



La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale

Dossier n° 104 - Schede di lettura
5 marzo 2020

L'Italia secondo 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 nel **2017** è stata pubblicata una [terza edizione](#) del rapporto, che offre dati di confronto tra i Paesi dal 2005 al 2015. Un ulteriore [aggiornamento](#) è stato pubblicato nel **2019**.

Indice EIGE
sull'uguaglianza
di genere

Per la prima volta è stato elaborato un indicatore sintetico ma esaustivo delle disparità di genere nell'Unione europea e nei singoli Stati membri.

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 rilevanti nell'Unione europea e come i miglioramenti siano raggiunti lentamente.

Nel periodo tra il 2005 e il 2019, l'indice sull'uguaglianza di genere dell'UE è migliorato di 5,4 punti. I 67,4 punti per l'UE nel suo complesso (UE-28) e i punteggi medi dei singoli Paesi che vanno da 83,6 (Svezia) a 51,2 (Grecia) attestano come gli Stati prestino una diversa attenzione al raggiungimento degli obiettivi della parità e, al contempo, dimostrano come vi siano ancora ampi margini di miglioramento.

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. L'UE è la più vicina alla parità di genere nei settori della salute (88,1 punti) e del denaro (80,4 punti). Le disuguaglianze di genere sono più preoccupanti nel settore del **potere**, inteso come potere decisionale sia politico che economico (51,9 punti). Tuttavia, il punteggio in questo settore è migliorato maggiormente dal 2005 (+ 13 punti), grazie ai progressi compiuti in quasi tutti gli Stati membri. Il tempo è l'unico dominio ad aver registrato un calo in 12 anni e ora è pari a 65,7. Ciò significa che le disuguaglianze di genere nel tempo dedicato ai lavori domestici e all'assistenza o alle attività sociali sono in aumento.

Nell'[indice sull'uguaglianza di genere 2019](#), **l'Italia** ha ottenuto un punteggio di 63 su 100. Tale punteggio è inferiore alla media dell'UE-28 di 4,4, punti, ma l'Italia, insieme con Cipro, è il paese che ha fatto registrare i maggiori progressi tra tutti gli Stati membri dell'UE, migliorando di 12 posizioni la sua graduatoria dal 2005, raggiungendo il 14° posto tra i 28 Stati membri.

La posizione
dell'Italia

I punteggi dell'Italia sono inferiori a quelli dell'UE in tutti i settori, ad eccezione di quello della salute. Le disuguaglianze di genere sono più marcate nei settori del potere (47,6 punti), del tempo (59,3 punti) e del lavoro (63,1 punti). L'Italia ha il punteggio più basso di tutti gli Stati membri dell'UE nel settore del lavoro. Il suo punteggio più alto è nel settore della salute (88,7 punti).

I domini in più rapida evoluzione dal 2005 sono stati il potere (+ 31,5 punti) e la conoscenza (+ 7,1 punti). Anche se il punteggio del potere rimane il più basso di tutti i domini, il grande balzo in avanti in quest'area ha portato l'Italia molto più vicina alla media dell'UE. Nel dominio del tempo il progresso dell'Italia è in stallo (- 0,8 punti) dal 2005.

In cima alla graduatoria spiccano i Paesi nordici (Svezia, Finlandia, Paesi Bassi, Danimarca), con valori generalmente superiori a 72; il Regno Unito ha un indice di 72,2, la Francia di 74,6, la Spagna di 70,1 e la Germania di 66,9. La Grecia (51,2 punti) e l'Ungheria (51,9 punti) hanno la strada più lunga da percorrere, mentre la Lituania è l'unico paese a non aver fatto progressi in materia di parità tra i sessi dal 2005 (55,5). In alcuni settori, i progressi sono rallentati, bloccati o addirittura regrediti.

A livello mondiale, secondo l'analisi annuale del *World economic forum* sul [Global Gender Gap](#), nella graduatoria diffusa nel 2020, l'Italia si colloca al **76° posto** su 153 Paesi, solo un punto più su del posizionamento del 2006 (l'Italia era al 70° nel 2018, all'82°

Global Gender
Gap Report

posto nel 2017, al 50° nel 2016, al 41° nel 2015, al 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. In questa statistica a penalizzare l'Italia è principalmente la difficoltà a raggiungere la parità di genere nel mercato del lavoro, come evidenziano i dati sull'opportunità per le donne di partecipare all'economia del Paese a cominciare dal tasso di occupazione.

Nella graduatoria generale svettano i Paesi del Nord Europa (Islanda, Finlandia, Norvegia, Svezia e Irlanda); per quanto attiene agli altri Paesi europei, la Spagna si colloca all'8° posto, la Germania al 10°, la Lituania all'11° posto, la Danimarca al 14°, la Francia al 15°, i Paesi Bassi al 16° e il Regno Unito al 21°.

Per ciò che attiene in particolare al settore della **politica**, il nostro Paese si colloca al **44° posto** della graduatoria (l'Italia era al 76° posto nel 2006). 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.

