fatto, le gravi discriminazioni persistenti e reiterate, costrinsero la messa in campo di strategie e di piani d'azione mirati ed elaborati durante quattro conferenze mondiali<sup>14</sup>, il cui comune denominatore era il riconoscimento del contributo essenziale dello sviluppo della donna in generale, la ricerca del loro potere e la promozione del loro diritto alla piena partecipazione a tutti i livelli di attività umana<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Ai fini della presente Convenzione, l'espressione «discriminazione contro le donne» sta ad indicare «ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo».

<sup>14</sup> La prima Conferenza Internazionale sulle donne si tenne nel 1975 a Città del Messico i cui risultati vennero inclusi nella Dichiarazione di Città del Messico sull'uguaglianza di uomini e donne e il loro contributo allo sviluppo e alla pace. La seconda Conferenza si tenne a Copenaghen nel 1980, durante la quale emersero delle discrepanze tra i diritti legali e la capacità delle donne di esercitare tali diritti, tra cui anche una volontà politica insufficiente, la mancanza di attenzione ai bisogni particolari delle donne nella pianificazione e soprattutto una carenza di donne in posizioni decisionali. La terza Conferenza nota come *The World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United States Decade for Women: Equality, Development and Peace*, fu convocata a Nairobi nel 1985 divenne cruciale poiché si misero in evidenza i scarsissimi risultati raggiunti e posti come obiettivo dalle Conferenze precedenti. La quarta Conferenza ebbe luogo a Pechino nel 1995.

<sup>15</sup> *Gender Equality, Development and Peace for the Twenty first century*, New York, 5-9 June, 2000.

I quattro summit internazionali costituiscono testimonianze tangibili di un cambio di approccio in tema di uguaglianza tra uomini e donne, cui sono seguite una serie di Risoluzioni su temi specifici e Programmi di Azione Mondiale<sup>16</sup>, che contengono una serie di linee guida per l'adozione di misure concrete al fine di rimuovere le strutture socio-economiche che relegano la donna in una posizione di inferiorità.

Un processo, dunque, che ha coinvolto diverse trattative, la fissazione di obiettivi, l'identificazione degli ostacoli da superare ed il riesame dei progressi compiuti in vista di uno sforzo globale per promuovere il progresso femminile attraverso un confronto ed un dialogo a livello mondiale.

Si tenta così di superare l'approccio settoriale della questione di genere, rimodernata in una prospettiva applicabile 'a tutto campo' e collocabile nel più ampio contesto della difesa dei diritti umani<sup>17</sup> e della pace<sup>18</sup>.

Per tali scopi, durante la quarta Conferenza mondiale delle donne di Pechino<sup>19</sup> si perfeziona la portata pratica delle politiche di *gender mainstreaming* e di *empowerment* femminile<sup>20</sup>, introdotte per la prima volta nel linguaggio ufficiale nella precedente Conferenza di Nairobi.

---

<sup>16</sup> Noto come il *World Pan Action*, ossia un documento che offre linee guida per i governi e la comunità internazionale da seguire per i prossimi dieci anni nel perseguimento dei tre obiettivi chiave stabiliti dall'Assemblea Generale: - la piena uguaglianza di genere ed eliminazione della discriminazione di genere; - l'integrazione e la piena partecipazione delle donne allo sviluppo; - un maggiore contributo delle donne al rafforzamento della pace nel mondo.

<sup>17</sup> Secondo i principi fondamentali della Dichiarazione di Vienna e del Programma di azione adottato dalla Conferenza mondiale sui diritti umani, i diritti umani delle donne e delle bambine sono parte integrante, inalienabile e indivisibile dei diritti universali della persona. La Conferenza mondiale sui diritti umani ha riaffermato il solenne impegno di tutti gli Stati a ottemperare ai propri obblighi per promuovere l'universale rispetto, osservanza e difesa di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali di tutti, secondo quanto stabilito dalla Carta delle Nazioni Unite, da altri strumenti concernenti i diritti umani e dal diritto internazionale.

<sup>18</sup> Così L. DEL TURCO, *Donne e politiche di pace: l'approccio di genere in situazioni di conflitto*, Processi storici e politiche di pace, Edizioni Nuova cultura, Roma, 2007, p.113.

