

Democrazia paritaria e sistemi elettorali

Schede di lettura
22 novembre 2017

Gli strumenti di tutela della rappresentanza di genere: un'analisi comparata

Secondo i [dati dell'Unione interparlamentare](#) (1° gennaio 2017), la percentuale di donne parlamentari è attualmente pari al 23 per cento, con forti differenze a seconda delle aree regionali. La percentuale raggiunge infatti il picco se si considerano i Paesi del Nord Europa, dove arriva quasi al 42 per cento, mentre tocca il livello più basso negli Stati Arabi (19%) e nei Paesi del Pacifico (15%). Nel mondo

LE DONNE NEI PARLAMENTI DEL MONDO			
Dati % su base regionale			
	Camera unica o Camera bassa	Senato o Camera alta	Entrambe le Camere
Americhe	28,3	27,5	28,1
Europa - Paesi OSCE	26,4	26,0	26,3
Africa subsahariana	23,8	22,1	23,6
Asia	19,6	16,3	19,3
Paesi Arabi	18,9	12,6	18,0
Pacifico	15,0	37,1	17,4
Totali	23,4	22,9	23,3

Per superare questa situazione e garantire l'accesso delle donne alle assemblee parlamentari, lo strumento più diffuso è l'**introduzione nei sistemi elettorali delle c.d. "quote di genere"**.

In base ai dati del [quotaproject](#) (progetto internazionale che raccoglie informazioni a livello mondiale sulle quote) attualmente nella maggior parte dei Paesi del mondo sono adottate le quote di genere in campo elettorale. Le quote possono essere previste a livello legislativo, talvolta anche con norme di rango costituzionale, come accade in circa 77 Paesi, o possono essere adottate dai partiti politici su base volontaria.

La previsione di quote nella loro veste più vincolante, ossia con la previsione di seggi riservati alle donne, che attualmente interessa circa 23 Paesi, è diffusa soprattutto nelle nuove democrazie costituzionali dell'Africa e dell'Asia, nelle democrazie emergenti. In molti casi si è trattato di partire da zero nel riconoscimento dei diritti alle donne e per questi Paesi l'introduzione delle quote è parte integrante del processo di democratizzazione in corso.

Anche grazie ad un sistema di seggi riservati, nel 2008 il Ruanda si è affermato come il primo Paese in cui il numero di deputate donne (56%) ha superato quello dei deputati uomini; il successo è stato replicato nelle elezioni del 2013, quando le donne hanno raggiunto la ragguardevole percentuale del 64% (51 seggi su 80).

Un esempio molto citato è quello dell'Afghanistan, in cui attualmente il 28 per cento dei seggi del Parlamento è occupato da deputate: questo grazie ad una previsione delle quote nella nuova Costituzione.

Sistemi elettorali che prevedono a livello legislativo un sistema di quote, pur senza meccanismi così stringenti come quello dei seggi riservati, interessano 54 Paesi e sono ampiamente diffusi in America Centrale e Latina. Oltre al Ruanda, vi è un solo Paese in cui oltre la metà dei seggi è ricoperta da parlamentari donne: si tratta della Bolivia, in cui la percentuale di donne è pari al 53% (69 seggi su 130). In Nicaragua, inoltre, la percentuale di donne arriva al 45,7%, in Messico supera il 42%, mentre in Argentina sfiora il 39%.

Il caso dell'India. Nel 1993 l'India, allo scopo di aumentare la presenza femminile in politica, L'esperienza

introduce una modifica costituzionale e riserva alle donne un terzo dei seggi in ogni amministrazione locale. Inoltre, nel West Bengal, oggetto di uno specifico studio, un terzo delle amministrazioni locali in ogni elezione viene selezionata per una *leadership* femminile in modo casuale, ossia per attribuire la posizione di consigliere capo (*pradhan*) ad una donna. Poiché i villaggi che hanno una *leader* donna sono selezionati casualmente, non ci dovrebbe essere nessuna differenza osservabile tra villaggi riservati o non riservati ad un *pradhan* donna, il che consente di individuare un effetto causale dello "sperimentare un capo donna". La ricerca ha dimostrato che la percezione dei votanti sull'efficacia della *leadership* femminile è completamente diversa nei due gruppi di villaggi: gli elettori che sono stati "esposti" al capo consigliere donna per un periodo sufficientemente prolungato pensano che le donne siano *leader* competenti, a differenza degli abitanti dei villaggi che non hanno avuto questa esperienza. Ciò che è ancora più interessante è che la presenza di donne in posizione di *leadership* ha modificato le aspettative e le aspirazioni dei genitori per le loro figlie (senza ridurre quelle per i loro figli) e delle figlie stesse per il loro futuro. Il cambiamento nelle aspirazioni si è poi tradotto in una riduzione del *gap* tra uomini e donne in termini di istruzione e dell'asimmetria nella ripartizione dei compiti domestici, in cui tipicamente le ragazze sono maggiormente coinvolte.

dell'India

Analizzando i dati dei Parlamenti europei, ad una prima sommaria analisi sembrerebbe non esserci una immediata relazione tra la previsione delle quote e la presenza di donne. Paesi che non hanno quote raggiungono una presenza femminile molto alta, mentre paesi che prevedono le quote a livello legislativo ottengono risultati meno significativi.

In Europa

Tuttavia si consideri che nelle prime posizioni svettano, come già ricordato, i Paesi del Nord Europa (Islanda 48%, Svezia 44%, Finlandia 42%, Norvegia 40%, Danimarca 38%, Paesi Bassi 38%), in nessuno dei quali sono previste quote a livello legislativo; tutt'al più le quote sono introdotte a livello volontario dai partiti. Ma in Finlandia ed in Danimarca, ciò non accade; eppure la presenza femminile è molto alta.

Uno [studio del Parlamento europeo](#) (2011) offre una chiave di lettura di questo fenomeno. Lo studio osserva che nei paesi nordici, la parità è già stata raggiunta a livello sociale; il modello sociale consente di dire che si tratta di una parità effettiva, praticata nella quotidianità. Sono Paesi in cui esistono i servizi per la famiglia, in cui le responsabilità familiari sono equamente ripartite tra l'uomo e la donna, l'organizzazione della società e del lavoro tiene conto delle esigenze di conciliazione. In Paesi come questi, le quote attualmente non servono. E' vero che in alcuni casi i partiti le applicano, ma probabilmente a quegli stessi risultati si arriverebbe anche senza.

Bisogna però tener conto anche di un altro fattore, ossia dell'aspetto temporale. Il citato studio dimostra che per sfondare il 30 per cento della presenza femminile in politica, i paesi scandinavi hanno impiegato all'incirca 70 anni. Questi paesi hanno dunque percentuali molto alte di presenza femminile perché si sono posti il problema della parità molto prima degli altri e lo hanno affrontato con misure concrete già decine di anni fa, del resto facendo anche ricorso a strumenti come le quote.

Continuando ad analizzare i dati sulla presenza delle donne nei parlamenti europei, si nota che in cima alla graduatoria, insieme ai Paesi nordici, ci sono due paesi con caratteristiche sociali diverse: il Belgio e la Spagna, con un dato pari, rispettivamente, al 38% e al 39%. In entrambi i paesi – che votano con un sistema proporzionale con liste bloccate o semi-bloccate - sono state introdotte misure legislative per garantire la presenza di genere nelle liste.

Le quote di genere in Belgio e Spagna

Nel caso del **Belgio**, fino alla metà degli anni Novanta, la percentuale di donne nelle varie assemblee elettive era molto bassa, circa il 5-10 per cento. Nel 1994 è stata adottata la prima legge per la parità tra uomini e donne in politica, con le quote, rafforzata poi nel 2002.

In **Spagna**, il *Congreso de los Diputados* è composto da 350 deputati eletti direttamente in 52 circoscrizioni, con sistema proporzionale, con liste bloccate e con una soglia di sbarramento del 3%, che si applica a livello circoscrizionale. Le liste devono avere una composizione equilibrata tra uomini e donne, in modo che i candidati di ciascun genere rappresentino almeno il 40%. La proporzione minima del 40% deve essere mantenuta anche per ogni gruppo di 5 candidati nella lista; se il numero di posti da coprire è inferiore a cinque, la proporzione di donne e uomini deve essere più vicina possibile all'equilibrio numerico.

Più **in generale**, lo studio del Parlamento europeo osserva che se si considerano i paesi in cui la presenza femminile è superiore ad un terzo dei componenti:

- o sono paesi nordici che sono molto avanti nella realizzazione della parità a livello sociale;
- o sono paesi in cui le quote sono previste a livello legislativo: Spagna, Belgio e Portogallo (35%);
- o sono paesi in cui le quote sono comunque praticate da pressoché tutti i partiti: Germania (37%).

Si collocano storicamente su percentuali più basse due Paesi rilevanti, il Regno Unito (30%) e la Francia (26%), che hanno un sistema elettorale di tipo maggioritario con collegi uninominali, a doppio turno in Francia e a turno unico nel Regno Unito.

Nel **Regno Unito**, le misure per favorire la rappresentanza femminile nelle assemblee elettive sono rimesse alla libera scelta dei partiti. Il *Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002* consente ai partiti di adottare, nella selezione dei candidati alle elezioni, regole volte a ridurre le disuguaglianze nel numero di uomini e donne eletti. Il termine per mantenere misure di questo tipo, originariamente fissato nel 2015, è stato esteso fino al 2030 dall'*Equality Act* del 2010.

Le elezioni del maggio 2015 hanno portato alla *House of Commons* 191 deputate su 650 seggi, con una percentuale pari quasi al 30 per cento, la più alta nella storia del Regno Unito. I risultati sono però molto diversi a seconda dei partiti: tra le deputate del *Labour Party*, le donne sono il 43 per cento, quelle dello *Scottish National Party* il 36 per cento, mentre il *Conservative Party* ha eletto il 21 per cento di donne e nessuno degli 8 deputati dei *Liberal Democrats* è donna.

In **Francia**, al fine di garantire il principio costituzionale della **parità di accesso di donne e uomini ai mandati elettorali** e alle funzioni elettive, è prevista una misura volta a favorire la tendenziale uguaglianza del numero di candidati uomini e di candidate donne dello stesso partito o gruppo politico, applicandosi in caso contrario una riduzione del finanziamento pubblico.