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

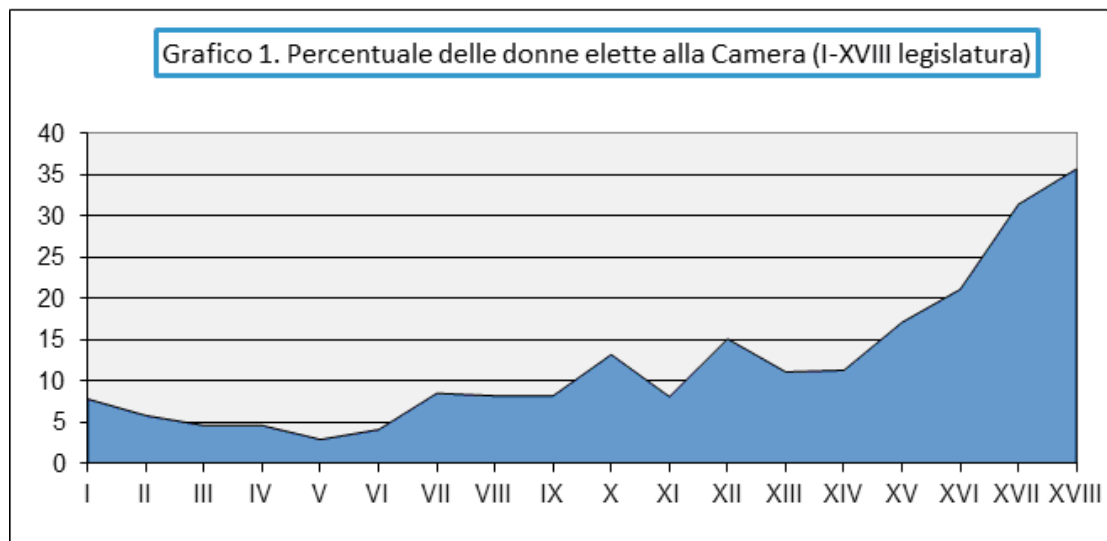
Le donne nelle istituzioni

I dati relativi alla presenza femminile negli **organi 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 hanno presentato 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. Tale tendenza si è rafforzata con le elezioni del 2018, in cui per la prima volta sono state sperimentate le misure previste dalla legge elettorale n. 165 del 2017 per promuovere la parità di genere nella rappresentanza politica (si v. *infra*). Nel 2018, infatti, risultano elette in Parlamento 334 donne, pari a circa il 35 per cento (di cui 225 alla Camera e 109 al Senato). Questo risultato ci pone oltre la media dei Paesi Ue-27, che risulta pari al 32,2 per cento.

Parlamento

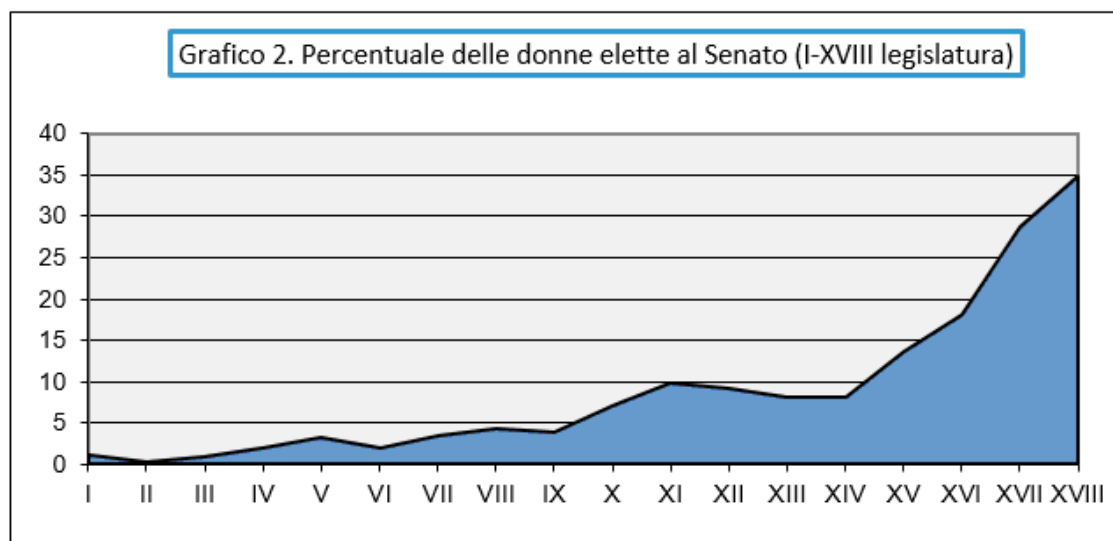
Di seguito, due grafici mostrano l'andamento storico della presenza delle donne in entrambi i rami del Parlamento.



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 e al Senato 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). Nella **XVIII legislatura** la percentuale di **donne elette alla Camera** risulta pari al 35,7% (225 su 630), in crescita rispetto alla precedente legislatura (+4,3%), la quale, a sua volta, aveva fatto registrare un incremento di circa il 10 per cento rispetto alla XVI legislatura; sono 109 le donne elette al Senato della Repubblica (34,9 per cento).

Tra i **senatori a vita**, quattro volte, nel 1982, nel 2001, nel 2013 e più di recente nel 2018, è stata nominata una donna: Camilla Ravera, Rita Levi Montalcini, Elena Cattaneo e Liliana Segre.



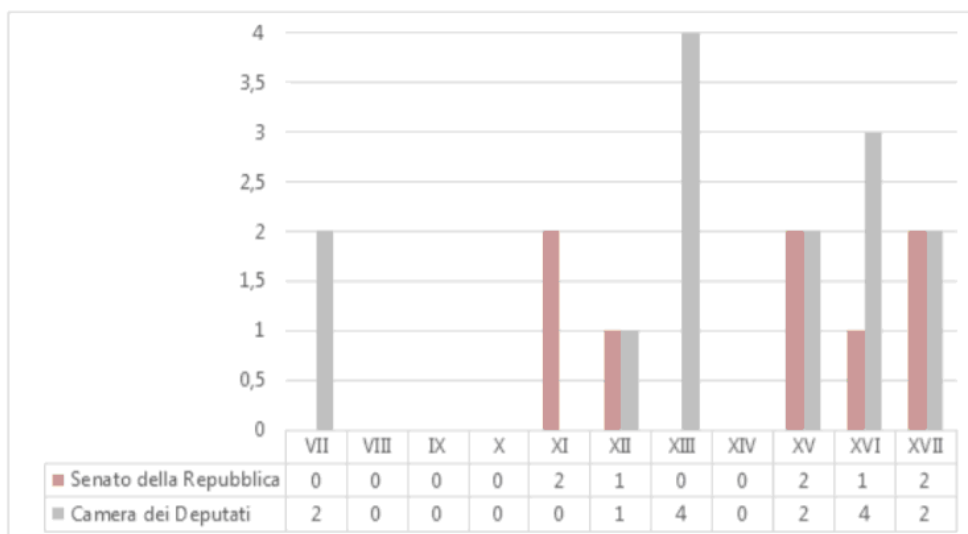
Quanto alle **posizioni di vertice**, nessuna donna in Italia ha mai rivestito la carica di Capo dello Stato o di Presidente del Consiglio. Attualmente, nell'Unione europea, la carica di Primo ministro o Presidente del Consiglio è ricoperta da donne in 4 Stati (Belgio, Danimarca, Finlandia e Germania).