<sup>19</sup> I governi, la comunità internazionale e la società civile, comprese le ONG e il settore privato, sono stati chiamati ad agire strategicamente in diversi settori critici di preoccupazione come ad esempio in tema di disuguaglianza nelle strutture e nelle politiche economiche, in tutte le forme di attività produttive e nell'accesso alle risorse; disuguaglianza tra uomini e donne nella condivisione del potere e del processo decisionale, a tutti i livelli; meccanismi insufficienti, a tutti i livelli, per promuovere il progresso delle donne; mancanza di rispetto e promozione e protezione inadeguate dei diritti umani delle donne; disuguaglianze di genere nella gestione delle risorse naturali e nella salvaguardia dell'ambiente. (ONU. 1995. Aree critiche di preoccupazione. Nel rapporto della Quarta conferenza mondiale sulle donne, Pechino, 4-15 settembre 1995, capitolo III, punto 44, pag. 23, Nazioni Unite)

<sup>20</sup> Circa il significato del termine *Empowerment*, ne sono state tentate le più varie traduzioni: da responsabilizzazione (che francamente è tutta un'altra cosa), a rafforzamento, ad acquisizione di potere e/o di forza e/o di autorità. Capire il senso di questo termine è più semplice se si parte dal verbo *to empower*, cioè dare, o darsi e quindi acquisire, potere. Il sostantivo caratterizza quindi tutte le azioni da cui le donne, e soprattutto le loro organizzazioni, traggono un aumento della propria forza, del proprio potere, della propria forza contrattuale in un determinato contesto o nella società in generale. L'*empowerment* è quindi considerato un obiettivo in sé, una caratteristica che deve accompagnare tutte

In Europa, il principio della parità di trattamento fra uomini e donne venne sancito per la prima volta nell'articolo 119 del Trattato CEE come il diritto a «pari retribuzione per pari lavoro». Sebbene di portata limitata, questa disposizione si è gradualmente tradotta in una serie di interventi comunitari<sup>21</sup> a tutela del principio di pari accesso al lavoro, alla formazione e all'evoluzione professionale, a pari condizioni di vita e di lavoro, per giungere fino al principio della non discriminazione in base al sesso o all'inclinazione sessuale<sup>22</sup>.

Tra queste vale la pena di ricordare la recente adozione, nell'ambito del cosiddetto Pilastro europeo dei diritti sociali, il 13 giugno 2019 della direttiva (UE) 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza che abroga la direttiva 2010/18/UE.

Il nuovo regime mira ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la fruizione di congedi per motivi familiari e di modalità di lavoro flessibili; offre altresì ai lavoratori possibilità di vedersi accordare un congedo per occuparsi di familiari che necessitano di sostegno.

La combinazione di diverse strategie e misure, permette di valutare tutte le implicazioni per le donne e per gli uomini di ogni azione progettata, in tutti i campi e a tutti i livelli, compresa l'attività legislativa, politica e di programmazione. Si tenta di rendere le preoccupazioni e le esperienze sia delle donne che degli uomini, una dimensione integrale della progettazione, dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche e dei programmi in tutte le sfere politiche, economiche e sociali, cosicché non si perpetui la disuguaglianza, dato l'obiettivo finale del raggiungimento della parità dei sessi<sup>23</sup>.

Il *gender mainstreaming* diviene la parola chiave nell'impegno dell'Unione (che ha svolto un ruolo particolarmente attivo nell'elaborazione della Dichiarazione finale e della piattaforma d'azione della Conferenza Delle NU in Cina) nella costruzione di una nuova *partnership* tra le donne e gli uomini attraverso la quale si assicura la partecipazione di entrambi, paritariamente, in tutti i campi nonché una distribuzione equilibrata tra di loro dei vantaggi recati dal progresso.

Tale sfida non può prescindere dalla consapevolezza dell'esistenza di diversità storico-culturali tra gli Stati membri ma, traendo vantaggio da esse, si vuole elaborare un approccio europeo alla tematica della parità che sia nel contempo pluralistico e umanistico, che funga da riferimento per l'azione della Comunità e delle comunità locali<sup>24</sup>.

---

le rivendicazioni e le iniziative, uno strumento per meglio perseguire altri obiettivi. (Glossario di Pechino 1995).

<sup>21</sup> Ci si riferisce tra le altre, alle direttive 2006/54/CE, 2010/41/CE, 2011/36/UE, 2011/99/UE.

<sup>22</sup> Relazione del Gruppo di riflessione sulla CIG, 5 dicembre 1995, punto 39.

<sup>23</sup> (Consiglio economico e sociale, *Agreed conclusions* 1997/2, UN doc. A/52/3, Capitolo IV, par.4).

