La rappresentanza di genere in Europa. Quote elettorali e dati.

Prof. Alisa Del Re
Università di Padova

Una definizione.

Quote di genere.

Una proporzione o quota definita di posti o risorse riservati ad un gruppo specifico, generalmente sulla base di determinate regole o criteri, volti a correggere un precedente squilibrio, di solito per quanto concerne le posizioni decisionali o l'accesso alla formazione o ai posti di lavoro.

(Fonte: Commissione Europea).

Quote (1)

- Il termine “quota” copre una larga gamma di strategie: le quote possono essere di diverso spessore quantitativo, solitamente dal 20% al 50%.

- La maggior parte dei sistemi di quote mira ad incrementare la rappresentanza femminile. L’idea alla base delle quote di genere consiste nel tentativo di porre le donne in posizioni politiche e assicurarsi che siano in numero sufficiente per poter contare sulla scena politica.

- Drude Dahlerup definisce **“soglia critica”** la barriera del **40%** di presenza femminile (cioè la percentuale al di sotto della quale non è possibile percepire una “presenza di genere” nelle pratiche politiche).

Quote (2)

- Esistono diversi sistemi di quote. La distinzione principale è tra le **quote volontaristiche dei partiti** e **quote costituzionali o legislative**. In alcuni Paesi le quote sono applicate come misure temporanee ma la maggior parte dei Paesi non ha posto limiti temporali.

- Molti sistemi di quote sono costruiti ***"gender-neutral"***, che significa che mirano a garantire una rappresentanza paritaria, fissando una soglia massima comune per entrambi i sessi. In questo caso, la richiesta dovrebbe essere che nessuno dei due generi possa occupare più del 60% o meno del 40% dei seggi. Una quota elettorale minima di donne richiede, dall'altra parte, un tetto massimo di candidature maschili. Una quota 50-50% è naturalmente neutra dal punto di vista di genere e permette per le donne di raggiungere il massimo risultato, cosa che una previsione minima di seggi, di fatto, non permette (Dahlerup, 1998).

Quote (3)

- In generale, le quote rappresentano uno spostamento da un concetto di uguaglianza ad un altro: dalla nozione liberale classica di uguaglianza come **"medesime opportunità"**, o "uguaglianza competitiva" ad un secondo concetto di uguaglianza intesa come **"pari risultati"**, come espresso a Pechino con la Piattaforma d'Azione del 1995 in seguito alle forti pressioni del movimento femminista degli ultimi decenni.

- L'argomentazione è che non esistano pari opportunità di partenza, neanche eliminando gli ostacoli formali. L'effettiva parità, dunque, non può essere raggiunta attraverso la parità di trattamento formale poiché le discriminazioni dirette e un complesso insieme di barriere impediscono alle donne di condividere il potere politico.

Quote (4)

- Le quote e le altre forme di azioni positive sono quindi un ***mezzo*** verso la **parità** di risultato. In questa prospettiva, le quote non sarebbero una discriminazione nei confronti degli uomini, ma piuttosto una compensazione per le barriere strutturali che le donne incontrano nel processo elettivo. Questo sistema pone l'onere del reclutamento non sulla singola donna, ma su coloro che controllano il processo di reclutamento politico.

Gli argomenti sollevati contro l'uso delle quote sono diversi

- ***Le quote sono contro il principio di pari opportunità per tutti, poiché le donne ne risulterebbero avvantaggiate.***
- Dire che le donne sarebbero avvantaggiate dalle quote vuol dire non prendere in considerazione gli svantaggi sociali (derivati soprattutto dalla divisione sessuale del lavoro e dalla ripartizione storica e tradizionale della sfera pubblica e della sfera privata tra i sessi) che, di fatto, hanno impedito alle donne di occupare i posti di potere che sarebbero spettati loro
- ***Le quote non sono democratiche, perché sono gli elettori che devono decidere chi sarà eletto.***
- Un elettore non può mai scegliere chi non è nelle liste elettorali, chi non è candidato. E nelle nostre democrazie sono i partiti i monopolizzatori delle liste elettorali.
- ***Le quote implicano che il sesso interviene al posto delle competenze e così alcuni canditati tra i più competenti vengono scartati.***
- La tematica delle competenze emerge misteriosamente solo quando si parla di quote e soprattutto solo e se si parla di donne. I candidati uomini sarebbero competenti per natura
- ***Alcune donne non vogliono essere elette solo perché sono delle donne.***
- L'esperienza delle donne è necessaria alla vita politica e se non si attivano strumenti per invertire la tendenza in atto in Italia non solo non avremo donne elette perché sono donne, ma probabilmente nemmeno donne elette del tutto
- ***L'introduzione delle quote crea gravi conflitti all'interno degli stessi partiti.***
- Si tratta di far posto a nuovi soggetti dotati di legittime aspirazioni ad occupare posti di potere. Ciò non può avvenire se non a discapito di candidati (dirigenti e militanti, o candidati esterni) già presenti nelle strategie di potere dei partiti stessi.

PARLAMENTI NAZIONALI CAMERA BASSA/UNICA (aggiornata ad ottobre 2008).

	Presidente	Donne(N)	Uomini(N)	Donne(%)	Uomini(%)
UE-27 Media (%)	:	:	:	24	76
Svezia	U	165	184	47	53
Finlandia	U	83	117	42	58
Paesi Bassi	D	58	92	39	61
Danimarca	U	72	122	37	63
Spagna	U	127	223	36	64
Belgio	U	52	98	35	65
Austria	D	58	125	32	68
Germania	U	195	419	32	68
Portogallo	U	63	167	27	73
Lussemburgo	U	15	45	25	75
Lituania	U	33	107	24	76
Bulgaria	U	52	187	22	78
Estonia	D	21	80	21	79
Italia	U	131	499	21	79
Polonia	U	94	366	20	80
Regno Unito	U	126	520	20	80
Lettonia	U	19	81	19	81
Slovacchia	U	29	121	19	81
Francia	U	105	469	18	82
Grecia	U	48	252	16	84
Repubblica Ceca	U	29	171	15	85
Cipro	U	8	48	14	86
Irlanda	U	22	144	13	87
Slovenia	U	12	78	13	87
Romania	U	35	291	11	89
Ungheria	D	43	340	11	89
Malta	U	6	58	9	91

PARLAMENTI NAZIONALI
CAMERA ALTA (aggiornata ad ottobre 2008).