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 nella XVII con l'elezione di Laura Boldrini. Anche al Senato, per la prima volta nell'attuale legislatura, con l'elezione di Maria Elisabetta Alberti Casellati si è insediata una donna alla **Presidenza del Senato**.

Il grafico che segue individua le donne che, a partire dalla VII legislatura, sono state elette **Presidenti di Commissioni permanenti** (tratto dal dossier "*Parità vo cercando 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni*", a cura dell'Ufficio valutazione impatto del Senato).

[Presidenza della Repubblica e del Consiglio](#)
[Presidenze della Camera](#)

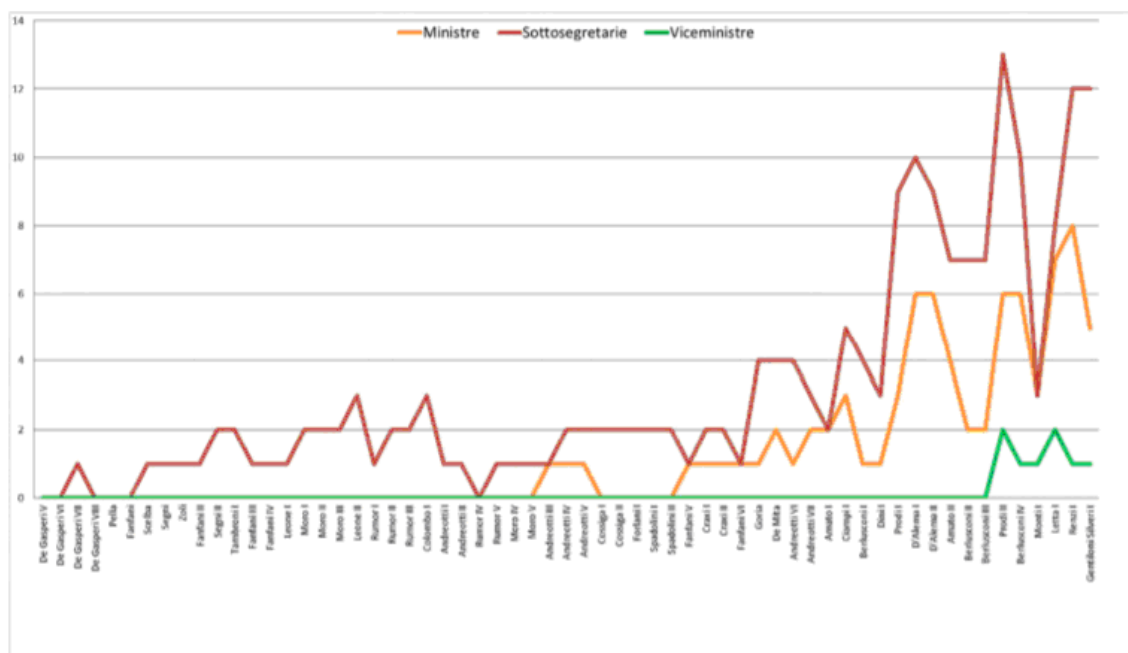
Donne presidenti di commissioni permanenti (Camera e Senato). Legislature I-XVII



Nella **XVIII legislatura** alla Camera, sono attualmente presiedute da una donna 3 Commissioni permanenti (Commissione Giustizia, presieduta da Francesca Businarolo; Commissione Esteri, presieduta da Marta Grande; Commissione attività produttive, presieduta da Barbara Saltamartini e Commissione affari sociali, presieduta da Marialucia Loreface); al Senato la presidenza assegnata ad una donna in tre Commissioni (Commissione difesa, presieduta da Laura Garavini; Commissione lavoro, presieduta da Susy Matrisciano; Commissione ambiente, presieduta da Vilma Moronese).

Dalla I alla XVII legislatura l'Italia ha avuto 64 **governi**, retti da 28 diversi Presidenti del Consiglio dei ministri. Sulla base dei dati elaborati dall'Ufficio valutazione impatto del Senato, l'analisi degli incarichi di ministra, viceministra (la carica di viceministro è stata introdotta dalla legge n. 81 del 2001) o sottosegretaria conferiti in ciascun governo evidenzia che tredici governi sono stati composti esclusivamente da uomini. Solo dal 1983, col governo Fanfani V, la presenza di donne è diventata costante. Su oltre 1.500 incarichi di ministro assegnati nei 64 governi della Repubblica, le donne ne hanno ottenuti 78 (più 2 interim). Di questi, 38 incarichi sono stati di ministro senza portafoglio. Alle donne sono stati affidati incarichi prevalentemente nei settori sociali, della sanità e dell'istruzione: ben 48 dicasteri su 80 (inclusi i 2 *interim*). Di seguito si riporta un grafico con l'andamento storico delle nomine dalla I alla XVII legislatura, tratto dal dossier "*Parità vo cercando 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni*" ([Documento di analisi n. 13](#)).

Ministre, viceministre, sottosegretarie: le nomine dalla I alla XVII legislatura



Nella formazione dell'**attuale Governo**, le **ministre** sono 8: Luciana Lamorgese (Interno); Teresa Bellanova (Politiche agricole); Paola De Micheli (Infrastrutture e trasporti); Nunzia Catalfo (Lavoro e politiche sociali); Lucia Azzolina (Istruzione); Paola Pisano (Innovazione tecnologica e digitalizzazione); Fabiana Dadone (Pubblica amministrazione); Elena Bonetti (Pari opportunità e famiglia) su un totale di 23 ministri (circa il 35%).