In particolare, se la differenza tra il numero di candidati di un partito o gruppo politico di ciascun sesso è superiore al 2%, la prima *tranche* del finanziamento pubblico al partito o gruppo politico è ridotta in misura pari ai tre quarti della predetta differenza. Dunque, se un partito presenta il 51% di candidati di sesso maschile ed il 49% di candidate di sesso femminile, la differenza è del 2% e non si dà luogo ad alcuna decurtazione. Se invece, ad esempio, i candidati uomini sono il 60% e le candidate donne sono il 40%, la differenza è del 20%; il finanziamento pubblico è allora ridotto in misura pari a tre quarti di questo 20%, cioè del 15%.

Nella pratica, peraltro, in alcuni casi i partiti scelgono deliberatamente di sottostare alla sanzione finanziaria piuttosto che candidare il prescritto numero di donne.

Consiglio d'Europa: la relazione della Commissione per le pari opportunità

Le questioni legate alla democrazia paritaria sono state focalizzate in una recente [relazione](#) che la **Commissione per le pari opportunità e la non discriminazione del Consiglio d'Europa** ha presentato all'Assemblea del Consiglio sulla **valutazione d'impatto delle misure volte a migliorare la rappresentanza politica femminile** (doc. 14011, aprile 2016, Relatrice: on. Elena Centemero).

La relazione analizza sia l'attuale livello di rappresentanza politica delle donne in Europa, sia l'impatto delle misure finora introdotte per promuovere la loro partecipazione.

Il risultato delle ultime elezioni per il Parlamento europeo illustra i **progressi complessivamente raggiunti**: nel 1979, la percentuale di donne elette era pari al 16% e, da allora, la percentuale complessiva è cresciuta a ogni elezione, fino alle ultime elezioni del 2014, in cui la percentuale di donne elette è salita al 36,88%. Tuttavia, tale crescita globale nasconde notevoli **variazioni fra singoli paesi**, che dipendono da una varietà di fattori e dal diverso contesto politico, economico, sociale e culturale di ciascun paese.

Tra i **fattori politici** che determinano la partecipazione delle donne alla vita pubblica figurano il sistema elettorale, i partiti politici e i loro statuti, i criteri di selezione dei candidati, le misure positive come le quote, tanto legali che volontarie, le normative giuridiche, l'azione delle ONG e delle associazioni. Il fattore dalla portata maggiore è la consacrazione del principio della parità di genere nella costituzione, che si traduce poi nella legislazione e nell'azione dei governi e delle istituzioni.

Tra i **fattori sociali** che hanno un'incidenza si annoverano il sistema previdenziale, i sistemi di congedo parentale, la condivisione dei compiti di assistenza e domestici, le misure volte a equilibrare vita lavorativa e vita familiare e i sistemi pensionistici. Tra i **fattori economici**, hanno un peso particolare il divario salariale di genere e l'accesso a professioni e carriere, oltre al finanziamento delle piccole imprese.

Sono i **fattori culturali** a determinare l'effettiva possibilità delle donne di partecipare sia alla vita politica che allo sviluppo economico e sociale di un paese. L'istruzione e la formazione sono decisive, poiché costituiscono la precondizione per acquisire le competenze necessarie e abbattere gli stereotipi che ancora impediscono il raggiungimento di una piena e reale parità. Tali stereotipi sono spesso legati a una visione delle donne quali parte dell'ambito domestico e con un mero ruolo genitoriale.

Secondo la relazione l'approccio corretto da adottare per conseguire la piena parità di genere nella vita politica è un **approccio globale e onnicomprensivo**, comprendente misure di carattere quantitativo e qualitativo.

Per quanto riguarda specificamente l'impatto del **sistema elettorale** sulla parità nella rappresentanza politica, la Relazione sottolinea come assodato che i sistemi interamente basati sulla rappresentanza proporzionale o che includono un elemento di rappresentanza proporzionale sembrano essere più efficaci nel promuovere l'elezione di candidate rispetto ai sistemi "a rappresentanza maggioritaria/a maggioranza relativa" basati interamente sui collegi uninominali. Nei collegi uninominali, infatti, la sfida per potenziali candidate è, in primo luogo, essere nominate dal proprio partito e, in secondo luogo, essere elette. Il che potrebbe risultare difficile. La nomina delle donne è spesso impedita dalle aspirazioni dei potenti colleghi maschi dello stesso partito e dalle loro "reti di amici". Nei collegi uninominali di solito è meno frequente vedere la nomina e poi l'elezione di una donna rispetto ai collegi plurinominali.

Non solo il sistema elettorale ma anche le **quote di genere** possono influenzare fortemente la presenza delle donne in parlamento e anche i partiti politici svolgono un ruolo chiave.

Esistono vari tipi di quote: la distinzione principale riguarda le quote volontarie di partito da un lato e le quote costituzionali e legislative dall'altro. Le quote si possono applicare durante il processo di nomina o possono essere basate sui risultati. Se applicate durante il processo di nomina, hanno l'obiettivo di aiutare le donne a comparire nella lista dei candidati di un partito o in un collegio elettorale. Le quote basate sui risultati garantiscono che siano riservati alle donne o una certa percentuale o un certo numero di seggi in Parlamento. A prescindere dalla forma, le quote devono essere previste dalla Costituzione, dalla legge elettorale o dalla legge sui partiti politici, per garantirne l'applicazione.

Uno sguardo ravvicinato alla situazione europea mostra che in anni recenti, in diversi Paesi, quali Albania, Armenia, Belgio, Bosnia ed Erzegovina, Francia, Irlanda, Polonia, Portogallo, Serbia, Slovenia, Spagna e l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia sono state introdotte quote per le elezioni politiche giuridicamente vincolanti ("legiferate"). Tra questi Paesi, la rappresentanza femminile varia dal 41,1% nella Camera bassa spagnola al 10,7% dell'Armenia.

In altri Paesi, quali Austria, Repubblica Ceca, Germania, Norvegia, Svezia o Regno Unito, alcuni partiti politici hanno deciso di applicare quote volontarie nella preparazione delle liste di partito o nell'assegnazione dei candidati ai collegi uninominali. In questa selezione di Paesi, la rappresentanza femminile varia dal 39,6% della Norvegia al 19% della Repubblica Ceca.

Altri Paesi, come Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia e Liechtenstein, non prevedono proprio le quote. Anche in questo caso la proporzione delle donne in parlamento varia dal 42,5% della Finlandia al 20% del Liechtenstein.

Per fare l'esempio di due Paesi specifici, in Polonia le quote obbligatorie sono imposte ai partiti politici. Almeno il 35% dei candidati delle liste elettorali deve essere composto da donne. Tuttavia, la proporzione delle donne elette alle elezioni politiche del 2011 ha raggiunto appena il 24%. D'altro canto in Danimarca, dove non esistono né quote giuridicamente vincolanti né quote volontarie, le donne rappresentano il 39% dei parlamentari.

Tali cifre chiariscono che l'esistenza di un sistema di quote (che sia nella forma di quote di partito previste dalla legge o volontarie) non determina automaticamente un alto livello di rappresentanza femminile nei parlamenti nazionali. Certamente, il livello di rappresentanza imposto dalle norme in materia di quote è un elemento rilevante, ma la relazione sottolinea come le quote debbano prevedere norme sull'ordine dei candidati e sanzioni in caso di mancato rispetto. L'efficacia delle norme in materia di quote dipende anche dall'esistenza di organi istituzionali che effettuino una sorveglianza sull'applicazione delle quote e impongano sanzioni in caso di violazione.

Al fine di individuare le legislazioni e le politiche efficaci, la relazione confronta la **percentuale di donne nei parlamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa dal 2005 al 2015**, fornendo indicazioni che, combinate con informazioni sui sistemi in vigore nei vari paesi, possono offrire elementi sull'incidenza delle quote di genere e di altre misure positive.

In particolare, si evidenzia che nella stragrande maggioranza degli Stati membri del Consiglio d'Europa, la percentuale di donne parlamentari negli ultimi dieci anni è cresciuta. In soli quattro paesi si è assistito a una diminuzione, e solo in due di essi, Cipro e Lettonia, il calo è consistente. Negli altri due casi, la Danimarca e la Svezia, si tratta solo di una lieve variazione di cifre che rimangono elevate. Tuttavia, nel complesso, la media europea è cresciuta nell'arco dell'ultimo decennio soltanto di poco più di sette punti, dal 18,4% al 25,5%.

In alcuni paesi l'aumento è considerevole. Andorra, ad esempio, è balzata dal 14,3%

al 39,3%, la **Slovenia** dal 12,2% al 36,7% e la **Serbia** dal 7,9% al 34%. Ciò che ha reso possibile tale evoluzione nella rappresentanza politica femminile in Serbia e Slovenia è stata l'introduzione di regimi di quote e sanzioni efficaci. D'altra parte, in Andorra un salto ancora più grande non è scaturito da cambiamenti radicali nella legislazione elettorale. La chiave per raggiungere tale progresso è invece consistita nella graduale evoluzione della cultura e delle mentalità, adeguatamente supportata dalla legislazione e dalle politiche. La legge del 2014 sui partiti politici e i finanziamenti elettorali, ad esempio, stabilisce che gli statuti dei partiti politici devono definire procedure per promuovere la parità di genere. Ciononostante il sistema delle quote appare essere il più idoneo a garantire risultati stabili, come si evince dall'analisi di due casi molto diversi, come quello della Turchia e della Svezia, sui quale la relazione si sofferma.

La relazione ribadisce che le quote di genere costituiscono un'eccezione transitoria ma necessaria per permettere una discriminazione positiva, allo scopo di determinare una trasformazione degli atteggiamenti e di conseguire una parità di genere *de jure* e *de facto*". E che, in prospettiva, si potrebbe riflettere, dopo una fase transitoria basata sulle quote, sul passaggio alla parità di genere, e chiedere che i governi e gli organi elettivi, in particolare i parlamenti, siano composti, nella misura del possibile, per metà da donne e per metà da uomini (si cfr, al riguardo, le esperienze del Messico e della Francia).

All'esito del dibattito svolto sulla Relazione nella seduta del 21 aprile 2016 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato la **risoluzione 2111 (2016) su Valutare l'impatto delle misure volte a migliorare la rappresentanza politica delle donne** ([doc. XII-bis, n. 13](#)), con la quale innanzitutto si impegna a **promuovere la dimensione di genere** con le organizzazioni interneazionali partner **nel quadro dei monitoraggi elettorali**, per quanto riguarda sia la composizione delle missioni, sia le relazioni di monitoraggio, che dovrebbero riservare sistematicamente un'attenzione specifica alla partecipazione delle donne a tutte le fasi del processo elettorale.