	Presidente	Donne(N)	Uomini(N)	Donne(%)	Uomini(%)
UE-27 Media (%)	:	:	:	**20**	80
Belgio	U	**27**	44	**38**	62
Paesi Bassi	D	**25**	50	**33**	67
Spagna	U	**72**	182	**28**	72
Austria	U	**17**	45	**27**	73
Germania	U	**36**	112	**24**	76
Irlanda	U	**13**	47	**22**	78
Regno Unito	D	**144**	602	**19**	81
Francia	U	**60**	270	**18**	82
Italia	U	**58**	265	**18**	82
Repubblica Ceca	U	**11**	70	**14**	86
Polonia	U	**10**	87	**10**	90
Romania	U	**14**	122	**10**	90
Slovenia	U	**1**	39	**3**	97
Bulgaria	-	-	-	-	-
Cipro	-	-	-	-	-
Danmarca	-	-	-	-	-
Estonia	-	-	-	-	-
Finlandia	-	-	-	-	-
Grecia	-	-	-	-	-
Lettonia	-	-	-	-	-
Lituania	-	-	-	-	-
Lussemburgo	-	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	-
Portogallo	-	-	-	-	-
Slovacchia	-	-	-	-	-
Svezia	-	-	-	-	-
Ungheria	-	-	-	-	-

La ricerca.

- I 27 Stati europei sono stati analizzati per gruppi, in base al tipo di correttivo presente nel contesto di riferimento:
- Paesi in cui sono presenti quote costituzionali o nella legge elettorale (impositive). Di questo gruppo fanno parte **6** paesi: **Belgio, Francia, Grecia, Portogallo, Slovenia e Spagna**;
- Paesi in cui sono presenti quote elettorali messe in atto spontaneamente da alcuni partiti politici (volontaristiche). Si tratta del gruppo più numeroso (**16**) e vi fanno parte **Austria, Cipro, Germania, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Svezia, Ungheria**;
- Paesi in cui non è previsto alcun correttivo. Sono **5**: **Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia**.

Constitutional quotas e *legislative quotas* (1)

- Le ***constitutional quotas*** sono previste all'interno del dettato costituzionale di un Paese mentre le ***legislative quotas*** sono previste dalla legge elettorale oppure da leggi che disciplinano il comportamento dei partiti politici.

- Per definizione, entrambe le forme sono basate su un dispositivo legale, obbligando tutte le entità politiche che partecipano alla competizione elettorale ad applicarlo correttamente. Il non rispetto delle quote costituzionali o legislative può comportare delle sanzioni per i gruppi che non le applicano. Alcuni esempi di sanzioni possono essere l'irricevibilità delle liste non rispettose, imposizione di ammende finanziarie, estromissione dell'intero partito.

Grecia

- Le quote riservate alle donne (1/3 delle candidature) sono previste esclusivamente per le elezioni locali (**legge n. 2910 del 2 maggio 2001**).

Grecia:
evoluzione della rappresentanza femminile presso presso la Vouli Ton Ellinon (1974-2007).

Anno elezioni	Donne (%)	Uomini(%)
1974	**2,33%**	97,67%
1977	**3,66%**	96,34%
1981	**4,33%**	95,67%
1985	**3,66%**	96,34%
1989 (giugno)	**4,33%**	95,67%
1989 (novembre)	**6,67%**	93,33%
1990	**5,33%**	94,67%
1993	**6,00%**	94,00%
1996	**6,33%**	93,67%
2000	**8,67%**	91,33%
2004	**13,00%**	87,00%
2007	**16,00%**	84,00%

Slovenia

- La legge del 2005 dispone, a favore del sesso sottorappresentato, delle quote incrementali a partire dal 20% nel 2006, fino al 40% nel 2014 nelle elezioni locali.
- Per quanto riguarda le elezioni del Parlamento nazionale, il *Global Database of Quotas for Women* riporta l'approvazione, nel 2006, del ***National Assembly Elections Act*** che dispone, all'**articolo 43**, una quota minima di genere nelle candidature pari al 35%, pena l'irricevibilità della lista. Nel periodo di transizione, la legge prevede per le prime elezioni del Parlamento dalla sua entrata in vigore che la percentuale minima di candidati di entrambi i sessi sia il 25%.
- E' prevista invece una quota del 40% nelle elezioni europee.

Slovenia:
evoluzione della rappresentanza femminile presso la drzavni zbor (1992-2008).

Anno elezioni	Donne (%)	Uomini(%)
1992	12,22%	87,78%
1996	7,77%	92,23%
2000	13,33%	86,67%
2004	12,22%	87,78%
2008	13,33%	86,67%

Belgio

- La legge prevede, a partire dalle elezioni del 1996, che lo stesso sesso non possa costituire più di tre quarti del totale dei candidati di un partito; dal 1999 il tetto massimo sarebbe stato innalzato a due terzi.
- La legge prevede un meccanismo sanzionatorio: se un partito non include almeno un terzo di candidati del sesso sottorappresentato, questi posti devono essere lasciati vacanti.
- Infine, le leggi del 17 giugno e 18 luglio 2002 impongono l'obbligo di parità dei sessi nelle liste elettorali per le elezioni europee, regionali e federali, obbligando, di fatto, all'alternanza stretta dei candidati dei due sessi e all'alternanza dei sessi nelle prime due posizioni delle liste.

Belgio (1): evoluzione della rappresentanza femminile in Senato (1971- 2007).

Anno elezioni	Donne (%)	Uomini(%)
1971	**3,37%**	96,63%
1974	**4,42%**	95,58%
1977	**8,29%**	91,71%
1978	**10,50%**	89,50%
1981	**11,60%**	88,40%
1985	**11,47%**	88,53%
1987	**7,69%**	92,31%
1991	**10,87%**	89,13%
1995	**22,53%**	77,47%
1999	**28,17%**	71,83%
2003	**30,98%**	69,02%
2007	**38,33%**	61,67%

Belgio (2): evoluzione della rappresentanza femminile presso la Camera dei Rappresentanti (1968-2007).