Le **sottosegretarie** sono 14 su 42 (33%): Simona Flavia Malpezzi (Rapporti con il Parlamento); Laura Agea (Affari europei); Emanuela Claudia Del Re e Marina Sereni (Esteri e cooperazione internazionale); Laura Castelli e Maria Cecilia Guerra (Economia e finanze); Mirella Liuzzi, Alessia Morani e Alessandra Todde (Sviluppo economico); Francesca Puglisi (Lavoro e politiche sociali); Anna Ascani (Istruzione); Lorenza Bonaccorsi e Anna Laura Orrico (Beni e attività culturali); Sandra Zampa (Salute).

In [ambito UE-27](#), la media della donne al Governo è del 30,4%, con risultati molto diversi tra gli Stati. La presenza di donne nella compagine governativa va oltre la parità in Spagna (58,8%), Finlandia (57,9%) e Svezia (52,2%). Seguono l'Austria (50%), la Francia (48,6%) e la Germania (43,8%). Nella composizione della **Commissione europea** la presenza femminile è pari al 44,4%.

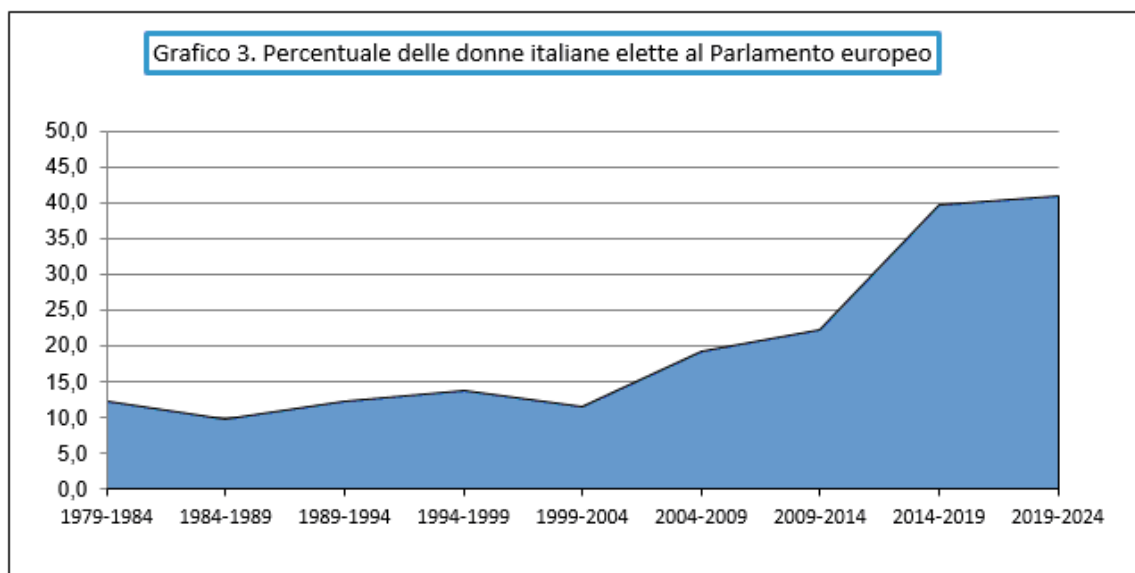
Per quanto riguarda la composizione della **Corte costituzionale**, dei quindici giudici costituzionali tre sono donne: Marta Cartabia, nominata nel 2011; Silvana Sciarra e Daria De Petris, nominate nel 2014. Nella storia della Consulta ci sono state altre due giudici donne: Fernanda Contri, giudice della Corte dal 1996 al 2005, e Maria Rita Saulle, giudice dal 2005 al 2011. Nel 2019 la Corte costituzionale ha eletto per la prima volta come sua Presidente una donna, nella persona della giudice Marta Cartabia.

Corte
costituzionale

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 che segue, 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

A partire dalle elezioni del 2014 è stata introdotta e applicata la c.d. 'tripla 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 seconda e della terza preferenza. All'esito delle consultazioni elettorali, nel 2014 il numero delle donne italiane elette al PE risulta quasi raddoppiato, passando a 29 su 73 seggi spettanti all'Italia, pari al 39,7%. Il dato è ulteriormente migliorato con i risultati delle elezioni del 2019, in cui le donne italiane elette sono 30, pari al 41,1% dei seggi spettanti all'Italia (sopra la [media delle donne al Parlamento europeo](#), pari al 40,6%).



Per quanto riguarda gli organi delle **regioni**, la presenza femminile nelle assemblee regionali italiane si attesta in media intorno al 17,7% e risulta dunque molto distante dalla [media registrata a livello UE-27](#), pari al 33,5%. Solo in due regioni (Calabria e Umbria) la carica di Presidente della regione è ricoperta da una donna. Di seguito, la tabella riporta, nel dettaglio, la consistenza numerica e percentuale delle donne elette nei consigli delle regioni e delle province autonome: nel numero dei consiglieri sono stati computati anche i membri di diritto (come, ad esempio, il Presidente della regione).