Al contempo l'Assemblea ha invitato gli Stati membri a compiere ogni sforzo possibile per incrementare la rappresentanza politica delle donne, con particolare riferimento a sei ambiti:

- introdurre il **principio di parità nelle Costituzioni**;
- introdurre nella **legislazione elettorale il sistema delle quote ed altre misure positive**, quali: norme elettorali che regolino la composizione delle liste in relazione alla posizione dei candidati o all'alternanza di genere; disposizioni volte a garantire la pari rappresentanza di genere nella scelta dei candidati dei partiti, anche migliorando la trasparenza nelle procedure di selezione e sviluppando i meccanismi per sostenere le donne per reperire finanziamenti per le campagne elettorali; organismi indipendenti, dotati di adeguate risorse finanziarie e umane, che vigilino sull'applicazione delle quote e delle altre misure positive e applichino le relative sanzioni;
- introdurre **misure di accompagnamento**, come: misure che consentano di conciliare attività politiche e vita privata; corsi di formazione alle donne in politica; incentivi per sensibilizzare i media sul tema delle donne in politica; destinazione di una parte dei finanziamenti pubblici ai partiti alle attività rivolte a promuovere la partecipazione delle donne e la loro rappresentanza politica;
- garantire che le commissioni elettorali applichino le disposizioni in materia di **parità dei genere nel procedimento elettorale** e rafforzare la cooperazione con le missioni internazionali di monitoraggio elettorale su questo aspetto;
- promuovere la **ricerca e la raccolta di dati sulla partecipazione delle donne alla vita politica** a livello nazionale, regionale e locale, nonché valutare con regolarità l'impatto della legislazione e delle politiche nazionali di genere;
- riconoscere il **ruolo della società civile** e coinvolgere le ONG che operano nel settore, con particolare riferimento alle campagne di sensibilizzazione, alle attività di formazione e al monitoraggio dell'attuazione delle misure.

[Risoluzione 2111 \(2016\) dell'Assemblea del Consiglio d'Europa](#)

Unione europea: equilibrio di genere nel decision-making (politica)

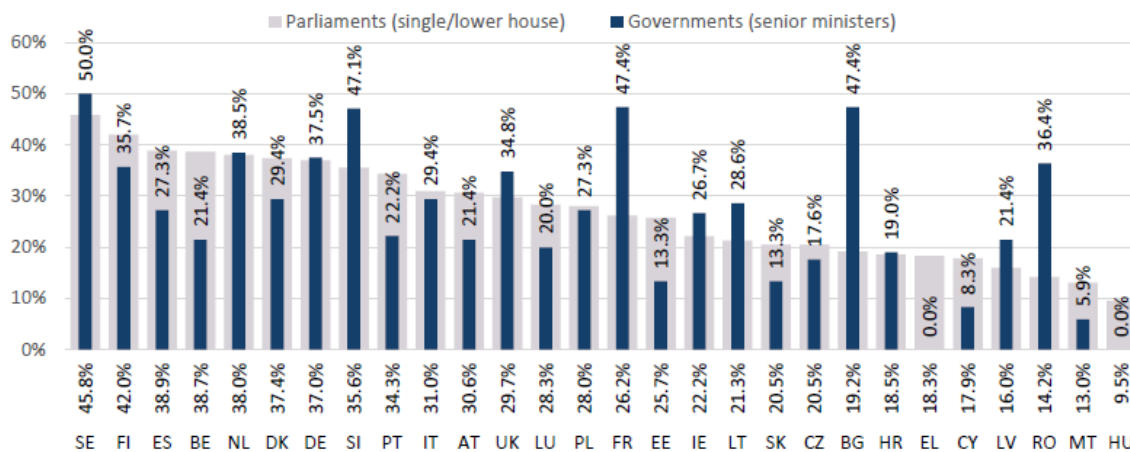
Secondo il [Rapporto 2017](#) sulla parità tra donna e uomo, pubblicato l'8 marzo 2017 dalla Commissione europea, le **donne** continuano ad essere **sottorappresentate** per quanto riguarda la **partecipazione ai Governi e ai Parlamenti nazionali degli Stati membri**.

In particolare, sebbene la percentuale media UE di donne nei Parlamenti monocamerali e nelle Camere basse sia aumentata dal 22,1 per cento dell'ottobre 2004 al 28,7 per cento del novembre 2016, si registra un tasso di incremento molto contenuto della partecipazione femminile alle Assemblee parlamentari: poco più di un punto in percentuale per ogni anno. Lo squilibrio di genere nella rappresentanza politica è confermato dalle percentuali di donne

[Rapporto Commissione UE](#)

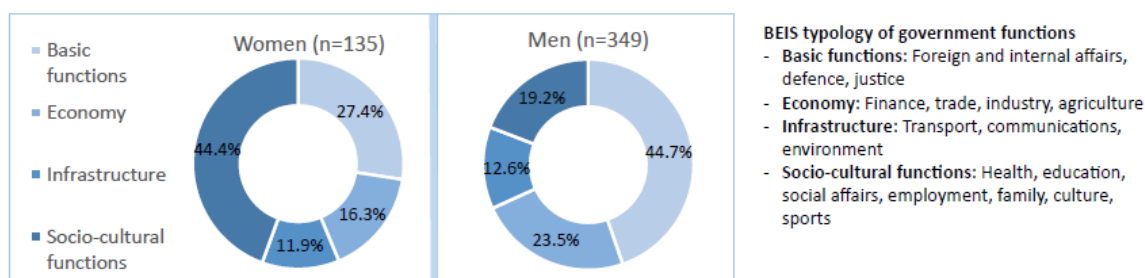
che rivestono il ruolo di Presidente di una Camera (32,1 per cento), di vertice di partiti politici con una rappresentanza in Parlamento uguale o superiore al 5 per cento (18,8 per cento) e di Ministro nei Governi nazionali (27,9 per cento). Si registrano, tuttavia, notevoli differenze tra gli Stati membri, atteso che nel novembre 2016 la partecipazione delle donne ai Parlamenti di Finlandia e Svezia supera il 40 per cento, mentre si attesta al di sotto del 20 per cento in Bulgaria, Grecia, Croazia, Cipro, Lettonia, Ungheria, Malta e Romania. I dati sono fortemente disomogenei anche per quanto riguarda la presenza nei Governi: a fronte di Stati membri come Bulgaria, Francia, Slovenia e Svezia in cui si è raggiunto un sostanziale equilibrio di genere, altri Governi nazionali non prevedono alcuna presenza di Ministri donne (Grecia e Ungheria).

Di seguito una tabella recante la percentuale di donne nei Governi e nei Parlamenti dell'UE: Fonte Database della Commissione europea sulle donne nel decision-making (novembre 2016).



Il divario di genere si riflette, inoltre, nella diversa importanza dei **Ministeri/Dicasteri affidati a donne** e uomini. Nell'ottobre del 2016 oltre due terzi dei Ministri di genere maschile sono responsabili per settori amministrativi di alto profilo o per materie economiche, contro il 43,7 per cento di Ministre; secondo la Commissione il rapporto uomo - donna si ribalta per quanto riguarda i Ministeri/Dicasteri nei settori socioculturali: il 44,4 per cento è attribuito alle donne, il 19,2 per cento agli uomini.

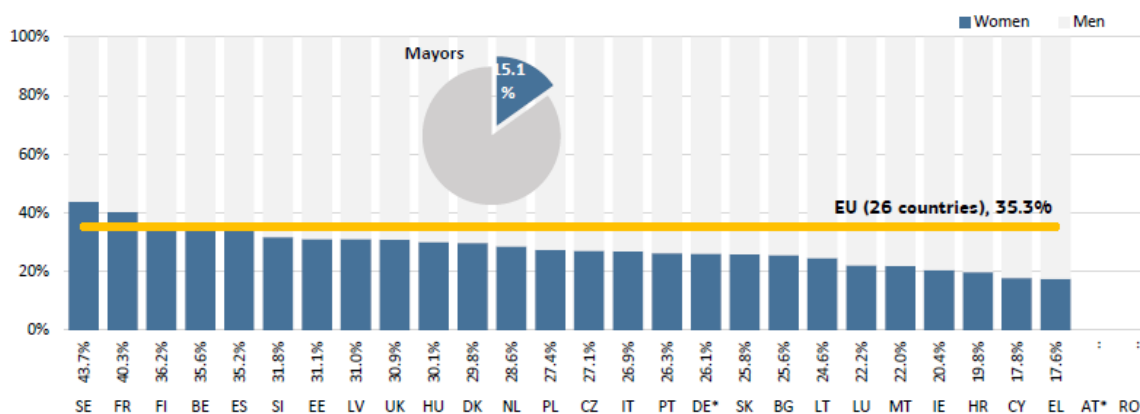
Di seguito un grafico recante le tipologie di Ministeri distribuiti per genere: Fonte Database della Commissione europea sulle donne nel decision-making (ottobre 2016).



Il Rapporto registra, infine, i dati (aggiornati al maggio 2015) relativi all'**esercizio di funzioni politiche a livello locale**, con particolare riguardo alle assemblee elettive (si tratta in sostanza dei consigli comunali e della funzione di sindaco). Secondo la Commissione europea, la partecipazione delle donne alle assemblee locali UE si attesta al 35,3 per cento, con punte che superano il 40 per cento in Francia e Svezia (mentre in Stati membri, come Grecia e Croazia, le donne nei consigli comunali non oltrepassano il 20 per cento).

Per quanto riguarda le posizioni apicali a livello locale, nel 2015 la funzione di sindaco (o di un ruolo omologo) è stata svolta da donne nel 15,1 per cento dei casi. La Svezia è lo Stato membro in cui sono presenti più sindache (37 per cento); Grecia e Repubblica ceca registrano meno di una donna sindaca ogni venti consigli comunali, mentre Cipro è l'unico Stato membro a non registrare sindache in carica. Il Rapporto ricorda, da ultimo, in nove capitali europee (Bucarest, Lussemburgo, Madrid, Parigi, Praga, Roma, Sofia, Stoccolma e Varsavia) è una donna ad esercitare la funzione di sindaca.

Di seguito una tabella sulla presenza femminile nelle Assemblee elettive locali (consigli comunali), recante altresì la percentuale di sindache: Fonte Database della Commissione Europea sulle donne nel decision-making (maggio 2015).