Anno elezioni	Donne (%)	Uomini(%)
1968	N.d	N.d
1971	**2,83%**	97,17%
1974	**6,60%**	93,40%
1977	N.d	N.d
1978	**7,55%**	92,45%
1981	**5,66%**	94,34%
1985	**7,55%**	92,45%
1987	**8,49%**	91,51%
1991	**9,44%**	90,56%
1995	**12,00%**	88,00%
1999	**23,33%**	76,67%
2003	**35,33%**	64,67%
2007	**36,67%**	63,33%

Francia

- Le quote legislative sono state introdotte dalla **legge n° 2000-493 del 6 giugno 2000**, *«tendente a favorire l'uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive».* Nel 1999 era stata invece approvata una modifica costituzionale che apriva la strada a questo tipo di normativa.
- E' fatto obbligo ai partiti, la pena l'irricevibilità delle liste, di presentare il 50% di candidati di ciascuno dei due sessi per tutte le elezioni a scrutinio di lista.
- E' obbligatoria l'alternanza una donna/un uomo oppure un uomo/una donna dall'inizio alla fine della lista per le elezioni che si svolgono ad un unico turno (europee e senatoriali nei dipartimenti più popolosi).
- Per le elezioni che comportano due turni (regionali, municipali nei comuni con più di 3500 abitanti e per l'elezione dell'*Assemblée de Corse*), la parità dovrà essere rispettata per *tranche* di sei candidati. ***Per le elezioni legislative***, tuttavia, ***non c'è alcun obbligo di parità***, ma la legge prevede di penalizzare finanziariamente i partiti e gruppi politici che non avranno presentato il 50% di candidati di ciascun sesso. L'aiuto di Stato che ricevono in funzione del numero di voti ottenuti al primo turno delle legislative (circa 11 centesimi per voto) sarà diminuito «*«di una percentuale uguale alla metà dello scarto fra il numero dei candidati di ciascun sesso rapportato al numero totale dei candidati»*.
- Nella sua prima applicazione alle lezioni per la Camera bassa (maggio 2002), in una situazione politica particolarmente preoccupante, nessun partito politico rispettò il vincolo paritario, preferendo vedersi ridurre i rimborsi elettorali.

Francia (1): evoluzione della rappresentanza femminile presso l'Assemblée Nationale (1945-2007).

Anno elezioni	Donne (%)	Uomini(%)
1945	5,60%	94,40%
1946 (giugno)	5,10%	94,90%
1946 (novembre)	7,00%	93,00%
1951	3,70%	96,30%
1956	3,20%	96,80%
1958	1,50%	98,50%
1962	1,90%	98,10%
1967	2,30%	97,70%
1968	2,10%	97,90%
1973	2,70%	97,30%
1978	4,30%	95,70%
1981	7,10%	92,90%
1986	6,60%	93,40%
1988	6,90%	93,10%
1993	6,40%	93,60%
1997	10,90%	89,10%
2002	12,20%	87,80%
2007	18,54%	81,46%

Francia (2):
evoluzione della rappresentanza femminile presso il Senato (1947-2008).

Anno elezioni	Donne (%)	Uomini(%)
1947	7,00%	93,00%
1949	3,78%	96,22%
1952	2,84%	97,16%
1954	2,84%	97,16%
1958	2,84%	97,16%
1960	1,63%	98,37%
1962	1,85%	98,15%
1964	1,83%	98,17%
1966	1,82%	98,18%
1968	1,77%	98,23%
1971	1,42%	98,58%
1974	2,47%	97,53%
1977	1,69%	98,31%
1980	2,30%	97,70%
1983	2,84%	97,16%
1986	2,82%	97,16%
1989	3,11%	96,89%
1992	4,98%	95,02%
1995	5,60%	94,40%
1998	5,60%	94,40%
2001	10,60%	89,40%
2004	16,90%	83,10%
2008	21,87%	78,13%

Portogallo

- Sono state introdotte delle previsioni specifiche al fine di garantire le pari opportunità in tutti i settori della società con la **legge costituzionale n. 1 del 20 settembre 1997**. All'articolo 9, tra i compiti fondamentali dello Stato, è stato aggiunto alla lettera h quello di ***"promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne"***, mentre il nuovo articolo 109 prevede esplicitamente interventi legislativi per garantire l'uguaglianza dei diritti e la non discriminazione.

- **Il 6 luglio 2006** il Parlamento ha approvato, inoltre, una legge sulle quote che stabilisce che le liste di candidati per le elezioni del Parlamento nazionale, europeo, e delle autorità pubbliche devono includere almeno il 33% di esponenti del sesso sottorappresentato; nelle liste, inoltre, ogni tre candidati uno dev'essere dell'altro sesso. Se una lista non rispetta la quota prevista dalla legge, è obbligata a correggerla. In caso di non conformità, la sanzione viene resa pubblica e la formazione politica riceve una decurtazione dei rimborsi elettorali.

Portogallo:
evoluzione della rappresentanza femminile presso l'Assembleia da Repubblica (1969-2005).

Anno elezioni	Donne (%)	Uomini(%)
1969	**3,10%**	96,90%
1973	**3,10%**	96,90%
1975	**8,00%**	92,00%
1976	**4,90%**	95,10%
1979	**6,80%**	93,20%
1980	**6,80%**	93,20%
1983	**7,20%**	92,80%
1985	**6,40%**	93,60%
1987	**7,60%**	92,40%
1991	**8,70%**	91,30%
1995	**13,00%**	87,00%
1999	**16,50%**	83,50%
2002	**19,10%**	80,90%
2005	**21,30%**	78,70%

Spagna

- Le quote elettorali sono state introdotte dalla ***Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de mujeres y hombres*** (legge organica n. 621/000084, "*Sull'eguaglianza effettiva di uomini e donne*"), proposta dal governo socialista di José Luis Rodríguez Zapatero e approvata con l'unaminità dei deputati, escluso il Partito Popolare, che si è astenuto, il 15 marzo 2007.
- La legge modifica il codice elettorale e introduce il **"principio di presenza equilibrata"**. È fatto obbligo alle liste elettorali dei partiti (il sistema di voto in uso per la Camera bassa è proporzionale con liste bloccate, mentre per il Senato vige un sistema misto) di avere **un minimo del 40% e un massimo del 60% di candidati** di entrambi i sessi *in tutti i tipi di scrutini*.
- Disposizioni sono previste anche in merito **all'ordine dei candidati nelle liste**, infatti, le **quote sono obbligatorie ogni 5 posti**: in caso di liste più brevi, si deve rispettare il più possibile la proporzione 40-60%.
- Le liste che non rispettano questi vincoli non saranno approvate dalle Commissioni elettorali provinciali: i partiti avranno comunque un breve periodo per correggerle.

