



Rappresentanza di genere nelle elezioni europee

A.C. 2213-792-1473-1878-1916-1933

Dossier n° 137 - Schede di lettura
31 marzo 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2213-792-1473-1878-1916-1933
Titolo:	Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	2
Date:	
trasmissione alla Camera:	20 marzo 2014
assegnazione:	24 marzo 2014
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	XIV Commissione Politiche dell'Unione europea

Sistema elettorale per il Parlamento europeo

In Italia, la disciplina del sistema elettorale delle elezioni europee è contenuto nella legge 24 gennaio 1979, n. 18, modificata e integrata da provvedimenti successivi tra cui dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 che ha introdotto una soglia di sbarramento.

[Legge n. 18 del 1979](#)

In sintesi, si tratta di un **sistema elettorale proporzionale con soglia di sbarramento del 4% e possibilità di voto di preferenza**; i seggi sono assegnati nel collegio unico nazionale, a liste concorrenti presentate nell'ambito di 5 circoscrizioni molto ampie.

Il diritto di voto è esercitato dai cittadini con almeno 18 anni di età, mentre per candidarsi l'età minima è di 25 anni.

Le **candidature** si presentano nell'ambito di 5 circoscrizioni di dimensione sovra regionale; un candidato può presentarsi in più circoscrizioni.

Le **liste dei candidati** devono essere sottoscritte da non meno di 30.000 e non più di 35.000 elettori. Ogni regione che compone la circoscrizione deve essere rappresentata da almeno 3.000 sottoscrittori. Sono esonerati dall'obbligo di sottoscrizione i partiti politici che hanno almeno un rappresentante al Parlamento europeo o al Parlamento nazionale, eletti con il proprio contrassegno, e i partiti costituiti in gruppo parlamentare in una delle due Camere al momento della convocazione dei comizi elettorali.

La **scheda elettorale** è unica, si vota per una delle liste e si possono esprimere da una a tre preferenze.

Sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste che hanno conseguito sul piano nazionale almeno il 4% dei voti validi espressi. I seggi sono attribuiti proporzionalmente ai voti conseguiti in ambito nazionale con il sistema dei quozienti interi e dei maggiori resti. I seggi conseguiti da ciascuna lista sono quindi riassegnati alle circoscrizioni in proporzione ai voti ottenuti in ciascuna di esse. Determinato il numero dei seggi spettanti alla lista in ciascuna circoscrizione, sono proclamati eletti i candidati con il maggior numero di voti di preferenza.

Le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo hanno luogo ogni cinque anni, nello stesso arco temporale (compreso tra il giovedì mattina e la domenica sera) in tutti gli Stati membri. Ciascuno Stato membro determina, nell'ambito di tale periodo, le date e le ore destinate alla consultazione elettorale (art. 9 dell'Atto di Bruxelles).

[Rinnovo del Parlamento europeo](#)

L'Atto di Bruxelles prevede che le elezioni abbiano luogo nell'ultimo anno della legislatura nello stesso periodo delle prime elezioni del 1979, ossia tra il 7 e il 10 giugno. Quando questo non è possibile, il periodo in cui svolgere le elezioni è determinato dal Consiglio dell'Unione, che delibera all'unanimità, previo parere dell'Assemblea (art. 10 dell'Atto di

Bruxelles).

La legge italiana stabilisce che le elezioni europee si svolgano in una **sola giornata**, la domenica (art. 45 e 46 del D.P.R. 361/1957); gli elettori possono votare dalle ore 7 alle ore 23 della domenica fissata per la votazione (L. 147/2013, art. 1, comma 399).

Il Consiglio dell'Unione europea del 14 giugno 2013 ha fissato l'arco temporale di svolgimento delle prossime elezioni europee che si svolgeranno nel periodo dal 22 al 25 maggio 2014 (Decisione n. 2013/299/UE, Euratom del 14 giugno 2013).

I comizi per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono convocati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Il decreto deve essere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 50° giorno antecedente quello della votazione (art. 7, commi primo e secondo, della legge n. 18 del 1979).

I comizi per le **prossime elezioni europee** da svolgersi in Italia sono stati convocati per il giorno di **domenica 25 maggio 2014** (D.P.R. 17 marzo 2014).