Il Parlamento europeo, nella seduta del 14 marzo 2017, ha adottato una [risoluzione sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea nel 2014-2015](#). In particolare, con tale atto di indirizzo il Parlamento europeo:

Risoluzione Parlamento UE

- si congratula con il governo della Svezia per il conseguimento della parità di rappresentanza in termine di genere, e con la Slovenia e la Francia per il conseguimento della virtuale parità, e incoraggia l'Ungheria, la Slovacchia e la Grecia, che hanno costituito governi privi di donne, a garantire che le donne siano sufficientemente rappresentate a tutti i livelli del processo decisionale politico ed economico; invita gli Stati membri a garantire la parità di genere tra le alte cariche dei loro governi, istituzioni e organismi pubblici, nonché nelle liste elettorali, per garantire una rappresentanza paritaria nelle amministrazioni comunali, nei parlamenti regionali e nazionali nonché nel Parlamento europeo; sottolinea che diversi studi hanno dimostrato che le opportune misure legislative potrebbero tradursi in rapidi cambiamenti dell'equilibrio di genere nella sfera politica; condivide con la Commissione il parere che, per essere efficaci, le quote dovrebbero essere accompagnate da norme riguardanti l'ordine delle liste dei candidati e da sanzioni appropriate in caso di violazione;
- evidenzia che nell'UE e negli Stati membri le donne sono chiaramente sottorappresentate nelle **cariche politiche elettive o cui si accede per nomina politica**, il che costituisce un deficit democratico che mina la legittimità del processo decisionale sia a livello dell'UE che a livello nazionale;
- invita le istituzioni dell'UE a fare quanto in loro potere per garantire la **parità di genere** nel collegio dei commissari e tra le alte cariche di **tutte le istituzioni**, agenzie, istituti e organi dell'UE.

Italia: gli indici internazionali

L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), agenzia autonoma dell'Unione europea, il 13 giugno **2013** ha pubblicato il **primo rapporto sull'indice dell'uguaglianza di genere**, frutto di tre anni di lavoro; i dati sono stati aggiornati nel **2015**, in cui il **Rapporto** ha affinato gli indicatori di riferimento e offerto una comparazione sui progressi compiuti dal 2005 al 2012, mentre il prossimo aggiornamento sarà redatto nel 2017. Per la prima volta è stato elaborato un indicatore sintetico ma esaustivo delle disparità di genere nell'Unione europea e nei singoli Stati membri.

Indice EIGE sull'uguaglianza di genere

L'indice, che prende in considerazione 6 diversi settori (Lavoro, Denaro, Conoscenza, Tempo, Potere e Salute), ha un valore tra 1 e 100, dove 1 indica un'assoluta disparità di genere e 100 segna il raggiungimento della piena uguaglianza di genere.

Nonostante più di 50 anni di politiche per l'uguaglianza di genere a livello europeo, il rapporto mostra come le disparità di genere risultino ancora prevalenti nell'Unione europea. Con un **indice medio di 52,9**, l'Unione europea (UE-28) è ancora a metà nel cammino per raggiungere l'uguaglianza.

Un dato significativo è la fortissima differenza tra gli indici dei singoli Stati membri, che vanno da un minimo di 33,7 (Romania) ad un massimo di 74,2 (Svezia), che attesta come

gli Stati prestino una diversa attenzione al raggiungimento degli obiettivi della parità.

Particolarmente **negativa è la posizione dell'Italia**, che con un indice di **41,1 si attesta al 20° posto su 27 Stati membri**, sopra a Slovacchia, Grecia, Bulgaria, Portogallo, Croazia e Romania. Tuttavia, va messo in rilievo che l'Italia è tra i dieci Stati membri, i cui indicatori mostrano un trend positivo nei tre intervalli considerati (2005-2010-2012). In cima alla graduatoria spiccano i Paesi scandinavi, con valori superiori a 70, mentre il Regno Unito ha un indice di 58, la Francia di 55,7, la Spagna di 53,6 e la Germania di 55,3.

Analizzando la relazione tra l'indice dell'uguaglianza di genere e la ricchezza dei paesi, misurata attraverso il PIL per abitante (PPS), si nota altresì come l'Italia sia il più ricco tra i 13 paesi che hanno un indice inferiore a 45 (Repubblica Ceca, Lettonia, Polonia, Lituania, Cipro, Malta, Ungheria, Portogallo, Slovacchia, Italia, Grecia, Lituania, Bulgaria e Romania).

Passando alla sfera specifica del **Potere**, inteso come potere decisionale sia politico che economico, si segnala che in questo settore l'indice dell'uguaglianza di genere evidenzia il valore più basso, con un valore medio europeo di 39,7.

Anche in tal caso, la *performance* dell'Italia è piuttosto negativa, con un indice di 21,8, che la colloca tra gli ultimi posti tra i Paesi UE, sopra solo a Cipro, Portogallo, Romania, Croazia e Slovacchia.

A livello mondiale, secondo l'analisi annuale del *World economic forum* sul [Global Gender Gap](#), nella graduatoria diffusa nel 2016, l'Italia si colloca al **50° posto** su 144 Paesi (era al 41° nel 2015, 69° nel 2014, al 71° nel 2013, all'80° nel 2012, al 74° nel 2011 e nel 2010, al 72° nel 2009, al 67° posto nel 2008, all'84° nel 2007 e al 77° nel 2006). L'indice tiene conto delle disparità di genere esistenti nel campo della politica, dell'economia, dell'istruzione e della salute.

Nella graduatoria generale svettano i Paesi del Nord Europa (Islanda, Finlandia, Norvegia, Svezia e Irlanda); per quanto attiene agli altri Paesi europei, la Slovenia si colloca al 9° posto, la Germania al 13°, i Paesi Bassi al 16°, la Francia al 17°, il Regno Unito al 20° e la Spagna al 29° posto.

Per ciò che attiene in particolare al settore della **politica**, il nostro Paese si colloca al **25° posto** della graduatoria, risalendo dopo il brusco calo degli anni precedenti, che poteva probabilmente essere ascritto alla sostanziale staticità dell'Italia in questo campo, a fronte dei progressi registrati in altri paesi (l'Italia era al 44° posto nel 2013, al 71° nel 2012, al 55° nel 2011, al 54° nel 2012 e al 45° nel 2009). In questo settore particolare, l'aumento registrato dall'Italia nella graduatoria globale a decorrere dal 2013 è determinato principalmente dal significativo aumento del numero delle donne in Parlamento (dal 22% nel 2012 al 31% nel 2013).

Il *World economic forum* redige periodicamente anche un rapporto sulla competitività dei paesi a livello globale ed è interessante notare come emerga una **correlazione tra il gender gap** di un paese e la sua **competitività nazionale**. Dal momento che le donne rappresentano la metà del talento potenziale di un paese, la competitività nel lungo periodo dipende significativamente dalla maniera in cui ciascun paese educa ed utilizza le sue donne.

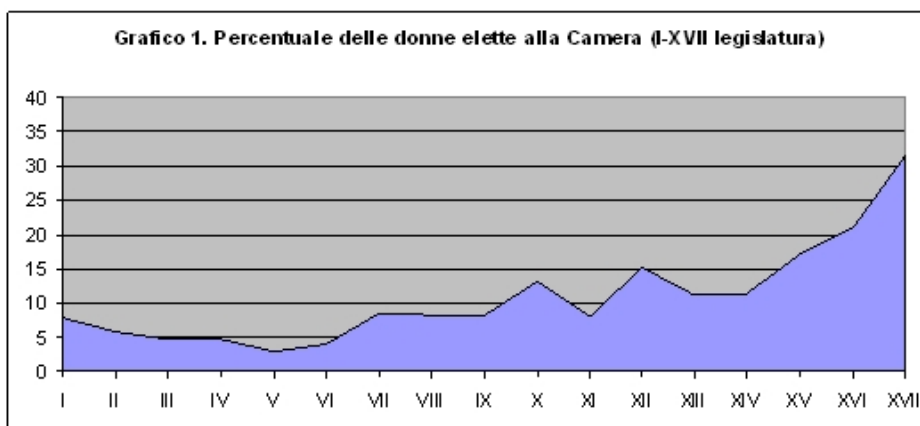
Uno [studio del Fondo monetario internazionale](#) del febbraio 2015, che fa il punto sul rapporto tra partecipazione delle donne al mondo del lavoro e crescita economica, ha stimato per l'Italia che la perdita derivante dall'esistenza del *gender gap* sia pari complessivamente al 15% del prodotto interno lordo (PIL). [Fondo monetario internazionale](#)

Italia: le donne nelle istituzioni

I dati relativi alla presenza femminile negli **organismi costituzionali** italiani hanno sempre mostrato una presenza contenuta nei numeri e molto limitata quanto alle posizioni di vertice.

In tale contesto, i risultati delle **elezioni politiche** del 24-25 febbraio 2013 presentano un segnale di **inversione di tendenza**: infatti, la media complessiva della presenza femminile nel Parlamento italiano, storicamente molto al di sotto della soglia del 30%, considerato valore minimo affinché la rappresentanza di genere sia efficace, è salita dal 19,5 della XVI legislatura al 30,1 per cento dei parlamentari eletti nella XVII legislatura (la media UE è il 29% a novembre 2016).

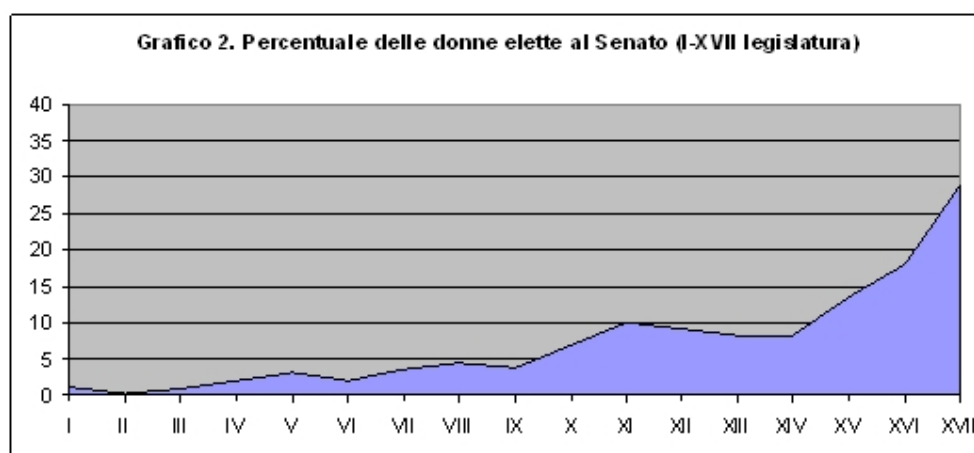
Di seguito, due grafici mostrano l'andamento storico della presenza delle donne in entrambi i rami del Parlamento. [Parlamento](#)



Le prime donne elette alla **Consulta Nazionale** sono state 14; della Consulta faceva parte un numero variabile di membri (circa 400) alcuni di diritto, altri di nomina governativa, su designazione partitica e di altre organizzazioni. Le donne elette all'**Assemblea Costituente**, composta da 556 membri, sono state 21 (3,8%).