Spagna (1): evoluzione della rappresentanza femminile presso il Congreso de los Diputados (1967-2008)

Anno elezioni	Donne (%)	Uomini(%)
1967	**1,43%**	98,57%
1971	**-**	-
1977	**6,00%**	94,00%
1979	**5,42%**	94,58%
1982	**6,30%**	93,70%
1986	**9,40%**	90,60%
1989	**13,43%**	86,57%
1993	**16,00%**	84,00%
1996	**21,55%**	78,45%
2000	**28,29%**	71,71%
2004	**36,00%**	64,00%
2008	**36,00%**	64,00%

Spagna (2): evoluzione della rappresentanza femminile presso il Senato (1967-2008)

Anno elezioni	Donne (%)	Uomini(%)
1967	**-**	-
1971	**-**	-
1977	**-**	-
1979	**2,88%**	97,12%
1982	**-**	-
1986	**-**	-
1989	**11,15%**	88,85%
1993	**12,60%**	87,40%
1996	**13,28%**	86,72%
2000	**24,32%**	75,68%
2004	**25,48%**	74,52%
2008	**30,04%**	69,96%

Constitutional quotas e l*egislative quotas* (2)

- Dall'analisi delle serie storiche dei dati sui rappresentanti di questi sei Paesi, emerge un dato inconfutabile: **le quote funzionano**, **aumentando la presenza di donne tra gli eletti anche se non in modo direttamente proporzionale.** Occorre ricordare che le quote sono relative alle candidature e quindi non è detto (anzi, è molto improbabile) che tutte le donne candidate vengano elette.
- Inoltre, quasi tutti questi Paesi utilizzano, per le elezioni del Parlamento, un sistema elettorale di tipo proporzionale, tranne la Francia (maggioritario a doppio turno. La Spagna ha un sistema proporzionale a liste bloccate per la Camera e misto per il Senato).

Quote legislative: evoluzione della rappresentanza di genere. Camera Bassa.

Paese	Anni Settanta	Anni Ottanta	Anni Novanta	Anno Introduzione quote	Elezioni Dopo Introduzione quote	Oggi
Belgio	3,37% (1971)	11,47% (1985)	10,87% (1991)	1994 2002(c) 2002	22,53% (1995)	38,33% (2007)
Francia	2,70% (1973)	6,60% (1986)	6,40% (1993)	1999(c) 2000	12,20% (2002)	18,54% (2007)
Grecia*	3,66% (1977)	3,66% (1985)	6,33% (1996)	2001 2002(c)	13,00% (2004)	16,00% (2007)
Portogallo	3,10% (1973)	6,40% (1985)	13,00% (1995)	1997(c) 2006	16,50% (1999)	21,30% (2005)
Slovenia	-	-	7,77% (1996)	2005 2006	13,33% (2008)	13,33% (2008)
Spagna	6,00% (1977)	9,40% (1986)	16,00% (1993)	2007	36% (2008)	36% (2008)

Quote nei partiti politici

- Nel secondo gruppo si collocano: **Austria, Cipro, Germania, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Svezia, Ungheria.**
- In questo gruppo si presentano situazioni estremamente eterogenee. Da Paesi con percentuali molto elevate di presenza femminile nelle assemblee elettive come **Svezia (47%)**, Paesi Bassi (39%), Austria (32%) e Germania (32%), a Stati con percentuali medie come Lituania (24%), Italia (21%), Polonia (20%), Regno Unito (20%), fino a paesi con percentuali decisamente basse come Irlanda (13%), Romania (11%) e **Malta (9%)**.

Paese e sistema elettorale	Risultati ultime elezioni	% di donne in parlamento
Svezia Sistema proporzionale	165 su 349	**47%**
Paesi Bassi Sistema proporzionale	58 su 150	**39%**
Austria Sistema proporzionale	58 su 154	**32%**
Germania Sistema misto	195 su 614	**32%**
Lussemburgo Sistema proporzionale	15 su 60	**25%**
Lituania Sistema misto	33 su 140	**24%**
Italia Sistema proporzionale	131 su 630	**21%**
Polonia Sistema proporzionale	94 su 460	**20%**
Regno Unito Sistema maggioritario	126 su 646	**20%**
Slovacchia Sistema proporzionale	29 su 150	**19%**
Repubblica Ceca Sistema proporzionale	29 su 200	**15%**
Cipro Sistema proporzionale	8 su 56	**14%**
Irlanda Sistema a singole preferenze	22 su 166	**13%**
Romania Sistema proporzionale	35 su 326	**11%**
Ungheria Sistema misto	43 su 383	**11%**
Malta Sistema a singole preferenze	6 su 64	**9%**

Questi risultati così variegati suggeriscono diverse considerazioni:

- Innanzitutto, **l'efficacia di questi sistemi di quote dipende dal rispetto o meno delle quote stesse**: non è detto che i partiti rispettino le quote, pur previste e non essendoci sanzioni questo tipo di comportamenti non può essere punito. Inoltre, quasi sempre, l'indicazione di una percentuale di candidature da **riservare alle donne non è accompagnata da norme** sul loro posizionamento nelle liste elettorali: in questo modo, è possibile che un partito rispetti la quota prevista ma ponga le candidature femminili in coda alle liste o in circoscrizioni in cui ha poca possibilità di vincere seggi, annullando di fatto qualsiasi *chance* di elezione delle donne in lista.

Considerazioni 1

- In secondo luogo, l'efficacia di questo tipo di quote dipende dalle **dimensioni del partito stesso**. E' evidente che maggiore è la base elettorale, il "peso" di un partito che prevede delle quote, maggiori saranno le probabilità di un aumento tangibile in termini di rappresentanza di genere.