Contenuto

La proposta di legge A.C. [2213](#), approvata dal Senato, è volta ad introdurre nella **legge elettorale europea** disposizioni volte a rafforzare la **rappresentanza di genere**, sulla falsariga della normativa introdotta nel 2012 per le elezioni dei consigli comunali ([legge 23 novembre 2012, n. 215](#)).

Si ricorda che l'art. 56 del **codice delle pari opportunità (d.lgs. n. 198/2006)** reca una disposizione per favorire la rappresentanza di genere nelle **elezioni del Parlamento europeo**. Tale disposizione tuttavia ha **natura transitoria**, essendo valida solo per le elezioni del 2004 e del 2009, e non può pertanto trovare applicazione nelle elezioni successive.

L'articolo prevede, in particolare, che, nell'insieme delle liste di candidati presentate da ciascun partito, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. In caso di mancato rispetto si applica una riduzione dei rimborsi elettorali, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito; la riduzione non può superare la metà del rimborso elettorale.

Sono, comunque, inammissibili le liste che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi.

Un elemento peculiare è la previsione di un meccanismo premiale per i partiti che eleggono candidati di entrambi i sessi: le somme decurtate sono destinate ai partiti che hanno eletto – e non semplicemente candidato - più di un terzo dei candidati di entrambi i sessi.

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

In particolare l'**articolo 1, comma 1**, introduce, **limitatamente alle elezioni europee del 2014**, la cd. tripla 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**.

Tripla
preferenza di
genere

Si ricorda infatti che, in base alla normativa vigente, nelle elezioni europee è consentito all'elettore esprimere fino a tre preferenze ([art. 14 L. n. 18/1979](#)).

La norma di garanzia della rappresentanza di genere prevista dalla disposizione in esame riguarda solo il caso in cui l'elettore manifesti tre preferenze, lasciando impregiudicata la possibilità per l'elettore che decide di esprimere due preferenze di attribuirle a candidati dello stesso sesso.

Nel corso dell'esame al Senato, sono state espunte le disposizioni che prevedevano norme per il riequilibrio di genere nella formazione delle liste di candidati già a decorrere dalle prossime elezioni, in considerazione del fatto che i termini per la raccolta delle sottoscrizioni sono già aperti.

Si ricorda in proposito che una norma sul riequilibrio di genere nelle liste elettorali, applicabile anche alle elezioni del Parlamento europeo, è stata introdotta dal recente **decreto-legge sul finanziamento pubblico dei partiti**, che prevede una riduzione delle risorse spettanti ai partiti sulla base della disciplina del cd. 'due per mille' quando nel numero complessivo dei candidati **uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento**.

In particolare, l'art. 9 del decreto-legge n. 28 dicembre 2013, n. 149 (convertito, con modificazioni, dalla [legge 21 febbraio 2014, n. 13](#)) prevede che qualora nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione della Camera, del Senato o del Parlamento europeo, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, le risorse spettanti al partito a titolo di 'due per mille' sono ridotte in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato, nel limite massimo complessivo del 10 per cento. A titolo esemplificativo, se un partito presenta nel complesso delle liste una percentuale di candidate donne del 30 per cento, le risorse del 'due per mille' sono ridotte del 5 per cento [(40-30)*0,5].

Le risorse decurtate confluiscono in un fondo annualmente ripartito tra i partiti iscritti nella seconda sezione del registro istituito dal decreto-legge – ossia tra i partiti che accedono al riparto del '2 per mille' - per i quali la percentuale di eletti del sesso meno rappresentato in ciascuna elezione sia pari o superiore al 40 per cento.

Il **comma 2** reca modifiche alla legge elettorale europea ([legge n. 18/1979](#)) che troveranno applicazione, in forza del **comma 3**, **a partire dalle seconde elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge, ossia dalle elezioni del 2019.**

Quota di lista

Al fine di assicurare l'equilibrio di genere nella composizione delle liste elettorali, la lettera a) prevede che:

- all'atto della presentazione, in ciascuna lista, i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà, con arrotondamento all'unità;
- i primi due candidati della lista devono essere di sesso diverso.