<sup>24</sup> Comunicazione della commissione «Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie», Bruxelles, 21.02.1996.

In tale prospettiva, non è sufficiente prevedere la realizzazione di misure specifiche a favore delle donne ma occorre, invece, modularle nel quadro di una *gender prospective*, valutando *ex ante* le ripercussioni e gli effetti delle stesse sulle situazioni delle donne e degli uomini.

L'effetto incoraggiante dei particolari programmi d'azione posti in essere in ambito europeo, ha fatto sì che lo spazio comunitario divenisse terreno fecondo per la creazione di una serie di progetti su tematiche come il riconoscimento del ruolo delle donne nel processo decisionale, la partecipazione delle stesse alla vita economica e la promozione delle pari opportunità in ambito lavorativo.

In sintesi, le ambiziose strategie di *gender mainstreaming* comportano la simultanea mobilitazione di strumenti giuridici e di comunicazione sociale, di mezzi finanziari, di movimentazione di fondi comunitari, la previsione di politiche *ad hoc* per riequilibrare il rapporto asimmetrico tra uomini e donne nei diversi ambiti della vita e al cospetto dei mutamenti che intervengono nella società<sup>25</sup>.

Il *gender mainstreaming* diviene, dunque, il paradigma di riferimento per i diversi attori su scala *multilevel*, come strumento necessario per raggiungere l'obiettivo cruciale della parità dei sessi partendo proprio da un'analisi dei meccanismi che sono alla base delle disuguaglianze di genere.

Ad oggi, la scarsità e la modestia delle azioni intraprese da parte di alcuni Stati membri, per i fini finora elencati, da un lato, hanno imposto all'UE di mantenere alta l'attenzione su uno degli obiettivi più importanti per il processo di integrazione europea<sup>26</sup> e, dall'altro, hanno fatto sì che la parità di genere rimanga ancora una volta uno dei 17 *sustainable development goals*<sup>27</sup> della recente Agenda ONU 2030<sup>28</sup>.

La ricerca verso l'uguaglianza di genere è inoltre il fulcro di una nuova iniziativa messa in campo dalle NU, la cosiddetta «Planet 50-50 entro il 2030: intensificare la parità di genere» attraverso la quale si richiede la solida promessa ai leader politici di tutti i livelli di assumere impegni per colmare le lacune esistenti, moltiplicando gli interventi in settori chiave come la partecipazione politica, l'istruzione, la salute e la sicurezza e i media.

---

<sup>25</sup> Per un maggiore approfondimento si consiglia G. Galizzi, *Il bilancio di genere negli enti pubblici territoriali. Origini, strumenti e implicazioni aziendali*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

<sup>26</sup> Il Trattato di Lisbona (2009) ha posto l'uguaglianza di genere tra i valori dell'UE e ha conferito forza cogente alla Carta dei diritti fondamentali, dando nuovo slancio all'affermazione della cittadinanza europea di genere.

<sup>27</sup> La questione di genere si mostra in ognuno degli aspetti dello sviluppo sostenibile ed è la stessa Agenda 2030 a riconoscerne l'indivisibilità e l'interconnessione con gli altri Obiettivi.

<sup>28</sup> L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs – in un grande programma d'azione per un totale di 169 'target' o traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

Sarà dunque necessario aspettare ancora un decennio per constatare se quanto riconosciuto a livello formale globale si traduca poi nel consolidamento pratico del riconoscimento dei diritti umani alle donne del pianeta.

3. Se il concetto di parità dei sessi è sicuramente uno degli elementi chiave per il raggiungimento di una società all'avanguardia, allo stesso modo l'emancipazione femminile è il presupposto per il raggiungimento di una società democratica.

Attraverso le strategie di *gender mainstreaming*, si richiede:

un deciso impegno da parte dei Governi, delle organizzazioni internazionali e delle istituzioni a tutti i livelli, e un'adeguata mobilitazione di risorse a livello nazionale e internazionale, e nuove e aggiuntive risorse a favore dei Paesi in via di sviluppo, da tutti i possibili meccanismi finanziari, incluse fonti multilaterali e private per il progresso delle donne; risorse finanziarie per rafforzare la capacità delle istituzioni nazionali, sub regionali, regionali e internazionali; un impegno per uguali diritti, pari responsabilità e pari opportunità, e per la paritaria partecipazione delle donne e degli uomini a tutti gli organismi nazionali, regionali e internazionali e ai processi decisionali; e la creazione o il rafforzamento di strumenti di verifica e controllo, a ogni livello, delle azioni intraprese, responsabili davanti alle donne di tutto il mondo<sup>29</sup>.