Nella **XII legislatura** (la prima con il sistema elettorale maggioritario e con il sistema delle quote dichiarato poi illegittimo dalla Corte costituzionale) le donne elette alla Camera dei deputati sono state 95, di cui 43 elette con la quota maggioritaria e 52 con quella proporzionale, mentre nella **XIII legislatura** (senza l'applicazione del sistema delle quote) le donne elette alla Camera dei deputati sono scese a 70 (rispettivamente 42 e 28). Al Senato sono state elette nella XIII legislatura 26 donne. Nella **XIV legislatura** le donne elette alla Camera sono state 73. Al Senato le donne elette sono state 25. Le donne elette alla Camera nella **XV legislatura** sono state 108 (17,1 per cento) e le donne senatrici 44 (13,6 per cento). Nella **XVI legislatura** sono state elette alla Camera dei deputati 133 donne, al Senato 58. Nella **XVII legislatura** sono state elette alla Camera dei deputati 198 donne (31,4 per cento), al Senato 92 donne (28,8 per cento).

Tra i **senatori a vita**, solo tre volte, nel 1982, nel 2001 e più di recente nel 2013, è stata nominata una donna: Camilla Ravera, Rita Levi Montalcini ed Elena Cattaneo.



Quanto alle **posizioni di vertice**, nessuna donna in Italia ha mai rivestito la carica di Capo dello Stato, di Presidente del Consiglio o di Presidente del Senato.

Attualmente, nell'Unione europea, la carica di Primo ministro o Presidente del Consiglio è ricoperta da donne in 3 Stati (Germania, Polonia e Gran Bretagna), mentre vi sono tre donne Capo dello Stato, in Lituania, Croazia e Malta (non sono presi in considerazione gli ordinamenti monarchici).

La carica di **Presidente della Camera** è stata declinata al femminile nelle legislature VIII, IX e X, con l'elezione di Nilde Iotti, nella XII legislatura con l'elezione di Irene Pivetti e nell'attuale legislatura con l'elezione di Laura Boldrini.

Nonostante il significativo aumento della presenza femminile nei due rami del Parlamento, nella corrente legislatura, alla Camera sono presiedute da una donna solo 2 Commissioni permanenti su 14 (Commissione giustizia, presieduta da Donatella Ferranti e Commissione Cultura, scienza e istruzione, presieduta da Flavia Piccoli Nardelli); anche al Senato è 1 su 14 la Commissione permanente presieduta da una donna (Commissione Igiene e sanità, presieduta da Emilia Grazia De Biasi).

Presidenza della Repubblica, del Senato e del Consiglio

Presidenza della Camera

Commissioni parlamentari

Nell'attuale **Governo**, le **ministre** sono 5 (Roberta Pinotti, Ministra della difesa; Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Beatrice Lorenzin, Ministra della salute; Maria Anna Finocchiaro, Ministro per i rapporti con il Parlamento; Maria Anna Madia, Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione) su 18 ministri (circa il 28%).

Governo

Si assesta sui medesimi livelli la presenza femminile nelle posizioni di sottosegretario: le **sottosegretarie** sono 12 su 42 (28,6%): Maria Elena Boschi (Sottosegretaria Presidenza del Consiglio), Maria Teresa Amici (Rapporti con il Parlamento); Federica Chiavaroli (Giustizia); Paola De Micheli (Economia e finanze); Teresa Bellanova (Sviluppo economico); Simona Vicari (Infrastrutture e trasporti); Silvia Velo e Barbara Degani (Ambiente); Franca Biondelli (Lavoro e politiche sociali); Angela D'Onghia (Istruzione, università e ricerca); Ilaria Borletti Buitoni e Dorina Bianchi (Beni, attività culturali e turismo).

In ambito UE-28, la media delle donne al Governo è del 27% (ottobre 2016), con risultati molto diversi tra gli Stati. La presenza di donne nella compagine governativa non va oltre la parità, come in Svezia (50%). Seguono la Francia, al pari con la Bulgaria e la Slovenia (47%) e la Germania, al pari con i Paesi Bassi (38%).

Merita segnalare che nel corso della legislatura, per la prima volta si è registrata una **composizione paritaria** nel Governo Renzi (21 febbraio 2014 - 12 dicembre 2016): le ministre erano 8 su un totale di 16 ministri.

Per quanto riguarda la composizione della **Corte costituzionale**, dei quindici giudici costituzionali tre sono donne: Marta Cartabia, professoressa ordinaria, nominata nel 2011; Silvana Sciarra e Daria De Petris, entrambe professoresse ordinarie, nominate nel 2014.

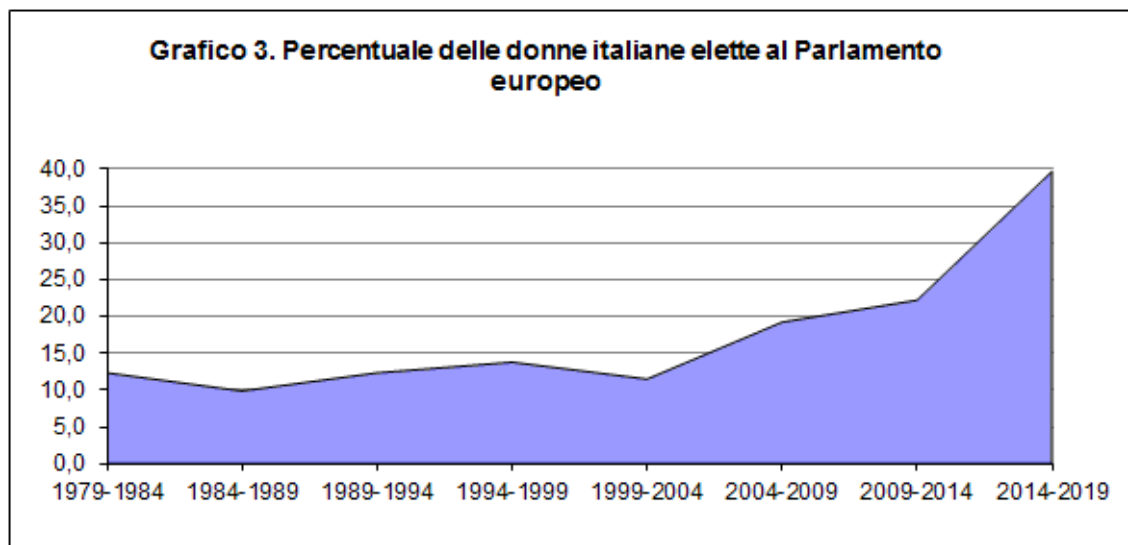
Corte costituzionale

Nella storia della Consulta ci sono state altre due giudici donne: Fernanda Contri, avvocat, giudice della Corte dal 1996 al 2005, e Maria Rita Saulle, professoressa ordinaria, giudice dal 2005 al 2011.

Per quanto riguarda la presenza femminile nel **Parlamento europeo**, (PE) nelle prime cinque legislature le donne italiane elette risultavano sempre in percentuali inferiori al 15%. Come si rileva dal grafico, con l'introduzione delle quote di lista nel sistema elettorale nelle elezioni del 2004, il numero delle donne italiane elette al Parlamento europeo è aumentato della metà, passando da 10 donne nella V legislatura (1999-2004) a 15 nella VI (2004-2009). Si consideri, inoltre, che il numero dei seggi spettanti all'Italia è diminuito, passando da 87 nella V legislatura a 78, in conseguenza dell'ingresso di 10 nuovi Paesi. In termini percentuali, la componente femminile è passata, dunque, nella VI legislatura dall'11,5 per cento al 19,2 per cento ed è salita ulteriormente nella VII legislatura (2009-2014), dove le donne elette al Parlamento europeo sono risultate 16 su 72 seggi spettanti all'Italia (pari al 22,2%).

Parlamento europeo

Nelle ultime elezioni del 2014 è stata introdotta e applicata la c.d. 'trippla preferenza di genere', in base alla quale, nel caso in cui l'elettore decida di esprimere tre preferenze, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della terza preferenza. All'esito della consultazione elettorale, il numero delle donne italiane elette al PE risulta quasi raddoppiato, passando a 29 su 73 seggi spettanti all'Italia, pari al 39,7% (per la prima volta, sopra la media delle donne al Parlamento europeo, pari al 37%).



Per quanto riguarda gli organi delle **regioni**, la presenza femminile nelle assemblee

Enti territoriali

regionali italiane si attesta in media intorno al 17,7% e risulta dunque molto distante dalla media registrata a livello UE-28, pari al 33% (novembre 2016). Più alto il dato nelle giunte regionali, dove le donne sono il 35% (in linea con la media UE, pari al 36% a novembre 2016). Solo due donne (su 20 regioni) rivestono la carica di Presidente della regione (in Umbria e Friuli Venezia Giulia).

Di seguito, la tabella riporta, nel dettaglio, la consistenza numerica e percentuale delle donne elette nei consigli delle regioni e delle province autonome sulla base dei risultati delle ultime consultazioni elettorali (2015), inserite in ordine decrescente di percentuale di presenza femminile.