Considerazioni 2

- Inoltre, risulta determinante la **diffusione delle quote nel sistema partitico** di uno Stato: più partiti prevedono quote, maggiori sono le possibilità di vedere un numero apprezzabile di donne nelle assemblee elettive.

Considerazioni 3

- Infine, questi sistemi **di quote risultano essere estremamente sensibili al contesto culturale, politico e istituzionale in cui i partiti si trovano ad agire**. In contesti predisposti (recettivi perché indotti ad esserlo) le quote volontaristiche risultano maggiormente efficaci: ove, infatti, si rilevi una cultura "paritaria" tangibile, frutto di interventi istituzionali multisettoriali organici, non solo risulta maggiore il numero di partiti che prevede delle quote, ma queste sono applicate con maggiore rigore, con risultati apprezzabili (si confronti Cipro, 10%- un solo partito, Socialdemocratici con quota 30%- con Germania, 32%- quattro Partiti tra cui CDU e SPD).

Paesi senza alcun correttivo legislativo

- Di questo gruppo fanno parte: **Finlandia, Danimarca, Bulgaria, Estonia e Lettonia.**
- Finlandia e Danimarca sono rispettivamente il secondo (42%) e il quarto (37%) Stato europeo per presenza femminile nel Parlamento.
- Questo tuttavia non stupisce se si considera che entrambi i paesi hanno una solida e vasta legislazione paritaria e prevedono norme e quote nella composizione degli organismi pubblici. Alcuni partiti danesi prevedevano delle quote (partito Socialista Popolare e Socialdemocratico) mentre in Finlandia era in vigore un sistema di quote nelle elezioni locali: entrambi i sistemi sono stati abbandonati nel corso degli anni Novanta. La percentuale elevata di donne presenti non solamente nelle assemblee elettive, ma in generale nelle istituzioni pubbliche, senza necessità di imposizioni coercitive, testimonia come la parità sia, in questi paesi, una pratica politica, e non solo un principio.

Tab. 3 Rappresentanza di genere negli Stati UE senza alcun correttivo [Camera bassa]

Paese e sistema elettorale	Tipi di quota/e	Risultati ultime elezioni	% donne
Finlandia Sistema proporzionale con preferenze	Quote non previste	83 su 200	**42%**
Danimarca Sistema proporzionale	Quote non previste.	72 su 194	**37%**
Bulgaria Sistema proporzionale	Quote non previste	52 su 239	**22%**
Estonia Proporzionale di lista in base a voti ottenuti	Quote non previste	21 su 101	**21%**
Lettonia Sistema di voto diretto maggioritario, voto di preferenza	Quote non previste	19 su 100	**19%**

Italia (1)

- Nel nostro Paese, alcuni partiti di centro-sinistra prevedono delle quote a favore delle donne: la Federazione dei **Verdi**, (quota del 50% per le donne nelle liste di partito), il **Partito della Rifondazione Comunista** (40% delle candidature alle donne nelle liste di partito), i **Democratici di Sinistra** (40% liste di partito), i **Socialisti Democratici Italiani** (massimo 66% per sesso per liste elettorali e strutture di partito), il **Partito dei Comunisti Italiani** (50% per cariche interne) e il partito Democrazia è Libertà - **La Margherita** (30% per le cariche interne).

- **Nelle ultime elezioni il PD ha inserito una quota del 40% nelle liste elettorali. La Sinistra l'Arcobaleno si proponeva di presentare il 50% di donne tra i candidati.**

Italia (1): evoluzione della rappresentanza femminile presso la Camera dei Deputati (1948-2006).

Anno elezioni	Donne (%)	Uomini(%)
1948	**7,80%**	92,20%
1953	**5,70%**	94,30%
1958	**4,10%**	95,90%
1963	**4,60%**	95,40%
1968	**2,80%**	97,20%
1972	**4,10%**	95,90%
1976	**8,50%**	91,50%
1979	**8,20%**	91,80%
1983	**7,90%**	92,10%
1987	**12,90%**	87,10%
1992	**8,00%**	92,00%
1994	**14,00%**	86,00%
1996	**11,00%**	89,00%
2001	**11,70%**	88,30%
2006	**17,10%**	82,90%

Italia (2): evoluzione della rappresentanza femminile presso il Senato della Repubblica (1948-2006).

Anno elezioni	Donne (%)	Uomini(%)
1948	**1,20%**	98,80%
1953	**0,40%**	99,60%
1958	**1,20%**	98,80%
1963	**1,90%**	98,10%
1968	**3,40%**	96,60%
1972	**1,55%**	98,45%
1976	**3,42%**	96,58%
1979	**3,10%**	96,90%
1983	**5,20%**	94,80%
1987	**6,17%**	93,83%
1992	**9,51%**	90,49%
1994	**8,89%**	91,11%
1996	**7,98%**	92,02%
2001	**7,79%**	92,21%
2006	**13,66%**	86,34%

Italia (2)

- In Italia si è tentato di inserire delle quote nelle liste elettorali per legge in due diversi tentativi.

- La sensibilità portata dall'accresciuto interesse per le tematiche delle Pari Opportunità a livello europeo negli anni Novanta investe ovviamente anche il campo della politica: per questo motivo, in Italia, si è iniziato a parlare di norme che potessero portare ad un riequilibrio della rappresentanza dei due generi, sulla scia dell'opera di promozione portata avanti dall'Unione Europea.

Il primo tentativo. La legge n. 81 del 1993, la legge n. 276 1993, la legge n. 43 del 1995 *e l'intervento della Corte Costituzionale.*

- Alcune norme contenute nella **legge n. 81 del 1993** - relativa all'elezione diretta del sindaco - introducevano un criterio di proporzione tra i due sessi nella composizione delle liste dei candidati alle elezioni dei consigli comunali, stabilendo che nei Comuni con popolazione fino ed oltre i 15.000 abitanti nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti (nel primo caso) ed ai due terzi (nel secondo caso) dei consiglieri assegnati.

- Inoltre, una norma della **legge n. 277 del 1993** disponeva che le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale (25% del totale), ove recassero più di un nome, fossero formate da candidati e candidate in ordine alternato (è importante ricordare che tali liste sono *"bloccate"*, vengono cioè eletti i candidati secondo l'ordine di presentazione. Ciò rende particolarmente importante l'ordine di inserimento dei candidati all'interno della lista).