Allo stato dei fatti, però, se la piena e uguale partecipazione delle donne alla vita politica, civile, economica, sociale e culturale a livello nazionale, regionale e internazionale (nonché l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione sessuale) costituiscono obiettivi primari della comunità internazionale, lo stesso non può effettivamente rilevarsi sul piano nazionale.

Ci si vuole riferire, in particolar modo all'Italia e al binomio donna e pubblica amministrazione. Preliminarmente, occorre evidenziare che solamente il Lussemburgo ha un Ministero dedicato esclusivamente ai diritti delle donne<sup>30</sup>, mentre altri Paesi, incluso l'Italia, subordinano questa carica a Ministeri che si occupano di altro.

Nel nostro Governo, difatti, il Dipartimento delle politiche delle pari opportunità fa capo direttamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è stato istituito al fine di coordinare le politiche nazionali relative alla parità di diritti, di opportunità, di accesso alle risorse e di monitorarne la realizzazione.

Alla luce poi della recente polemica sulla mancata previsione del sistema di doppia preferenza di genere nelle elezioni del Consiglio regionale da parte di sei Regioni quali il Piemonte, la Liguria, la Calabria, la Valle d'Aosta, la Puglia e il Friuli Venezia Giulia, è doveroso fare una disamina, seppur breve, della realizzazione del principio delle pari opportunità in tema elettorale.

---

<sup>29</sup> Così come esplicitamente affermato nel Piano d'azione di Pechino.

<sup>30</sup> I. LI VIGNI, *Donne e potere di fare: Presenza e azione femminile di oggi e domani*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 146 ss.



Già nel 1963, quando le istanze di uguaglianza di genere erano ancora agli albori, con la Legge n. 66 del 1963<sup>31</sup>, il legislatore aveva previsto l'accesso delle donne a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici denotando una certa sensibilità in tema di uguaglianza sostanziale dei diritti delle donne. A ben vedere, il confronto con altre democrazie aveva evidenziato una concentrazione maschile per quanto riguarda l'accesso alle cariche elettive, determinando una pratica discriminatoria che il legislatore ha cercato di correggere in ossequio all'applicazione dell'articolo 51 della Costituzione. Più in chiaro, esso sancisce che: «[t]utti 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».

In Italia, negli ultimi dieci anni circa, il sistema normativo ha subito una serie di modifiche proprio per adeguarsi alle politiche comunitarie sull'uguaglianza di genere in ambito politico e, a tal fine, decisiva è stata la revisione della definizione delle liste elettorali nella previsione di garantire una equa rappresentanza femminile e maschile.

In questa prospettiva, l'obbligo di rispettare tali quote è stato introdotto abbastanza recentemente nel nostro ordinamento con la legge 23 novembre 2012, n. 215<sup>32</sup> che con riferimento alle elezioni comunali, ha previsto disposizioni volte a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle amministrazioni locali. In particolare, il provvedimento mira al riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli comunali e regionali, nelle giunte comunali e provinciali ed introduce disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni apportando delle modifiche alla Legge 22 febbraio 2000, n. 28<sup>33</sup>; al Testo Unico degli Enti Locali e del pubblico impiego e alla Legge 2 luglio 2004, n. 165<sup>34</sup>.

Per quanto riguarda la materia elettorale regionale, trattandosi di legislazione concorrente, nel rispetto dell'articolo 122 della Costituzione, la legge formula un principio vincolante per le regioni, obbligandole ad introdurre nel sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali misure incentivanti l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive.

---

<sup>31</sup> L. 9 febbraio 1963, n. 66, "Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni", G.U. n.48 del 19 febbraio 1963.

<sup>32</sup> "Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni", G.U. n.288 del 11 febbraio 2012.

<sup>33</sup> L'articolo 4 della legge 215/2012 novella la legge n. 28 del 2000 "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica", G. U. n. 43 del 22 febbraio 2000, stabilendo che i mezzi di informazione che si occupano di trasmissioni di comunicazione politica rispettino le pari opportunità, in ordine all'accesso alla comunicazione.

<sup>34</sup> "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione", G. U. n. 155 del 5 luglio 2004.

Nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e sulla scia del modello già sperimentato dalla legge elettorale regionale della Campania<sup>35</sup>, la novella legislativa stabilisce due novità rilevanti:

- la cd. quota di lista: nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi; peraltro, solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il mancato rispetto della quota può determinare la decadenza della lista;
- l'introduzione della cd. doppia preferenza di genere, che consente all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, come previsto dalla normativa previgente) purché riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Inoltre, nelle liste dei candidati, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.