Presenza delle donne nei Consigli delle Regioni a delle Province autonome				
	donne	uomini	totale	% donne
Emilia Romagna	17	32	49	34,7
Toscana	11	29	40	27,5
Piemonte	13	37	50	26,0
Provincia autonoma di Bolzano	8	27	35	22,9
Veneto	11	39	50	22,0
Campania	11	39	50	22,0
Marche	6	24	30	20,0
Lazio	10	40	50	20,0
Lombardia	15	64	79	19,0
Friuli Venezia Giulia	9	39	48	18,8
Provincia autonoma di Trento	6	29	35	17,1
Sicilia	15	74	89	16,9
Liguria	5	25	30	16,7
Umbria	3	17	20	15,0
Molise	3	17	20	15,0
Valle d'Aosta	5	29	34	14,7
Puglia	5	45	50	10,0
Sardegna	4	55	59	6,8
Abruzzo	1	28	29	3,4
Calabria	1	29	30	3,3
Basilicata	0	20	20	0,0
totale	159	738	897	17,7

Dall'analisi dei meccanismi elettorali nelle regioni a statuto ordinario, in cui sono adottati sistemi elettorali che prevedono l'espressione di preferenze, emerge che le quote di lista da sole non sembrano incidere in maniera rilevante sulla presenza femminile nelle assemblee elettive, mentre la 'doppia preferenza di genere' determina un effetto positivo: le due regioni con la presenza femminile più alta sono tra quelle che adottano la doppia preferenza di genere (Emilia-Romagna e Toscana). Non sembra un caso poi che l'unica regione nel cui consiglio non siedono donne, la Basilicata, non preveda alcun meccanismo per incentivare la rappresentanza di genere e che una delle due regioni nel cui consiglio siede una sola donna, la Calabria, preveda una misura di incentivo molto blanda (presenza di entrambi i sessi nelle liste).

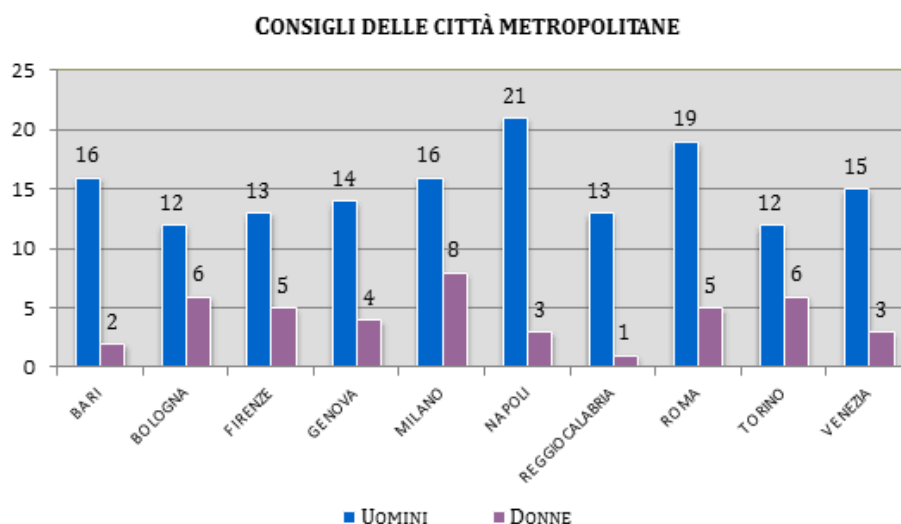
Esistono comunque delle eccezioni: in Piemonte la presenza femminile è relativamente alta (26%), pur in assenza di meccanismi di incentivazione, mentre in Umbria tale presenza è piuttosto bassa (15%), nonostante l'adozione della doppia preferenza di genere.

Un altro dato rilevante è che la rappresentanza femminile è in generale maggiore nelle regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud; questo dato molto probabilmente è dovuto a fattori di ordine culturale e sociale. Fa però eccezione la Campania, unica regione del Sud a prevedere la doppia preferenza di genere: qui la presenza di donne si attesta al 22%. Questo dato sembra dimostrare come specifici strumenti elettorali possano promuovere il superamento del *gap* tra i generi che sussiste a livello economico e sociale.

Nell'ambito delle assemblee degli enti locali, il dato della presenza femminile in Italia è pari al 30,7% nelle assemblee dei **comuni** con popolazione fino a 15.000 abitanti, a circa il 26% nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (fonte: rielaborazione di dati tratti da [Anagrafe degli amministratori locali](#) - Ministro dell'interno, dati aggiornati al 29 ottobre 2016). In ogni caso, la percentuale risulta inferiore al dato medio di presenza femminile nelle stesse assemblee rilevato in ambito UE-28, pari al 35% (maggio 2015).

Più visibile la presenza delle donne nelle giunte degli enti locali, in quanto la percentuale di donne che riveste la carica di assessore è pari al 39% nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, al 40% nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Le **sindache** sono, in tutti i comuni di Italia, 1.105 su 7.854, pari al 14,1%.

Per quanto concerne le **città metropolitane** delle regioni a statuto ordinario, a seguito delle elezioni svolte con il sistema di secondo livello per i Consigli metropolitani previsto dalla riforma introdotta con la [legge n. 56/2014](#) (c.d. legge Delrio), risultano eletti 194 consiglieri metropolitani in 10 città metropolitane, di cui 43 donne, pari al 22,2% del totale (v. grafico).



In relazione alle **province**, tra i 76 presidenti di provincia, ci sono solo 7 donne, pari a circa il 9% del totale.

Minore rilievo ha la presenza delle donne a capo dei **partiti politici: in Italia nessuno dei principali partiti politici è guidato da una donna e anche in Europa si registra un modesto 19%**.

Partiti politici

Nelle **autorità amministrative indipendenti**, infine, su un totale di 36 componenti attualmente in carica, 12 sono donne (33%). Nessuna delle nove Autorità considerate è attualmente presieduta da una donna. Non sono presenti donne nell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (5 componenti). Solo nell'Autorità garante per la *privacy*, si registra una maggioranza di donne (3 su 4).

Autorità indipendenti

Le autorità considerate sono quelle di cui all'art. 22 del D.L. 90/2014 (conv. L. 114/2014), che ha dettato alcune misure per la razionalizzazione delle autorità indipendenti: l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità nazionale anticorruzione, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione e la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Si ricorda, infine, che è ricoperto da una donna il ruolo di Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutti i dati relativi ai Paesi europei e alle medie UE, nonché quelli sui partiti politici sono tratti dal *Database* della Commissione europea: [Women and men in decision making](#). Per i partiti politici, il *database* prende in considerazione i partiti politici che hanno ottenuto almeno il 5% dei seggi nel Parlamento nazionale.

I principi costituzionali

Norma fondamentale in tema di partecipazione alla vita politica è l'**articolo 51**, primo comma, della Costituzione, a mente del quale 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.

Costituzione

A seguito di una modifica del 2003 ([L. Cost. n. 1/2003](#)), dovuta anche ad un orientamento espresso dalla Corte costituzionale in una sentenza del 1995 (v. infra) è stato aggiunto un periodo secondo cui **la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini**.

Si è in tal modo segnato un passaggio dalla dimensione statica della parità di trattamento uomo-donna alla prospettiva dinamica delle pari opportunità, nell'ottica del raggiungimento di un'uguaglianza sostanziale, come già riconosciuta dall'art. 3, e secondo lo spirito della **Convenzione ONU per la eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne** (CEDAW) del 1979 e della **Dichiarazione di Pechino** del 1995, che mirano al raggiungimento di una parità *de facto*.

CEDAW e Pechino

A livello sovranazionale, la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** - che dopo il trattato di Lisbona ha assunto valore vincolante per il nostro ordinamento - prevede che la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi e che il **principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato** (art. 23 inserito nel Capo III relativo all'uguaglianza).

Carta di Nizza

L'[articolo 117, settimo comma, Cost.](#) (introdotto dalla [L. Cost. n. 3/2001](#)) prevede inoltre che "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." Analogo principio è stato introdotto negli statuti delle regioni ad autonomia differenziata dalla [legge costituzionale n. 2 del 2001](#).

Giurisprudenza costituzionale

Secondo un orientamento della Corte costituzionale risalente alla metà degli anni Novanta, espresso nella **sentenza n. 422 del 1995**, la previsione di quote di genere in campo elettorale si pone in contrasto con il principio di uguaglianza, sancito dagli articoli 3 e 51 della Costituzione. Con tale sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative che avevano introdotto le quote per le elezioni nazionali, regionali e locali, sulla base dell'assunto che, in campo elettorale, il principio di uguaglianza deve essere inteso in senso rigorosamente formale. In base a tale interpretazione i diritti di elettorato passivo sono rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali ed è esclusa qualsiasi differenziazione in base al sesso, sia che essa riguardi l'eleggibilità (quote di risultato, quali erano previste dalla legge elettorale nazionale) sia che riguardi la candidabilità (quote di lista, quali quelle previste dalla legge sulle elezioni amministrative).

Primo orientamento della Corte costituzionale

Successivamente, il **quadro costituzionale è mutato**, anche in conseguenza della posizione espressa dalla Corte.

Riforme costituzionali

Come già visto, le riforme costituzionali del 2001 hanno riaffermato il principio della parità di accesso alle cariche elettive in ambito regionale e la legge costituzionale n. 1 del 2003 ha riconosciuto espressamente la promozione, con appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra uomini e donne nella vita pubblica.

Nella **sentenza n. 49 del 2003**, dopo le riforme costituzionali del 2001 relative agli ordinamenti regionali ma prime della modifica dell'articolo 51, la Corte costituzionale dichiara infondata una questione di legittimità costituzionale relativa ad una disposizione della legge elettorale della Valle d'Aosta che impone l'obbligo di inserire nelle liste elettorali candidati di entrambi i sessi. Viene dunque **superata la sentenza del 1995**, che aveva affermato che il sesso non poteva essere rilevante ai fini della candidabilità.

Nuovo orientamento

Nell'ordinanza n. 39 del 2005, la Corte costituzionale affronta una questione sollevata dal Consiglio di Stato riguardante l'obbligo legislativamente previsto di inserire almeno un terzo di donne nelle Commissioni di concorso, quindi una vera quota di risultato sia pure prevista per un

organo amministrativo. Il Consiglio di Stato richiama proprio la sentenza del 1995 a sostegno delle proprie argomentazioni nel senso dell'incostituzionalità della disposizione che prevedeva l'obbligo della presenza femminile. La Corte costituzionale ritiene peraltro che il richiamo alla sentenza del 1995 non è sufficiente alla luce della modifica dell'articolo 51 intervenuta nel 2003 e dichiara pertanto la questione manifestamente inammissibile per carenza di motivazione.

La pronuncia più rilevante sul tema è la **sentenza n. 4 del 2010**, con cui la Corte, richiamando il principio di uguaglianza inteso in senso sostanziale, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo relativa all'introduzione della **'doppia preferenza di genere'** da parte della legge elettorale della Campania, in considerazione del carattere promozionale e della finalità di riequilibrio di genere della misura.

Secondo la Corte «il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al **principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica**, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. Preso atto della **storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive**, non **dovuta a** preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a **fattori culturali, economici e sociali**, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle **misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza** astrattamente sancito, ma **non compiutamente realizzato** nella prassi politica ed elettorale.».