Presenza delle donne nei Consigli delle Regioni e delle Province autonome <i>(dato al 28 febbraio 2020)</i>				
	donne	uomini	totale	% donne
Abruzzo	5	26	31	16,1
Basilicata	2	19	21	9,5
Calabria	3	28	31	9,7
Campania	11	40	51	21,6
Emilia Romagna	16	34	50	32,0
Friuli Venezia Giulia	6	43	49	12,2
Lazio	16	35	51	31,4
Liguria	3	28	31	9,7
Lombardia	20	61	80	25,0
Marche	6	25	31	19,4
Molise	5	16	21	23,8
Piemonte	8	43	51	15,7
Puglia	5	46	51	9,8
Sardegna	8	52	60	13,3
Sicilia	16	54	70	22,9
Toscana	12	29	41	29,3
Umbria	8	13	21	38,1
Valle d'Aosta	10	25	35	28,6
Veneto	11	40	51	21,6
Provincia autonoma di Bolzano	9	26	35	25,7
Provincia autonoma di Trento	9	26	35	25,7
totale	189	709	897	21,1

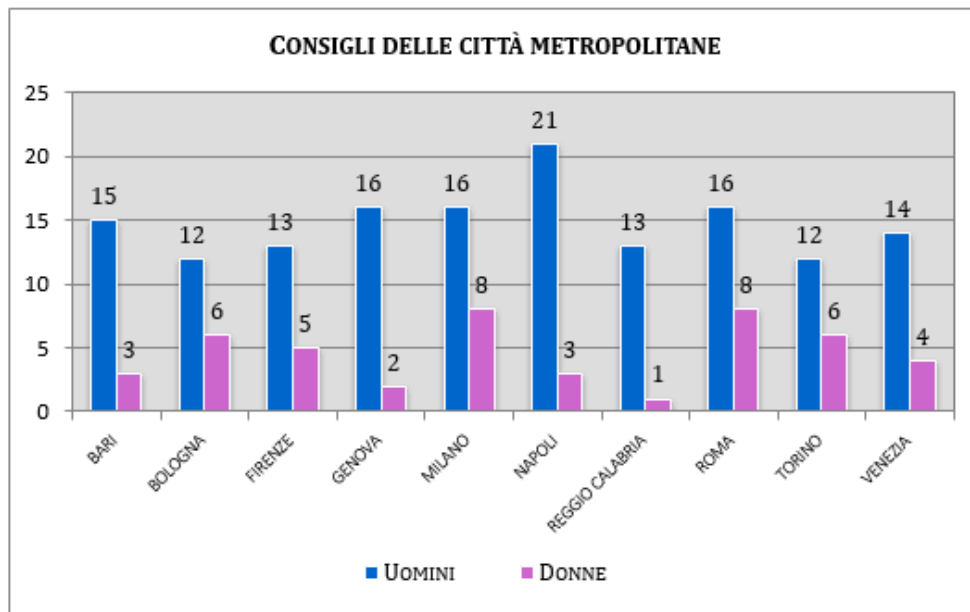
Più alto il dato negli esecutivi regionali, dove le donne sono pari a circa il 26%: in termini assoluti le donne sono 51 su 198 membri di giunta. Non è stata considerata la giunta della regione Calabria, il cui procedimento di formazione è in corso (fonte: rielaborazione di dati tratti dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome).

Presenza delle donne nelle Giunte regionali (dato al 24 febbraio 2020)			
Regione/Provincia	Giunta e Presidente	Donne nella Giunta	% Donne nella Giunta
Abruzzo	7	1	14,3%
Basilicata	6	1	16,7%
Calabria	-	-	-
Campania	11	4	36,34%
Emilia Romagna	11	4	36,4%
Friuli Venezia Giulia	11	3	27,3%
Lazio	11	4	36,4%
Liguria	8	2	25,0%
Lombardia	17	5	29,4%
Marche	7	3	42,9%
Molise	6	0	
Piemonte	12	3	25,0%
Puglia	10	1	10,0%
Sardegna	13	4	30,8%
Sicilia	13	1	7,7%
Toscana	9	4	44,4%
Umbria	6	2	33,3%
Valle d'Aosta	6	1	16,7%
Veneto	11	3	27,3%
P. A. Bolzano	9	2	22,2%
P.A. Trento	8	2	25,0%
Trentino-Alto Adige	6	1	16,7%
Totale	198	51	25,8%

Nell'ambito delle assemblee degli enti locali, il dato della presenza femminile in Italia è pari al 33,6% nelle assemblee dei **comuni** con popolazione fino a 15.000 abitanti, a circa il 31,4% 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 novembre 2019). Il dato medio di presenza femminile nelle stesse assemblee rilevato in ambito UE-28 risulta pari al 32,6%. Enti locali

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 43% nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, al 44% nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Le **sindache** sono, in tutti i comuni di Italia, 1.107 su 7.687, pari al 14,4%.

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, attualmente 46 donne, pari al 23,7% del totale (v. grafico).



In relazione alle **province**, tra gli 80 presidenti di provincia, ci sono solo 6 donne, pari al 7,5% del totale.

Nelle **autorità amministrative indipendenti**, infine, su un totale di 39 componenti attualmente in carica, 12 sono donne (circa il 31%). 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 amministrative 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, sono tratti dal *Database dell'EIGE relativo alla sezione: [Women and men in decision making](#)*.

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

Carta di Nizza

all'uguaglianza).

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.».

La rappresentanza di genere nella legislazione elettorale

Nell'ambito degli interventi di promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, particolare attenzione è stata posta negli ultimi anni agli interventi volti a dare attuazione all'art. 51 della Costituzione, sulla parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, incidendo sui sistemi elettorali presenti nei diversi livelli (nazionale, regionale, locale e al Parlamento europeo).

Nelle ultime legislature il Parlamento ha approvato ulteriori misure normative volte a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive, non solo europee, ma anche locali, regionali e nazionali (la L. n. 215/2012 per le elezioni comunali; la L. n. 56/2014 per le elezioni - di secondo grado - dei consigli metropolitani e provinciali; la L. n. 20/2016 per le elezioni dei consigli regionali; la L. n. 165/2017 per le elezioni del Parlamento). Misure promozionali delle pari opportunità sono state introdotte anche nei più recenti provvedimenti riguardanti la disciplina dei partiti politici.

Dalla modifica costituzionale dell'articolo 51 discendono anche le norme inserite nella legge finanziaria 2008, che, disponendo in tema di organizzazione del **Gov**erno, 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

A livello europeo

Nelle elezioni europee del maggio 2019 hanno trovato applicazione per la prima volta le previsioni a regime introdotte dalla [legge 22 aprile 2014, n. 65](#) per rafforzare la rappresentanza di genere.