- La legge elettorale per le Regioni a statuto ordinario (**legge 23 febbraio 1995, n. 43**) prevedeva anch'essa la riserva, nelle liste elettorali, di almeno 1/3 al sesso minoritario.

Corte Costituzionale

- Sulle norme della legge n. 81 del 25 marzo 1993 (e, di conseguenza, anche sulle disposizioni delle sopracitate leggi) è intervenuta la **sentenza della Corte Costituzionale n. 422 del 6 settembre 1995** che le ha dichiarate costituzionalmente illegittime in rapporto agli art. 3 e 51 Cost., perché contrastanti con il principio di eguaglianza sia formale che sostanziale.

Leggi costituzionali

- Dalle quote delle leggi elettorali del 1993, cassate nel 1995, si è passati ad uno sfilacciamento di iniziative, accompagnate da un dibattito debole, che hanno portato alla **legge costituzionale n. 2/ 2001** che statuisce che le leggi elettorali delle regioni a statuto speciale abbiano come obiettivo quello di promuovere "*condizioni di parità e di accesso alle consultazioni elettorali*"; e alla **legge costituzionale n. 3/ 2001** che prevede che " *Le leggi regionali rimuovano ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovano la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*".

La riforma degli Statuti regionali e dell'articolo 117 Cost.

- Il nuovo articolo 117 ha permesso che alcune Regioni (almeno quelle che hanno scritto lo Statuto) adottassero provvedimenti volti a riequilibrare la rappresentanza di uomini e donne.
- A seguito di un ricorso presentato dal Governo contro la legge elettorale della Valle d'Aosta (legge n. 21/ 2003) per cui le liste per l'elezione del Consiglio regionale dovevano comprendere "*candidati di entrambi i sessi*", la Corte Costituzionale si pronuncia, con la sentenza n. 49/ 2003, esprimendo la legittimità costituzionale di tale provvedimento affermando che esso rappresentava "*un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare candidati tutti dello stesso sesso*".
- Tali riforme costituzionali, pur evidentemente significative, non erano, però ancora in grado di legittimare le "quote elettorali" dichiarate incostituzionali dalla sentenza 422/1995. Rimaneva il nodo della riforma dell'art. 51.

La riforma dell’articolo 51 Cost.

- La **modifica dell’art. 51** della Costituzione (**legge costituzionale n. 1/ 2003**) afferma, al primo comma, che “*Tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne*”.
- L'approvazione della modifica all'art. 51 della Costituzione, condivisa da una maggioranza trasversale di forze politiche, costituisce una svolta che potrà favorire una maggiore presenza femminile nella vita politica e sociale del paese.
- E' questa una modifica-integrazione della Costituzione, predisposta al fine di dare copertura costituzionale a tutti quei provvedimenti legislativi ed amministrativi, con i quali si volessero garantire forme di paritaria partecipazione tra donne e uomini, in particolare alla designazione di cariche elettive. In tal modo, le future norme non sarebbero assimilabili alle "azioni positive" (cioè norme dirette a favorire le donne attribuendo ad esse vantaggi speciali e diversi), ma piuttosto sarebbero norme con funzione antidiscriminatoria, miranti cioè a regolare in modo eguale la posizione di donne e uomini.

La legge n. 90 del 2004.

- Nell'aprile del 2004, a pochi mesi dalle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo (eletto con sistema proporzionale, in cinque circoscrizioni e voti di preferenza), è stata approvata in Italia una normativa che introduce delle interessanti novità circa l'obbligo, per i partiti, del rispetto del principio di parità.
- L'articolo 3 prevede che **ciascuna lista non possa avere più di 2/3 di candidati dello stesso sesso**. Sono previste, inoltre, diverse **sanzioni pecuniarie** concernenti i rimborsi elettorali per i partiti che non rispetteranno questa quota e, al contrario, degli incentivi per i partiti che facciano eleggere una quota più alta del 30% di candidati di entrambi i sessi.
- Tuttavia, la legge non propone altro che misure temporanee e valide per soli primi due turni elettorali europei successivi alla sua entrata in vigore.
- I risultati sono stati abbastanza deludenti. Prima dell'ultimo scrutinio europeo le Eurodeputate italiane erano 10 su 87, ossia il 11,5% dei nostri rappresentanti. Dopo il 13 giugno 2004, su 78 eurodeputati italiani, le donne sono 13 su 78, ossia il 16,7%, per una progressione del 5,2%. Risultato che comunque ci pone molto al di sotto della media europea dei 27 (31,2%).

Il secondo tentativo. Il fallimento della proposta di legge sulle “quote rosa”.

- Il disegno di legge n. 3051 **“Misure per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne nell’accesso alle cariche elettive”** presentato dall’allora Ministro per le Pari Opportunità, Stefania Prestigiacomo, di concerto col Ministro dell’Interno, Giuseppe Pisanu proponeva alcune misure per colmare il *gap* legislativo italiano e dare piena attuazione ai principi esposti negli articoli 51 e 117 del Testo costituzionale.
- L’intervento si caratterizzava per l’introduzione di un vincolo ai partiti nella formazione delle liste elettorali (riduzione dei rimborsi elettorali in proporzione alla disparità di candidature di uomini e donne) e prescriveva che la presenza di uno dei due sessi non fosse superiore ai 2/3, nonché l’alternanza uomo-donna nelle liste proporzionali.
- Si prevedeva che l’intervento fosse efficace solo per un periodo di dieci anni, decorrente dalla data di entrata in vigore della legge.
- **Com’è noto, la proposta di legge fu bocciata dal Parlamento il 13 ottobre 2005, con voto segreto e da una maggioranza trasversale (maschile**), così come fu bocciata nella stessa sede quella del centro-sinistra che proponeva misure simili.

Distribuzione dei deputati per età e per sesso
Confronto XV e XVI legislatura.