Quadro normativo

Nell'ordinamento italiano si rinvencono diverse norme, sia nazionali che regionali, finalizzate alla promozione della partecipazione delle donne alla politica e dell'accesso alle cariche elettive, emanate in attuazione dei già richiamati articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost.

A livello nazionale

Il decreto-legge sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti ([D.L. 28 dicembre 2013, n. 149](#), conv. dalla [L. n. 13/2014](#)) disciplina i requisiti di trasparenza e democraticità richiesti ai partiti per accedere alle nuove forme di contribuzione previste ('due per mille' sulla base delle scelte espresse dai cittadini e agevolazioni fiscali sulle liberalità), istituendo a tal fine un apposito registro.

Partiti politici

Ai fini dell'iscrizione del registro, la legge prescrive una serie di requisiti per lo **statuto dei partiti**, tra i quali rientra l'indicazione delle "modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'[art. 51 Cost.](#)" (art. 3, comma 2, lett. f).

L'[articolo 9](#) del [D.L. n. 149/2013](#) del medesimo decreto disciplina espressamente la **parità di accesso alle cariche elettive**, sancendo innanzitutto il principio che i partiti politici promuovono tale parità.

In attuazione di tale principio, sono riprese e rafforzate due disposizioni contenute nella precedente legislazione sul finanziamento pubblico ai partiti (L. n. 157/1999, art. 3; [L. n. 96/2012](#), art. 1, comma 7, e art. 9, comma 13).

In primo luogo, per riequilibrare l'accesso alle candidature nelle elezioni, è prevista la riduzione delle risorse spettanti a titolo di 'due per mille' nel caso in cui, **nel numero complessivo dei candidati** presentati da un partito per ciascuna elezione della Camera, del Senato e del Parlamento europeo, **uno dei due sessi** sia rappresentato in misura **inferiore al 40 per cento**. In particolare, la misura della riduzione è pari allo 0,5% per ogni punto percentuale al di sotto del 40 per cento, fino al limite massimo complessivo del 10% ([art. 9, comma 2, D.L. n. 149/2013](#)).

Candidature alle politiche ed europee

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

Partecipazione attiva delle donne alla politica

E' infine previsto un **meccanismo premiale** per i partiti che eleggono candidati di entrambi i sessi. Le risorse derivanti dall'applicazione delle due disposizioni esaminate confluiscono infatti in un apposito fondo, annualmente ripartito tra i partiti iscritti nell'apposito registro, per i quali la percentuale di eletti – e non di semplici candidati - del sesso meno rappresentato sia pari o superiore al 40 per cento (art. 9, commi 4 e 5). *Tale disposizione non ha peraltro ricevuto attuazione.*

A livello di **legge elettorale nazionale**, occorre considerare il nuovo sistema elettorale del Parlamento, definito dalla [L. n. 165 del 2017](#), che prevede sia collegi uninominali da assegnare con formula con formula maggioritaria, sia collegi plurinominali da assegnare con metodo proporzionale (sistema 'misto').

Elezioni
politiche

La legge detta alcune specifiche disposizioni in favore della rappresentanza di genere per le elezioni della Camera e del Senato. In primo luogo, a pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere (quindi 1-1). Al contempo, alla Camera è previsto che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. L'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni.

Al Senato le medesime previsioni sono stabilite a livello regionale e spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurare il rispetto delle medesime.

Per le **elezioni del Parlamento europeo**, la [legge 22 aprile 2014, n. 65](#), ha introdotto nella **legge elettorale europea** disposizioni volte a rafforzare la **rappresentanza di genere**.

Elezioni
europee

In considerazione del ravvicinato svolgimento delle elezioni europee (già indette per il 25 maggio), la legge reca una disciplina transitoria destinata ad applicarsi solo nelle elezioni del 2014 ed una più incisiva disciplina a regime che troverà applicazione a partire dalle elezioni del 2019.

In particolare la legge ha introdotto, **limitatamente alle elezioni** europee del **2014**, la cd. '**trippla preferenza di genere**', prevedendo che, nel caso in cui l'elettore decida di esprimere tre preferenze, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della terza preferenza.

Per quanto riguarda la **disciplina a regime**, destinata ad applicarsi **dal 2019**, viene prevista:

- la **composizione paritaria delle liste** dei candidati, disponendosi che, all'atto della presentazione della lista, i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà, a pena di inammissibilità; inoltre, i primi due candidati devono essere di sesso diverso;
- la '**trippla preferenza di genere**', con una disciplina più incisiva rispetto a quella prevista in via transitoria per il 2014: le preferenze devono infatti riguardare candidati di sesso diverso non solo nel caso di tre preferenze, ma anche nel caso di due preferenze. In caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, la seconda preferenza viene annullata; in caso di espressione di tre preferenze, sono annullate sia la seconda che la terza preferenza.

Sono poi disciplinate le **verifiche dell'ufficio elettorale** al fine di garantire il rispetto delle disposizioni sull'equilibrio di genere nelle liste, assicurando al tempo stesso, ove possibile, la conservazione della lista.

Nel caso in cui risulti violata la disposizione sulla presenza paritaria di candidati nelle liste, l'ufficio elettorale procede dunque alla cancellazione dei candidati del sesso sovrarappresentato, partendo dall'ultimo, fino ad assicurare l'equilibrio richiesto. Se, all'esito della cancellazione, nella lista rimane un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge, la lista è **ricusata** e non può conseguentemente partecipare alle elezioni.

Nel caso in cui risulti violata la disposizione sull'alternanza di genere tra i primi due candidati, l'ufficio elettorale modifica la lista, collocando dopo il primo candidato quello successivo di genere diverso.

Dalla modifica costituzionale dell'articolo 51 discendono anche le norme inserite nella legge finanziaria 2008, che, disponendo in tema di organizzazione del **Governo**, stabiliscono che la sua **composizione** deve essere **coerente con il principio costituzionale delle pari opportunità** nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 1, commi 376-377, [L. 244/2007](#)).

Composizione
del Governo

La [legge n. 215/2012](#), modificando la legge sulla *par condicio*, ha infine introdotto una disposizione di principio, secondo cui i mezzi di informazione, nell'ambito delle **trasmissioni per la comunicazione politica**, sono tenuti al rispetto dei principi di **pari opportunità tra donne e uomini** sanciti dalla Costituzione.

Par condicio

A livello regionale

Dopo la modifica degli articoli 122 e 123 della Costituzione, che ha dato avvio al processo di elaborazione di nuovi statuti regionali e di leggi per l'elezione dei consigli nelle regioni a statuto ordinario, **tutte le regioni** che hanno adottato norme in materia elettorale hanno introdotto **disposizioni specifiche per favorire la parità di accesso alle cariche elettive**, in attuazione dell'art. 117, settimo comma, Cost.

Le leggi
elettorali
regionali

Nelle regioni che non hanno adottato una propria legge elettorale – è questo il caso delle regioni Liguria, Molise e Piemonte - il sistema elettorale è disciplinato dalla normativa nazionale, costituita da un complesso di norme il cui nucleo fondamentale sono la legge n. 108/1968; la legge n. 43/1995, l'articolo 5 della legge costituzionale n. 1/1999 ed infine la legge n. 165/2004, che stabilisce i principi cui sottostà la potestà legislativa della regione in materia elettorale. Nelle fonti richiamate non si rinvenivano disposizioni specifiche sulla garanzia della parità di genere (al di là dei principi sanciti nella L. n. 165/2004, rafforzati dalle recenti disposizioni della L. n. 20/2016, su cui si v. *infra*). La normativa nazionale si applica anche nella regione Basilicata, le cui uniche disposizioni in materia elettorale sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

Le misure sono diverse e sono prevalentemente incentrate sulle cosiddette 'quote di lista', ossia sull'obbligo di inserire nelle liste di candidati una quota minima di candidati del genere meno rappresentato, variabile tra un terzo e la metà. Le quote di lista sono applicate in sistemi elettorali proporzionali, con premio di maggioranza e con voto di preferenza. Alcune regioni hanno messo a punto uno strumento ulteriore, ossia la 'doppia preferenza di genere', misura adottata per la prima volta dalla regione Campania e successivamente ripresa dalla legge elettorale per i comuni e da altre leggi elettorali regionali.

Regioni a
statuto ordinario

Nel dettaglio, le regioni **Campania** (L.R. 4/2009, art. 10, comma 2) e **Lazio** (L.R. 2/2005, art. 3, comma 2) pongono il limite di **due terzi** alla presenza di candidati di ciascun sesso in ogni lista provinciale o circoscrizionale, con arrotondamento all'unità più vicina. La regione **Marche** (L.R. 27/2004, art. 9, comma 6), invece, individua il limite minimo, per cui nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore ad **un terzo** dei candidati presentati, con arrotondamento all'unità superiore in caso di decimale.

Per le regioni **Abruzzo** (L.R. 9/2013, art. 1, comma 4), **Puglia** (L.R. 2/2005, art. 8, comma 13) e **Umbria** (L.R. 4/2015, art. 9), la nuova disciplina elettorale dispone che in ogni lista circoscrizionale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al **60%** dei candidati. In caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina (Abruzzo e Puglia) ovvero all'arrotondamento all'unità superiore per il genere sottorappresentato (Umbria).

Nelle regioni **Lombardia** (L.R. 17/2012, art. 1, comma 11) e **Toscana** (L.R. 51/2014, art. 8, comma 6) si prevede, invece, che le liste devono essere composte seguendo l'ordine dell'alternanza di genere.

Le regioni **Veneto** (L.R. 5/2012, art. 13, comma 6) ed **Emilia Romagna** (L.R. 21/2014, art. 8) dispongono che in ogni lista provinciale o circoscrizionale i rappresentanti di ciascun genere devono essere presenti **in misura eguale**, se il numero dei candidati è pari. Nel caso in cui il numero dei candidati sia dispari, invece, ciascun genere deve essere rappresentato in numero non superiore di una unità rispetto all'altro. Solo la regione Veneto prevede anche l'ordine alternato di genere nella composizione della lista.

Nelle liste regionali (tra le regioni citate, presenti solo nella regione **Lazio**; si tratta del cd. 'listino') i candidati di entrambi i sessi devono essere invece in numero pari; nella regione **Toscana**, inoltre, in relazione alle candidature regionali, queste devono essere distintamente indicate rispetto alle candidature circoscrizionali ed elencate in ordine alternato di genere (art. 8, co. 5). Meno cogente la prescrizione della regione **Calabria** (L.R. 1/2005, art. 1, co. 6) per la quale nelle liste elettorali (provinciali e regionali) devono essere presenti candidati di entrambi i sessi.