In caso contrario, l'ufficio elettorale di cui al comma 29 riduce la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al sesso più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista, in modo da assicurare il rispetto della disposizione di cui al primo periodo comportando la legittima partecipazione alla competizione elettorale di liste che non rispettano le quote di genere.

Nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, invece, la sanzione per il mancato rispetto della normativa sulle quote di genere può giungere anche a determinare l'effetto estremo della riconsiliazione della lista, derivante dalla riduzione del numero dei candidati per effetto delle cancellazioni che la commissione elettorale circondariale deve necessariamente effettuare per assicurare il rispetto della proporzione prevista dalla legge, al di sotto del numero prescritto per l'ammissione della lista medesima.

Per tutti i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti è comunque assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste dei candidati. Inoltre, in modifica all'articolo 46, comma 2, del T.U.E.L., il Sindaco ed il Presidente della Provincia sono tenuti a nominare la giunta nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi e gli statuti comunali e provinciali devono stabilire norme per 'garantire', e non più semplicemente '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.

---

<sup>35</sup> La L.R. Campania n. 4/2009, è la prima legge regionale ad introdurre la c.d. "preferenza di genere" nelle elezioni regionali, che poi verrà utilizzata ampiamente anche nelle altre regioni e per le elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo, sulla base delle previsioni della legge n. 65 del 2014.

Tale concetto viene ribadito dal Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 6073 del 18 dicembre 2013, statuisce «l'illegittimità, per violazione del principio delle pari opportunità, contenuto negli art. 3 e 51 della Costituzione e 23 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché degli artt. 6, comma 3 e 46, comma 2, TUEL, nel testo risultante dalla legge n. 215/2012, il decreto di nomina degli assessori tutti di sesso maschile della Giunta municipale, che sia motivato con riferimento alla mancanza di soggetti di genere femminile disposti ad assumere le funzioni di Assessore comunale, a nulla rilevando che il principio di pari opportunità tra uomo e donna non sia stato ancora formalmente recepito nello statuto comunale». In altri termini, l'attuazione del suddetto principio è svincolata dall'eventuale omissione o ritardo del Consiglio comunale nel provvedere alla modifica dello statuto.

Con specifico riferimento alle elezioni di secondo grado dei consigli metropolitani e provinciali, interviene la Legge n. 56 del 2014 (L. Del Rio)<sup>36</sup> che, rispetto alla normativa precedente, detta delle precise percentuali per poter considerare ottemperato il requisito della parità di genere disponendo (all'articolo 1, comma 137) come nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico.

Dal tenore letterale della norma, emerge chiaramente la volontà del legislatore di attribuire valore cogente e precettivo alla percentuale indicata come altresì rimarcato dalla locuzione 'arrotondamento aritmetico', che denota la scelta di voler ancorare la percentuale minima di rappresentanza ad un valore numerico oggettivo, preciso e puntuale<sup>37</sup>.

Per i comuni con una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti pur non essendo prevista una percentuale prefissata, occorre comunque garantire la presenza di assessori apparenti ad entrambi i sessi, secondo il disposto dell'art. 6, comma 3, del D.Lgs 267/2000, nel testo novellato dalla legge 215/2012.

L'equilibrio di genere negli organi di governo dei comuni è dunque tutelata a livello normativo, e subisce un ulteriore rafforzamento dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4626/2015 che precisa come tutti gli atti adottati nella vigenza del cennato articolo 1, comma 137, trovino in esso «un ineludibile parametro di legittimità, non essendo ragionevole una sua interpretazione che leghi la concreta vigenza della norma alla data delle elezioni ovvero che condizioni unicamente le nomine assessorili all'indomani delle elezioni».

A stemperare l'entusiasmo per una parità formalmente raggiunta, vi è il dato (non trascurabile) della mancanza di controlli di carattere generale sul rispetto delle quote in

---

<sup>36</sup> L. 7 aprile 2014, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", G.U. n. 81 del 7 aprile 2014.

<sup>37</sup> A. Scarsella, "Quote rosa nelle giunte comunali: le recenti indicazioni dei giudici amministrativi", su [www.lagazzettadeglientilocali.it](http://www.lagazzettadeglientilocali.it).

relazione al quale si intravedono delle gravi lacune legislative (nonché delle possibili elusioni)<sup>38</sup>.