	Donne		Uomini		Totale	
Legislatura	**XV**	**XVI**	**XV**	**XVI**	**XV**	**XVI**
Età						
25-29	**-**	**5**	1	1	**1**	**6**
30-39	**11**	**28**	35	58	**46**	**86**
40-49	**33**	**46**	143	161	**176**	**207**
50-59	**45**	**33**	205	193	**250**	**226**
60 e oltre	**20**	**19**	137	86	**157**	**105**
Totale	**109**	**131**	521	499	**630**	**630**
Età media complessiva (anni)	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**50,1**

Distribuzione dei senatori per età e per sesso Confronto XV e XVI legislatura.

	Donne		Uomini		Totale	
Legislatura	**XV**	**XVI**	**XV**	**XVI**	**XV**	**XVI**
Età						
40-49	**14**	**17**	60	63	**74**	**80**
50-59	**17**	**26**	127	116	**144**	**142**
60-69	**11**	**12**	72	61	**83**	**73**
70 e oltre	**3**	**3**	31	24	**34**	**27**
Totale	**45**	**58**	290	265	**335**	**323**
Età media complessiva (anni)	**55,36**	**54,57**	**57,39**	**56,57**	**57,12**	**56,21**

Riepilogo candidature femminili nelle liste dei principali partiti (fonte: Aspettare Stanca).

	CAMERA % donne	SENATO % donne	Tot.	n. donne capolista
PD	42,1% (260 donne)	39,2% (119 donne)	41,1% (379 donne)	10
IDV	27,7% (176 donne)	20,6% (62 donne)	25,4% (238 donne)	4
SIN. ARC.	45,6% (277 donne)	42,6% (130 donne)	44,6% (407 donne)	17
PDL	21,1% (134 donne)	17,01% (52 donne)	20,1% (186donne)	2
LEGA NORD	36,02% (116 donne)	30,8% (48 donne)	34,3% (164 donne)	0
UDC	15,7% (97 donne)	12,1% (37 donne)	14,5% (134 donne)	1
LA DESTRA	18,15% (112 donne)	12,9% (39 donne)	16,4% (151 donne)	26 (Santanchè Nelle 26 circ. Camera)

La transizione dei regimi di socialismo reale: evoluzione della rappresentanza di genere.

Paese	Anni Settanta	Anni Ottanta	Prime elezioni indipendenti	Fine anni Novanta	Oggi
Bulgaria	19,50%(1976)	21,00%(1986)	8,50%(1990)	18,13%(1997)	22,08%(2005)
Cecoslovacchia	28,57%(1978)	29,43%(1989)	10,00%(1990)	-	-
Repubblica Ceca	-	-	-	15,00%(1998)	15,50%(2006)
Slovacchia	-	-	-	12,66%(1998)	16,00%(2006)
Estonia	-	-	12,87%(1992)	17,82%(1999)	21,78%(2007)
Lituania	-	-	7,10%(1992)	17,52(1996)	21,99 (2004)
Lettonia	-	-	14,00%(1993)	17%(1998)	19,00%(2006)
Polonia	20,43%(1976)	20,22%(1985)	13,48%(1989)	13,04%(1997)	20,43%(2007)
Romania	-	34,42%(1985)	3,61%(1990)	7,29%(1996)	11,18%(2004)
Ungheria	28,69%(1975)	20,98%(1985)	7,25%(1990)	8,29%(1998)	10,36%(2006)

Alcune conclusioni (1)

- Ciò che l'analisi ben inquadra è che **non esiste, in assoluto, un sistema, un correttivo, una "quota" che dia la certezza del risultato**. Esistono piuttosto un insieme i fattori che se presenti contemporaneamente possono permettere lo sviluppo di una rappresentanza paritaria.

Alcune conclusioni (2)

- Si tratta, innanzitutto, di adottare un **sistema elettorale favorevole alle donne e quindi tendenzialmente proporzionale**, con voto di lista. Infatti, nei sistemi elettorali maggioritari semplici o a doppio turno, risulta più difficile far eleggere le donne, specialmente nei distretti elettorali in cui si vota per l'assegnazione di un solo seggio. Le quote possibili in tali contesti possono essere le *"all-women lists"* o le candidature "gemelle" (come ha fatto il Labour Party nel Regno Unito) oppure una quota complessiva a livello nazionale (come prevede il sistema francese).

Alcune conclusioni (3)

- Un altro fattore decisivo, si rivela, inoltre, **l'ampiezza dei collegi elettorali e il numero dei seggi assegnati a ciascuno**, in quanto nei sistemi "*single-member districts*" la preferenza dei partiti va sempre a candidati uomini, considerati avere più *chances* di eleggibilità rispetto alle donne, particolarmente per i seggi considerati più a rischio, o più incerti. D'altra parte, le candidature "gemelle" (per ogni partito un uomo e una donna candidati per lo stesso seggio), consentirebbero di non disperdere i voti del partito, eleggendo, all'interno dello schieramento politico che ha ottenuto complessivamente più voti in quel seggio, il candidato o la candidata che ha ricevuto maggiori preferenze. La costituzionalista Lorenza Carlassare proponeva questo sistema (da lei altrimenti detto "coppia aperta") per l'Italia già nel 1996.

Alcune conclusioni (4)

- Un ulteriore fattore che influenza in modo decisivo l'operatività delle quote, sono le **norme che ne regolano l'applicazione**. Queste devono prevedere rigidi **sistemi sanzionatori** che puniscano chi non rispetta le indicazioni paritarie. In questo caso, la soluzione più efficace è l'**irricevibilità** delle liste, così da impedire ai partiti di eludere le regole. Altri sistemi, ma non altrettanto efficaci, possono essere le ammende finanziarie (le uniche possibili applicabili nei sistemi maggioritari) oppure la riduzione dei rimborsi elettorali che però non fungono da deterrente (si pensi al caso della Francia). In via complementare alla sanzione dell'irricevibilità, si potrebbero pensare degli incentivi economici (sempre in termini di rimborsi elettorali) ai partiti che risultano eleggere un numero significativo di donne.

Alcune conclusioni (5)

- L’efficacia delle quote è poi strettamente legata con le **modalità di applicazione nelle liste elettorali.** Nei sistemi elettorali proporzionali, sono necessarie **misure sull’alternanza** dei candidati perché le donne siano poste in posizioni con probabilità di elezione. Questo per evitare che vengano poste in fondo alla lista o in proporzione troppo inferiore rispetto agli uomini. Sono perciò preferibili sistemi “a cerniera”, per gruppi di candidati oppure “a zebra”, cioè con alternanza uno a uno e in una **proporzione non inferiore al 40%, che costituisce quella “soglia critica”** di presenza che Dahlerup ritiene necessaria per avere peso nel dibattito politico.