La presenza paritaria di candidati dei due sessi è peraltro richiesta "all'atto della presentazione"; essa potrebbe dunque venire successivamente meno nel caso in cui uno o più candidati siano cancellati dalla lista per mancanza di uno dei requisiti sostanziali o formali richiesti per la presentazione della candidatura.

La lettera b) disciplina 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.

Viene inoltre introdotta (comma 2, lettera c)), la '**triplice preferenza di genere**', con una disciplina più incisiva rispetto a quella prevista in via transitoria per le elezioni del 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 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** (come si desume dall'espressione "pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza), e non solamente la terza preferenza, come nella disciplina transitoria per il 2014.

L'**articolo 2** disciplina infine l'**entrata in vigore** della legge, fissandola al **giorno successivo** a quello della **pubblicazione** ed escludendo dunque l'ordinaria *vacatio legis* di 15 giorni.

Tutte le **proposte di legge abbinata** (Mosca A.C. [792](#), Balduzzi A.C. [1878](#), Pisicchio A.C. [1916](#), Migliore A.C. [1933](#), Bruno Bossio A.C. [1473](#)) prevedono norme per promuovere l'equilibrio di genere nelle elezioni del Parlamento europeo.

Proposte di legge abbinata

Tutte le 5 proposte introducono una '**quota di lista**', in base alla quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste elettorali in misura superiore ai **due terzi**.

Le proposte **Mosca** A.C. [792](#), **Balduzzi** A.C. [1878](#) e **Pisicchio** A.C. [1916](#) introducono altresì la '**triplice preferenza di genere**', in base alla quale, nel caso di espressione di **due o tre preferenze**, queste devono riguardare **candidati di sesso diverso**, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza, con una disciplina corrispondente a quella introdotta a regime dalla proposta approvata dal Senato.

Le proposte **Migliore** A.C. [1933](#) e **Bruno Bossio** A.C. [1473](#) prevedono invece la '**doppia preferenza di genere**', riducendo dunque da tre a due il numero di preferenze che ciascun elettore può esprimere. In caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare **candidati di sesso diverso**, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Queste due proposte prevedono altresì, a fini di coordinamento formale, l'abrogazione dell'articolo 56 del codice delle pari opportunità, recante la disciplina transitoria applicabile nel 2004 e nel 2009.

Le proposte **Pisicchio** A.C. [1916](#) e **Migliore** A.C. [1933](#) introducono un'ulteriore modifica al sistema per le elezioni del Parlamento europeo, disponendo l'**abrogazione della soglia di sbarramento** del 4 per cento per l'accesso al riparto dei seggi.

Necessità dell'intervento con legge

Le proposte di legge in esame intervengono in materia elettorale e novellano disposizioni recate da atti aventi natura legislativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'oggetto delle proposte di legge può ricondursi alla materia **elezione del Parlamento europeo**, che l'art. 117, co. 2°, lett. f), della Costituzione rimette alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Rispetto degli altri principi costituzionali

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 dichiara 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).

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

Innanzitutto, le **reforme costituzionali del 2001** hanno riaffermato il principio della **parità di accesso alle cariche elettive in ambito regionale**.

L'articolo 117, settimo comma (introdotto dalla L. Cost. n. 3/2001), prevede 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.

Successivamente, è stato modificato l'**articolo 51, primo comma, Cost.** secondo cui **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. Con la legge costituzionale n. 1 del 2003 è stato inserito un secondo periodo, secondo cui **la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne**.

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).

Tale principio è ribadito, nel nostro ordinamento dal codice delle pari opportunità (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, art. 1).

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.

Nell'**ordinanza n. 39/2005**, 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. 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.»

Compatibilità comunitaria

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

Il **Parlamento europeo** ha approvato il **4 luglio 2013** una **risoluzione** relativa allo svolgimento delle elezioni europee del 22- 25 maggio 2014, nella quale, tra le altre cose, si **invitano** gli **Stati membri e i partiti politici** a insistere per una **maggiore presenza di donne** nelle liste dei candidati e, per quanto possibile, a incoraggiare l'elaborazione di **liste** che garantiscano una **rappresentanza paritaria**.