Una delle criticità più importanti risiede nel carattere ‘secondario’ attribuito al principio di parità rispetto a quello del corretto svolgimento delle funzioni politico-amministrative che non possono essere interrotte per favorire l’equa distribuzione delle quote. Più in chiaro, a fronteggiarsi sono due principi costituzionalmente garantiti:

1) il primo (riconducibile all’art. 1, comma 137, della legge n. 56/2014) tutela la parità tra sessi e le reciproche pari opportunità (nonché il rispetto del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione) evitando che l’esercizio delle funzioni politico-amministrative sia precluso ad uno dei due generi;

2) il secondo, invece, riguarda il principio di continuato, ordinato e corretto svolgimento delle stesse funzioni politico-amministrative, nonché il principio di democraticità di cui all’art. 1 della Costituzione ed i principi di legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all’art. 97 della Costituzione.

Un utile contributo per regolare il bilanciamento di questi diritti viene offerto dalla più recente sentenza n. 1508 del 2018 del TAR Catanzaro, il quale impone di ritenere che l'impossibilità in concreto di rispettare la percentuale di rappresentanza di genere debba risultare in modo puntuale ed inequivoco e debba avere un carattere tendenzialmente oggettivo<sup>39</sup>.

Lo stesso obbligo di motivazione sussiste per la mancata nomina di donne in giunta da parte del Sindaco; anche in questo caso si tratta di una «impossibilità che deve essere adeguatamente provata e che pertanto si risolve nella necessità di un’accurata e approfondita istruttoria ed in una altrettanto adeguata e puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori che quella percentuale di rappresentanza non riesca a rispettare»<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Il giudice amministrativo con la sentenza n. 4626/2015 fornisce un’interpretazione che riferisce l’applicazione della norma alle sole nomine assessorili effettuate all’indomani delle elezioni e non anche a quelle adottate in corso di consiliatura, il che consentirebbe un facile aggiramento della normativa oggetto di disamina.

<sup>39</sup> Secondo la sentenza del TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, del 16 maggio 2008 n. 493, «lo Statuto comunale è da qualificarsi come atto normativo secondario, capace, entro certi limiti, di innovare l’ordinamento e che, nell’ambito della gerarchia delle fonti, può essere considerato come fonte subprimaria, incapace di derogare o di modificare una legge e collocata appena al di sopra delle fonti regolamentari». Pertanto, la previsione statutaria secondo la quale non è ammessa la nomina di assessori esterni, non può impedire l’attuazione dell’art. 1, comma 137 l. 7 aprile 2014, n. 56, e, ove fosse impeditiva di un’adeguata rappresentanza di entrambi i generi nella giunta comunale, dovrebbe essere, secondo il principio della gerarchia delle fonti, disapplicata.

<sup>40</sup> In questo senso si è espresso il Consiglio di Stato che con sentenza n. 406/2016, ha osservato come l’effettiva impossibilità di assicurare nella composizione della giunta comunale la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge debba essere «adeguatamente provata». Pertanto, la materiale impossibilità di rispettare il dettato legislativo dovrà essere robustamente documentata al fine di non esporre gli atti di nomina della giunta a possibili annullamenti. Si rammenta inoltre la sentenza del TAR Piemonte del 10 gennaio 2013 n. 24 che ha sancito l’illegittimità della nomina di due nuovi assessori di sesso maschile in una giunta comunale, motivata con le loro qualità politiche, amministrative a causa dell’assenza di comprovate preliminari attività istruttorie volte ad acquisire la disponibilità alla

3.1. Recentemente, la Legge 20 del 2016<sup>41</sup> — non si limitandosi a prevedere tra i principi, come stabilito nel testo originario, la «promozione della 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» — ha individuato anche le specifiche misure adottabili, declinandole sulla base dei diversi sistemi elettorali per la scelta della rappresentanza dei consigli regionali.

Al riguardo, la legge prevede tre ipotesi:

- 1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze (di cui una riservata a un candidato di sesso diverso), in ciascuna lista, i candidati dovranno essere presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima;
- 2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze (le cosiddette liste bloccate), la legge elettorale dovrà disporre l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale;
- 3) nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda collegi uninominali, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo, i candidati di un sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale.