In particolare, la legge prevede:

- la **composizione paritaria delle liste** dei candidati, disponendosi che 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 **triplice preferenza di genere**: le preferenze devono 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.

A livello nazionale

Il **sistema elettorale del Parlamento** nazionale, definito dalla [L. n. 165 del 2017](#), che prevede sia collegi uninominali da assegnare con formula maggioritaria, sia collegi plurinominali da assegnare con metodo proporzionale (sistema 'misto'), detta alcune specifiche disposizioni in favore della rappresentanza di genere per le elezioni della Camera e del Senato.

Elezioni
politiche

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, è previsto che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei **collegi uninominali** nessuno dei due generi - alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale - possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di **capolista** in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Anche tale prescrizione si applica alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale. Il calcolo delle suddette quote è effettuato, secondo quanto specificato nelle Istruzioni per la

presentazione e l'ammissione delle candidature a cura del Ministero dell'interno, riferendosi al numero delle candidature e non a quello delle persone fisiche.

Alla Camera l'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni in sede di verifica dei requisiti delle liste (art. 22 TU Camera) comunicando eventuali irregolarità agli Uffici circoscrizionali al fine di apportare eventuali modifiche nella composizione delle liste, assumendo a tal fine rilevanza, anche l'elenco dei candidati supplenti. Al Senato, essendo tali prescrizioni stabilite a livello regionale, spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurare il rispetto delle medesime.

Per quanto riguarda la legislazione di contorno, il decreto-legge sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti ([D.L. 28 dicembre 2013, n. 149](#), conv. dalla [L. n. 13/2014](#)) prescrive, ai fini dell'iscrizione nel registro dei partiti, 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 medesimo decreto disciplina espressamente la **parità di accesso alle cariche elettive**, sancendo innanzitutto il principio che i partiti politici promuovono tale parità.

Partiti politici

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).

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 e Piemonte - il sistema elettorale è disciplinato dalla normativa nazionale, costituita da un complesso di norme il cui nucleo fondamentale è rappresentato dalla disposizioni della legge n. 108/1968; della legge n. 43/1995, dell'articolo 5 della legge costituzionale n. 1/1999 ed infine della legge n. 165/2004, che stabilisce i principi cui sottostà la potestà legislativa della regione in materia elettorale. Nelle fonti richiamate non si rinvencono disposizioni specifiche sulla garanzia della parità di genere (al di là dei principi sanciti nella L. n. 165/2004, rafforzati dalle più recenti disposizioni della L. n. 20/2016, su cui si v. *infra*).

Le misure sono diverse e 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

Regioni a statuto ordinario

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.

Nel dettaglio, la regione **Campania** (L.R. 4/2009, art. 10, comma 2) pone il limite di **due terzi** alla presenza di candidati di ciascun sesso in ogni lista provinciale o circoscrizionale, con arrotondamento all'unità più vicina.

Per le regioni **Abruzzo** (L.R. 9/2013, art. 1, comma 4), **Puglia** (L.R. 2/2005, art. 8, comma 13), **Umbria** (L.R. 4/2015, art. 9), **Molise** (L.R. 20/2017, art. 7) e **Basilicata** (L.R. 20/2018, art. 3, co. 3) 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). La regione **Marche** (L.R. 27/2004, art. 9, comma 6, come mod. da L. 36/2019), invece, individua il limite minimo, per cui nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore al **40%** dei candidati presentati, con arrotondamento all'unità superiore in caso di decimale.

Le regioni **Lazio** (L.R. 2/2005, art. 3, comma 2, come mod. da L.R. 10/2017), **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 regioni **Lombardia** (L.R. 17/2012, art. 1, comma 11, come mod. da L. 38/2017), **Veneto** (L.R. 5/2012, art. 13, comma 6) e **Toscana** (L.R. 51/2014, art. 8, comma 6) si prevede che le liste devono essere composte seguendo l'ordine dell'**alternanza di genere**. 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, nella regione Basilicata i candidati eccedenti vengono esclusi dalla lista, a partire da quelli collocati in coda.

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), **Umbria** (L.R. 4/2015, art. 13), **Lazio** (L.R. 2/2005, art. 5-bis, comma 4, come mod. da L.R. 10/2017), **Lombardia** (L.R. 17/2012, art. 1, comma 11, come mod. da L.R. 38/2017), **Molise** (L.R. 20/2017, art. 10, comma 1, come mod. da L.R. 1/2018), **Marche** (L.R. 27/2004, art. 16, comma 6, come mod. da L.R. 36/2019), **Veneto** (L.R. 5/2012, art. 20, comma 5, come mod. da L.R. 19/2018), **Abruzzo** (L.R. 9/2013, art. 9, comma 1, come mod. da L.R. 15/2018) e **Basilicata** (L.R. 20/2018, art. 17, co. 2) 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** (L.R. 4/2009, art. 10, comma 4) e della regione **Molise** (L.R. 20/2017, art. 7), infine, contengono 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.