Nella maggioranza dei casi l'**inosservanza del limite** è causa di inammissibilità della lista; nelle regioni Lazio e Puglia, invece, è causa di riduzione dei rimborsi elettorali.

Oltre alla presentazione delle liste, le leggi delle regioni **Campania** (L.R. 4/2009, art. 4, comma 3), **Toscana** (L.R. 51/2014, art. 14, comma 3), **Emilia Romagna** (L.R. 21/2014, art. 10, comma 2) ed **Umbria** (L.R. 4/2015, art. 13) hanno introdotto nel rispettivo sistema elettorale disposizioni sul principio della **c.d. doppia preferenza di genere**. La legge

regionale, in questi casi, prevede la possibilità per l'elettore di esprimere uno o due voti di preferenza, prescrivendo che nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di genere diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

La legge della **regione Campania**, infine, contiene disposizioni sulla rappresentanza di genere nella **campagna elettorale**, in base alle quali i soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica e nei messaggi autogestiti (L.R. 4/2009, art. 10, comma 4).

Per quanto concerne le **regioni a statuto speciale e le province autonome**, anch'esse hanno adottato norme in materia elettorale, tra cui disposizioni per favorire l'accesso alle cariche elettive di entrambi i sessi, come disposto dalla [legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2](#), relativa all'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

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

Regioni a
statuto speciale

- per la regione **Valle d'Aosta**, in ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale ogni genere non può essere rappresentato in misura inferiore al 20 per cento, arrotondato all'unità superiore (art. 3-bis, L.R. 3/1993 come modificato da ultimo dalla L.R. 22/2007); in sede di esame e ammissione delle liste, l'Ufficio elettorale regionale riduce al limite prescritto quelle contenenti un numero di candidati superiore al numero massimo prescritto, cancellando gli ultimi nomi; dichiara non valide le liste che non corrispondano alle predette condizioni (art. 9, comma 1, L.R. 3/1993 come modificato da ultimo dalla L.R. 22/2007);
- per la regione **Friuli-Venezia Giulia** ogni lista circoscrizionale deve contenere, a pena di esclusione, non più del 60 per cento di candidati dello stesso genere; nelle liste i nomi dei candidati sono alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato; al fine di promuovere le pari opportunità, la legge statutaria prevede inoltre forme di incentivazione o penalizzazione nel riparto delle risorse spettanti ai gruppi consiliari (è considerato 'sottorappresentato' quello dei due generi che, in Consiglio, è rappresentato da meno di un terzo dei componenti) e disposizioni sulla campagna elettorale. I soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e, per quanto riguarda i messaggi autogestiti previsti dalla vigente normativa sulle campagne elettorali, devono mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio. (artt. 23, comma 2 e 32, L.R. 17/2007);
- nella **Regione siciliana**, tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne; una lista provinciale non può includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio (art. 14, comma 1, L.R. 29/1951, come modificato dalla L.R. 7/2005);
- nella **Provincia autonoma di Trento**, in ciascuna lista di candidati – a pena di inammissibilità - nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi del numero dei candidati della lista, con eventuale arrotondamento all'unità superiore (art. 25 co. 6-bis e art. 30 co. 1 L.P. 2/2003 come modificata dalla L.P. 8/2008).
- nella **Regione Sardegna**, la legge regionale statutaria n. 1 del 2013 stabilisce che in ciascuna lista circoscrizionale – a pena di esclusione - ciascuno dei due generi non può essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore (Legge regionale statutaria n. 1/2013, art. 4); l'elettore esprime un voto di preferenza;
- nella **Provincia autonoma di Bolzano**, in ciascuna lista di candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi del numero dei candidati della lista, con eventuale arrotondamento all'unità più prossima; nella lista in cui non venga rispettata tale quota, sono cancellati i nominativi dei candidati che eccedono la quota prevista, a partire dall'ultima candidata/dall'ultimo candidato del genere che eccede la quota (art. 1, commi 13 e 15, L.P. 4/2003, come modificati dall'art. 1, commi 5 e 7, L.P. 8 maggio 2013, n. 5); non ci sono norme, invece, concernenti la preferenza di genere (l'elettore può esprimere fino a 4 preferenze, D.P.G.R. 29-1-1987 n. 2/L, art. 49).

Per un quadro di sintesi, si rinvia alla [tabella delle norme regionali e della presenza](#)

[delle donne nei consigli](#) regionali.

Per rafforzare le garanzie di parità nella rappresentanza regionale, nella legislatura in corso il Parlamento ha approvato la [legge 15 febbraio 2016, n. 20](#), che introduce, tra i principi fondamentali in base ai quali le Regioni sono tenute a disciplinare con legge il **sistema elettorale regionale**, l'adozione di specifiche **misure** per la **promozione delle pari opportunità** tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

Principi dei sistemi elettorali regionali

A tal fine, si modifica la [legge n. 165/2004](#), che - in attuazione dell'[articolo 122, primo comma, della Costituzione](#) - reca per l'appunto i **principi fondamentali** concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali. Con le modifiche introdotte, la legge nazionale non si limita a prevedere tra i principi, come stabilito finora, 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", ma indica 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. **Liste con preferenze**: qualora la legge elettorale regionale preveda l'espressione di preferenze, sono previsti due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere:
a) quota di lista del 40 per cento (in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale); b) preferenza di genere (deve essere assicurata l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate).
2. **Liste 'bloccate'**: nel caso in cui la legge elettorale regionale preveda le liste senza espressione di preferenze, deve essere prevista l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale.
3. **Collegi uninominali**: 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.

A livello comunale

Di grande rilevanza è stata l'approvazione, sul finire della XVI legislatura, della [legge 23 novembre 2012, n. 215](#), recante disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali.

Elezioni comunali

Per l'elezione dei **consigli comunali**, nei **comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti** la legge, riprendendo un modello già sperimentato dalla legge elettorale della Regione Campania, contempla una duplice misura volta ad assicurare il riequilibrio di genere:

- la previsione della cd. **quota di lista**: nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi. E' previsto l'arrotondamento all'unità superiore per il genere meno rappresentato, anche in caso di cifra decimale inferiore a 0,5;
- 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. Resta comunque ferma la possibilità di esprimere una singola preferenza.

In caso di violazione delle disposizioni sulla **quota di lista**, peraltro, è previsto un meccanismo sanzionatorio differenziato, a seconda che la popolazione superi o meno i 15.000 abitanti, che di fatto rende la quota effettivamente vincolante solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

In particolare, nei comuni con **popolazione superiore a 15.000 abitanti**, la Commissione elettorale, in caso di mancato rispetto della quota, riduce la lista, cancellando i candidati del genere più rappresentato, partendo dall'ultimo, fino ad assicurare il rispetto della quota; la **lista** che, dopo le cancellazioni, contiene un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge è ruscata e, dunque, **decade**.

Nei comuni con popolazione **compresa fra 5.000 e 15.000 abitanti**, la Commissione elettorale, in caso di mancato rispetto della quota, procede anche in tal caso alla cancellazione dei candidati del genere sovrarappresentato partendo dall'ultimo; la riduzione della lista non può però determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge. Ne deriva che l'impossibilità di rispettare la quota **non comporta la decadenza** della lista.

Per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti è comunque previsto che nelle liste dei candidati è assicurata la **rappresentanza di entrambi i sessi**. Tale disposizione ha particolare rilievo per i comuni con popolazione **inferiore a 5.000 abitanti**, nei quali non si applica la quota di lista.

La disposizione sulla presenza di entrambi i sessi nelle liste risulta peraltro priva di sanzione.

Le disposizioni per l'elezione dei consigli dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti volte a garantire la parità di accesso di donne e uomini alle cariche elettive si applicano anche alle elezioni dei **consigli circoscrizionali**, secondo le disposizioni dei relativi statuti comunali.

Per gli **esecutivi**, la legge n. 215/2012 prevede inoltre che il sindaco nomina la giunta nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi. Uguale disposizione è inserita nell'ordinamento di Roma capitale, per quanto riguarda la nomina della Giunta capitolina.

[Giunte comunali](#)

Anche la legge n. 56/2014 è intervenuta su questo punto introducendo una disposizione più incisiva: nelle **giunte comunali, nessuno dei due sessi** può essere rappresentato in **misura inferiore al 40 per cento**, con arrotondamento aritmetico; sono **esclusi dall'ambito di applicazione della norma i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti**.

La legge n. 215/2012 ha inoltre modificato la norma che disciplina il contenuto degli **statuti comunali e provinciali** con riferimento alle pari opportunità.

[Organi collegiali](#)

In particolare, è previsto che gli statuti stabiliscono 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.

A livello di città metropolitane e province

La [legge 7 aprile 2014, n. 56](#), sull'istituzione delle **Città metropolitane** ed il **riordino delle province** ha eliminato l'elezione diretta dei consigli provinciali.

[Consigli metropolitani e provinciali](#)

I **consigli metropolitani** (organi delle nuove città metropolitane) ed i **consigli provinciali** divengono organi elettivi di secondo grado; l'elettorato attivo e passivo spetta ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei rispetti territori.

L'elezione di questi due organi avviene con modalità parzialmente differenti, che comunque prevedono l'espressione di un voto di preferenza e la ponderazione del voto (in base ad un indice rapportato alla popolazione complessiva della fascia demografica di appartenenza del comune).

Ai fini di promuovere la rappresentanza di genere, nelle **liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento**, con arrotondamento all'unità superiore per i candidati del sesso meno rappresentato, a pena di inammissibilità. Tale disposizione troverà peraltro applicazione decorsi 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 215/2012, sulle rappresentanze di genere negli organi elettivi degli enti locali e quindi, di fatto, dalle elezioni del 2018 (art. 1, commi 27-28 e commi 71-72).

Non è prevista la possibilità della doppia preferenza di genere, in quanto ritenuta incompatibile con il sistema del voto ponderato.

Non è inoltre più prevista la giunta, ma un altro organo assembleare (consiglio metropolitano nelle città metropolitane e assemblea dei sindaci nelle province), composto da tutti i sindaci del territorio.

Agli statuti di città metropolitane e province sono inoltre applicabili le già esaminate disposizioni volte a garantire le pari opportunità negli organi collegiali non elettivi (si v. *supra*).