Sulla scorta di considerazioni di tal fatta, l'entrata in vigore della cennata legge del 2016 ha indotto le regioni (la cui legislazione elettorale non fosse in grado di garantire i criteri *supra* evidenziati) ad introdurre le modifiche necessarie per adeguarsi alla normativa di principio. Ciò nondimeno, alcune regioni (come la Puglia e la Liguria) hanno atteso quattro anni (costellati da numerose sollecitazioni da parte di organismi e organizzazioni che, a vario titolo, rivendicavano a gran voce i diritti delle donne) senza riuscire ad uniformarsi (il che dimostra quanto in realtà la garanzia dell'uguaglianza di genere – che dovrebbe essere scontata e applicata *de iure* – incontri ancora nel nuovo millennio ostacoli di natura non solo politica).

Per sanare tali lacune, è intervenuto il Consiglio dei Ministri che ha sollecitato il ripristino delle pari opportunità prevedendo il meccanismo della doppia preferenza alle prossime elezioni regionali che si terranno a settembre. La VII commissione regionale della Puglia ha approvato, infatti, la proposta della Giunta Emiliano per introdurre nella legge elettorale la doppia preferenza di genere, sollecitata nei giorni scorsi anche dal premier Giuseppe Conte, in una lettera alle Regioni inadempienti<sup>42</sup>.

---

candidatura di persone di genere diverso e in difetto di adeguate motivazioni in ordine alle ragioni della mancata applicazione del principio di cui all'art. 51 della Costituzione, non rinvenibili neppure in una dimostrata condizione politica assolutamente preclusiva all'attuazione del principio di pari opportunità.

<sup>41</sup> 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, G.U. n.46 del 25 febbraio 2016)

<sup>42</sup> Il Presidente Conte nella lettera al Presidente Emiliano scrive: «Come saprai il ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia, ha reso una informativa in relazione ad una ricognizione effettuata sulla legislazione regionale ed e' emerso che le leggi elettorali di alcune Regioni, fra cui la tua,

Un traguardo significativo, così riassunto dal Ministro Bellanova:

Quando arriverà la decisione definitiva, sarà una vittoria delle donne, una scelta importante, che ho sollecitato in più occasioni anche con una lettera al Presidente del Consiglio e che rafforza e legittima ulteriormente la rappresentanza femminile nei territori, garantendo nuovi spazi per l'agire delle donne in politica e nelle Istituzioni, dove ancora troppo spesso trovano difficoltà ad affermarsi. Permettere alle donne e alle loro istanze di essere adeguatamente rappresentate a tutti i livelli di governo significa migliorare la qualità della democrazia ed i processi istituzionali e decisionali. Più donne, più democrazia.

Sulla scorta di tale invito e su proposta del Presidente della Regione Puglia Emiliano<sup>43</sup>, la giunta regionale ha approvato uno schema di disegno di legge per la modifica della legge elettorale regionale, formato da un unico articolo.

Il comma 3 dell'art. 7 della L.R. n. 2/2005<sup>44</sup> (che prevede come in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati e, in caso di quoziente frazionario, si proceda all'arrotondamento dell'unità più vicina, come modificato dall'art.5 della L.R. n.7/2015) è sostituito nel modo seguente: «ogni elettore dispone di un voto di lista e ha facoltà di attribuire massimo due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento della preferenza successiva alla prima, scrivendo i cognomi su ciascuna riga posta a fianco del contrassegno».

In attesa della definitività del provvedimento, si è compiuto comunque un passo decisivo verso una norma di civiltà che consente alle donne di gareggiare con maggiori *chance* alla partita della rappresentanza in consiglio regionale che la massima assise pugliese non poteva continuare ad ignorare.

Alla luce di quanto esposto, si rende doveroso mantenere alta la responsabilità politica al fine di favorire una rappresentanza di genere tra le cariche elettive, per far sì che le stesse vengano riconosciute in maniera spontanea, in un contesto politico e sociale di equità.

4. Finora nessuno Stato membro dell'UE ha realizzato la parità tra gli uomini e le donne. Tale dato è supportato dall'Eige<sup>45</sup> (ossia l'agenzia europea che monitora

---

non si sono adeguate" alle norme che intendono "garantire l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini nei Consigli regionali».

<sup>43</sup> Il presidente Emiliano precisa nella relazione che “la competenza è del Consiglio regionale che ha ritenuto, a seguito di mia sollecitazione, di mettere in agenda la discussione sulla doppia preferenza nella seduta del 15 luglio. Ritengo, pertanto, al fine di imprimere un'accelerazione all'iter di approvazione della norma di proporre, con atto di impulso della Giunta, un emendamento all'art.7 della L.R. n.2/2005 e s.m.i.