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

Regioni a
statuto speciale

liste:

- 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 35 per cento, arrotondato all'unità superiore (art. 3-bis, L.R. 3/1993 come modificato da ultimo dalla L.R. 7/2019); 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. 16/2017). Durante la campagna elettorale, nella partecipazione ai programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private, nonché negli altri mezzi di comunicazione, i soggetti politici devono garantire la presenza di candidati di entrambi i generi (art. 3-ter, 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 (art. 23, comma 2 e art. 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 nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore all'altro, se non quando il numero delle candidature della lista è dispari: in tal caso è ammesso che un genere sia sovrarappresentato di un'unità. Per assicurare il criterio della parità l'ufficio elettorale eventualmente riduce il numero dei candidati delle liste cancellandoli a partire dall'ultimo e, a seguito di tali operazioni, ricusa le liste che contengono un numero di candidati inferiore al minimo prescritto. Inoltre, nelle liste si alternano candidature di genere diverso. L'Ufficio centrale circoscrizionale può eventualmente correggere l'ordine di elencazione dei candidati e delle candidate, mantenendo il capolista e rispettando l'ordine di presentazione all'interno dello stesso genere. A seguito di tali operazioni le liste che contengono un numero di candidati superiore al massimo consentito sono ridotte, cancellando gli ultimi nomi (art. 25 co. 6-bis e art. 30 co. 1 L.P. 2/2003 come modificata dalla L.P. 4/2018). Si prevede inoltre la doppia preferenza di genere (art. 63, comma 3, L.P. 2/2003, come modificato dalla L.P. 4/2018);
- nella **Regione Sardegna**, la legge regionale statutaria n. 1 del 2013 stabilisce che in ciascuna lista circoscrizionale ogni genere è rappresentato in misura eguale; nel caso di lista circoscrizionale con due soli componenti, a pena di esclusione, devono essere rappresentati entrambi i generi (Legge regionale statutaria 1/2013, art. 4, come mod. da L.R. Stat. 1/2018). E' prevista la doppia preferenza di genere (art. 9, co. 4, Legge regionale statutaria 1/2013, come mod. da L.R. Stat. 1/2018);
- 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. 16, comma 8, L.P. 14/2017); non ci sono norme, invece, concernenti la preferenza di genere (l'elettore può esprimere fino a 4 preferenze, art. 43, L.P. 14/2017).

Per rafforzare le garanzie di parità nella rappresentanza regionale, nella XVII legislatura il Parlamento ha approvato la [legge 15 febbraio 2016, n. 20](#), che ha introdotto, tra i principi fondamentali in base ai quali le Regioni sono tenute a disciplinare con legge il **sistema**

Principi dei sistemi elettorali regionali

elettorale regionale, l'adozione di specifiche **misure** per la **promozione delle pari opportunità** tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

A tal fine, con la modifica della [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, la legge nazionale non si limita 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", 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.

L'entrata in vigore della legge del 2016 ha indotto alcune regioni, la cui legislazione elettorale non soddisfaceva gli elementi richiesti, ad introdurre le modifiche necessarie per adeguarsi alla normativa di principio.

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.

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 ha trovato applicazione a decorrere dal 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.

A livello comunale

La [legge 23 novembre 2012, n. 215](#), approvata sul finire della XVI legislatura, reca alcune disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali.

Per l'elezione dei **consigli comunali**, nei **comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti** la legge contempla una duplice misura volta ad assicurare il riequilibrio di genere:

- la previsione della c.d. **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 c.d. **doppia preferenza di genere**, che consente all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, come previsto dalla normativa previgente)

[Consigli metropolitani e provinciali](#)

[Elezioni comunali](#)

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, che risulta peraltro sprovvista di sanzione, ha particolare rilievo per i **comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti**, nei quali non si applica la quota di lista.

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. 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.

Organi collegiali

Focus: equilibrio di genere e prima applicazione della legge 165/2017

Come accennato *supra*, per la prima volta nell'ambito della disciplina delle elezioni per la Camera e per il Senato, la legge 165 del 2017 ha previsto specifiche prescrizioni nella presentazione delle candidature volte a garantire l'equilibrio di genere nella rappresentanza politica. Si ricorda che già la L. 52/2015 aveva introdotto specifiche prescrizioni in materia ma tale disciplina non ha mai trovato applicazione nelle tornate elettorali, essendo successivamente intervenuta la L. 165/2017.

La legge prescrive che per garantire la parità di genere, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un **ordine alternato di genere**, a pena di inammissibilità della lista medesima (D.P.R. 361/1957, art. 18-bis, comma 3; D.Lgs. 533/1993, art. 9, comma 4). Inoltre, nel complesso delle candidature presentate dalle liste e coalizioni di liste nei collegi uninominali e, limitatamente ai capillista, dalle liste nei collegi plurinominali, nessuno dei due generi può essere rappresentato - a livello nazionale, alla Camera, a livello regionale, al Senato - in misura superiore al **60 per cento**, con arrotondamento all'unità più prossima (D.P.R. 361/1957, art. 18-bis, comma 3.1; D.Lgs. 533/1993, art. 9, comma 4-bis). L'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni in sede di verifica dei requisiti, comunicando eventuali irregolarità agli Uffici centrali circoscrizionali al fine di apportare eventuali modifiche nella composizione delle liste. A tal riguardo, assume rilevanza, ai fini di possibili modifiche delle liste e candidature,

anche l'elenco dei candidati supplenti (Ministero dell'interno, Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica 4 marzo 2018, *Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, gennaio 2018, pp. 77-78).

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

- nei **collegi uninominali**, il **57,3%** (1.440) di candidati di sesso maschile e il **42,7%** (1.072) di sesso femminile;
- nei **collegi plurinominali**, il **52,3%** (1.869) di candidature di sesso maschile e il **47,7%** (1.706) di sesso femminile.