<sup>44</sup> Legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, “Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale”, Bollettino Ufficiale della regione Puglia 31 gennaio 2005, n. 17.

<sup>45</sup> L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere elabora studi e raccoglie dati sulla parità di genere nell'Unione europea i cui risultati incidono sull'indice di uguaglianza di genere e sulla banca dati delle

l'uguaglianza di genere nei ventotto Stati Membri) che –nel presentare per l'anno 2019 l'Indice sull'uguaglianza di genere (*Gender Equality index*) – ha rilevato come l'Italia si discosti dalla media europea a causa della persistente disparità economica e delle discriminazioni nell'accesso al mondo del lavoro<sup>46</sup>.

Il nostro Paese è quello europeo che sta progredendo più velocemente verso la parità di genere ma, così come rilevato *ut supra*, non è sicuramente abbastanza se si considera che termini come 'disuguaglianza di genere', 'violenza di genere' e 'segregazione di genere' sono ancora largamente utilizzati per esprimere la condizione delle donne in diversi settori dell'ordinamento.

D'altronde, lo stesso Parlamento Europeo nella Risoluzione del 3 febbraio 2016 su «una nuova strategia per l'uguaglianza di genere e i diritti della donna in Europa dopo il 2015» ha ammesso come negli ultimi dieci anni si sia assistito a un rallentamento dell'azione politica e delle riforme in materia di uguaglianza di genere a livello europeo (prova ne sia il fatto che la precedente strategia della Commissione per la parità tra donne e uomini per il 2010-2015 non è stata sufficientemente ampia da contribuire all'uguaglianza di genere a livello europeo e internazionale).

Nonostante la promessa di imprimere un nuovo e più concreto slancio alle strategie per il successivo quadriennio, la Commissione europea nel programma di lavoro della Commissione per il 2016 non fa alcun riferimento specifico alla strategia dell'UE per l'uguaglianza di genere post-2015, limitandosi semplicemente a pubblicare un *working document* dei suoi servizi dal titolo *Strategic engagement for gender equality 2016-2019*.

Così facendo, la Commissione ha presentato un documento interno declassato, privo di parametri di riferimento concreti e di un bilancio specifico che possano permettere la corretta previsione di future misure d'azione e la misurazione dei progressi relativi agli obiettivi e agli indicatori.

Gli obiettivi chiave che dovranno ispirare il nostro legislatore per non trovarsi indietro nella tabella di marcia nel raggiungimento dei *Goals* previsti dall'Agenda ONU 2030 sono, tra gli altri, la fine alla violenza di genere e agli stereotipi di genere

---

statistiche di genere. Composto da una direzione e tre unità operative, l'Agenzia orienta la sua attività attraverso un piano strategico triennale che aiuta le istituzioni europee e gli Stati membri dell'UE a prendere decisioni informate e fondate su dati concreti che prendano in considerazione la prospettiva di genere, che centralizza le informazioni sull'uguaglianza di genere nell'interesse delle organizzazioni della società civile, del mondo accademico, delle organizzazioni internazionali e delle parti sociali e che fornisce idee a chiunque sia interessato all'uguaglianza di genere.

<sup>46</sup> Secondo L'Eige (*European Institute for Gender Equality*) nel contesto europeo, nel 2019 Svezia (con i suoi 83 punti) e Danimarca (77 punti) sono i Paesi che ci stanno andando più vicino (100 punti equivale ad uguaglianza totale). La Grecia e l'Ungheria (entrambe 51 punti) sono quelle che hanno davanti la strada più lunga. L'Italia, con i suoi 63 punti, si colloca al quattordicesimo posto, 4 punti sotto la media europea (pari a 67 punti). Tra i tredici Paesi che fanno meglio di noi ci sono i soliti noti (Francia, Spagna, Olanda, Belgio), ma anche, inaspettatamente, la Slovenia. Il nostro Paese, però, insieme a Cipro, è quello che ha fatto i progressi più grandi.

sfidanti; il ricolmo delle lacune di genere nel mercato del lavoro; il raggiungimento della pari partecipazione tra i diversi settori dell'ordinamento.

Alla luce di tali osservazioni, quindi, è spontaneo chiedersi quale possa essere il futuro delle politiche emancipative di *gender mainstreaming* comunitarie ed italiane, sperando che diventino un atto di responsabilità da parte dell'Unione Europea per individuare le *best practices* ai fini della costruzione di una società moderna e all'avanguardia e non un mero concetto o strumento politico.