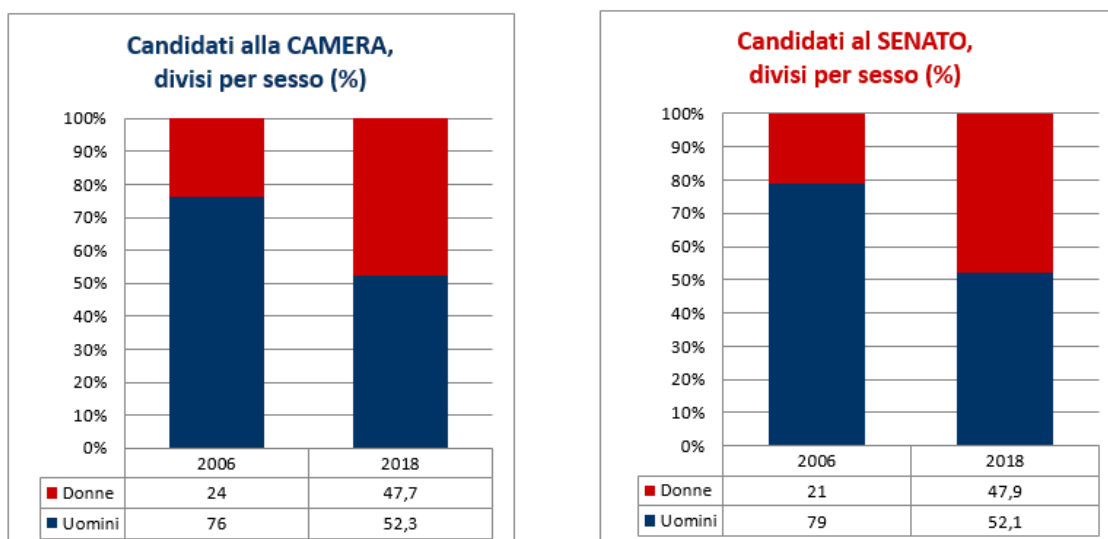
Per **l'elezione del Senato** sono stati presentati:

- nei **collegi uninominali**, il **55,1%** (696) di candidati di sesso maschile e il **44,9%** (566) di sesso femminile;
- nei **collegi plurinominali**, il **52,1%** (996) di candidature di sesso maschile e il **47,9%** (916) di sesso femminile.

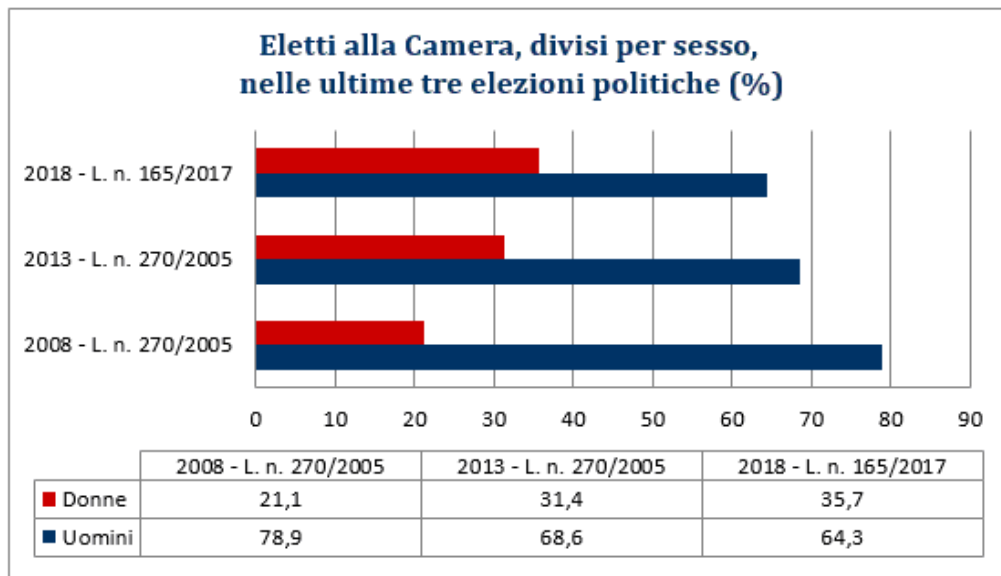
Confrontando i dati sulle candidature con i precedenti disponibili, elaborati nel [Rapporto finale](#) OSCE relativo alle elezioni politiche 2006, emerge che le donne erano pari al **24%** dei candidati alla Camera e il **21%** dei candidati al Senato (e ottennero poi 109 seggi alla Camera (17,3%) e 45 seggi al Senato (14,3%).

Pertanto, dal 2006 ad oggi si assiste ad un significativo aumento della percentuale di candidature di sesso femminile, sia alla Camera che al Senato, come evidenziato nei due grafici che seguono.

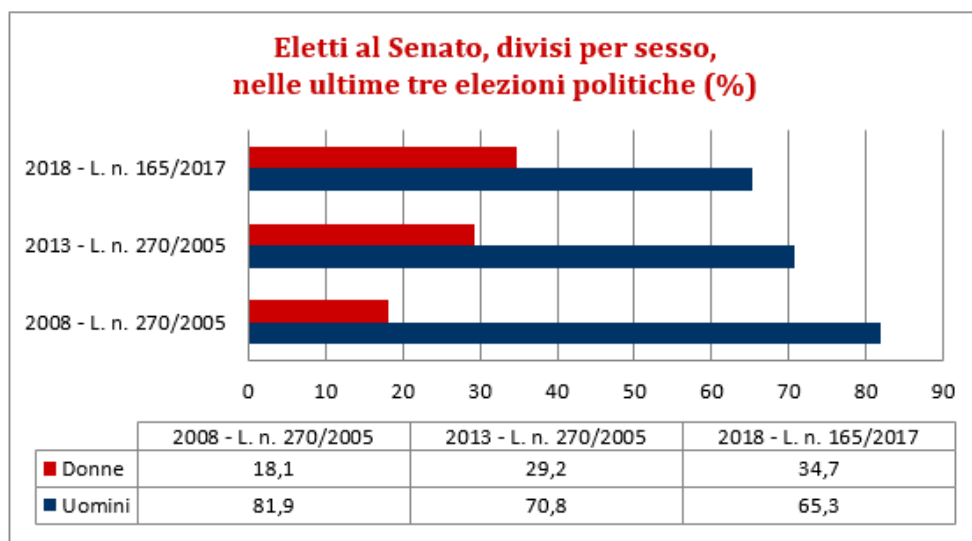
Percentuale delle candidature divise per sesso dal 2006 al 2018



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



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



All'aumento delle candidature di sesso femminile ha dunque fatto seguito un aumento delle **elette**. Analizzando i dati più nel dettaglio, alla **Camera**:

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

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

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