- Ovviamente il rischio di porre dei vincoli quantitativi è di renderli soglie oltre le quali non si possa andare. Per questo motivo, sarebbe bene che si applicassero sistemi di quote incrementali.

Alcune conclusioni (6)

- Tuttavia, il prerequisito senza il quale nessun sistema di quote può funzionare riguarda la capacità delle istituzioni pubbliche di essere presenti come promotrici di parità effettiva in tutti i campi del vivere sociale e nella loro stessa composizione.

- A questo proposito, uno dei dati che emerge dall'analisi è che **può esserci rappresentanza paritaria anche senza quote legislative o di partito** (è l'esempio della Finlandia), attraverso una politica paritaria capillarmente implementata **ma non il contrario:** sistemi di quote costituzionali, come nel caso della Grecia, sono sostanzialmente inutili se manca un intervento sociale che elimini le disuguaglianze fra donne e uomini.

Qualche bilancio….

- Certamente, le quote possono favorire un effetto *spill over*, cioè possono innescare il cambiamento anche in altri domini pubblici, che non siano solo le istituzioni politiche rappresentative (mondo dell'economia, della ricerca, ecc…). Per questo motivo, riteniamo che siano la strada da percorrere, soprattutto nei Paesi in cui la legislazione paritaria, se esiste, non è applicata con rigore.

- Tuttavia le quote non sono che un mezzo tramite il quale sperare di poter realizzare un progetto politico e sociale globale di piena **parità** politica tra donne e uomini.

Parità

- La nozione di **parità**, affermata dalle ONG a Pechino, si pone come un concetto legato alla modernità, alla giustizia sociale, in un'ottica di democrazia sostanziale che rimette in questione il funzionamento sociale e l'immagine simbolica degli uomini e delle donne nella società. E' una rivendicazione di un'uguaglianza tra i sessi nella rappresentanza politica, mentre le quote non sono che un mezzo per raggiungere la parità. La parità uomo-donna costituisce l'applicazione di un principio e non l'applicazione di una percentuale.

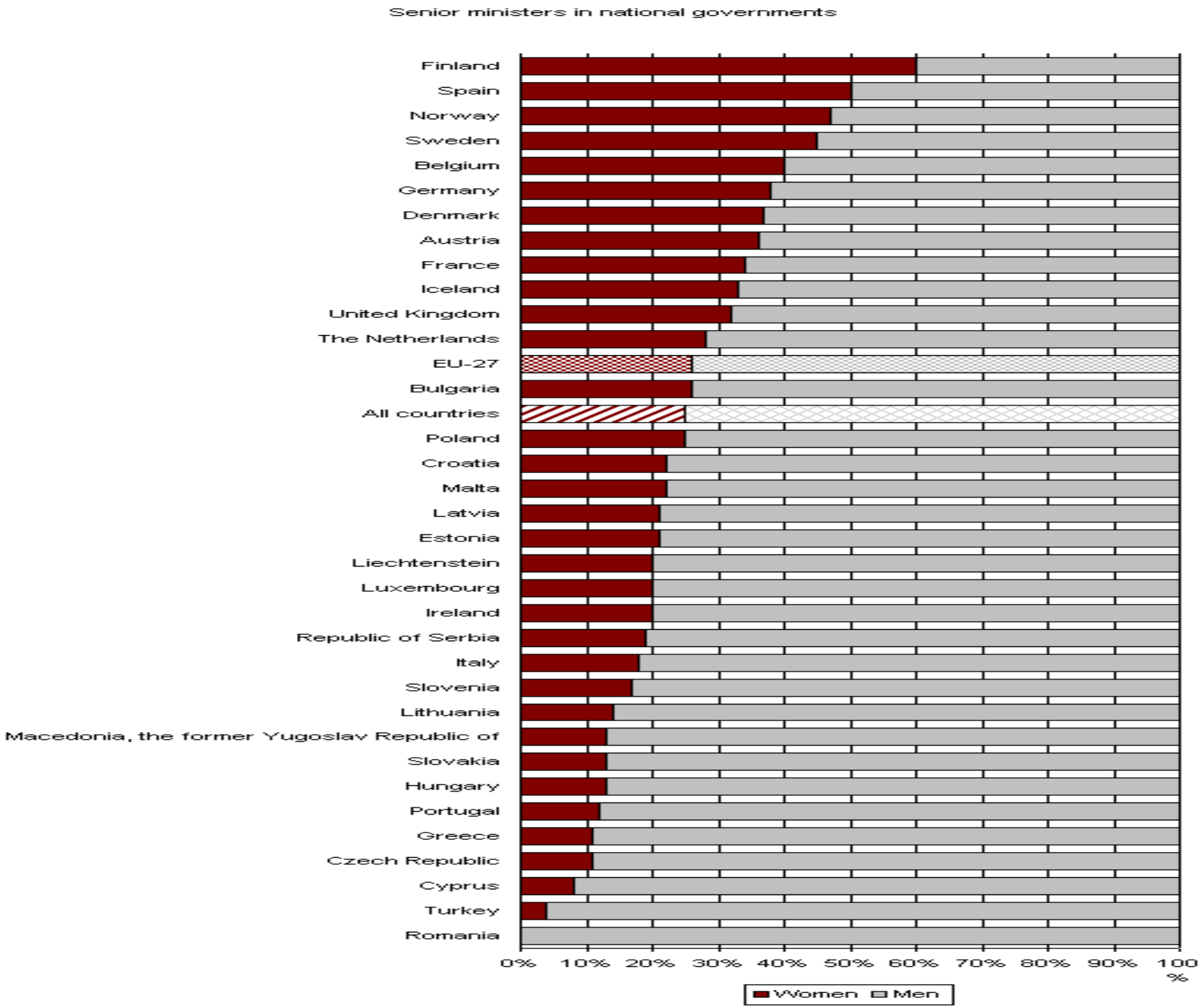
- L'affermazione del principio di parità, in politica come in tutti i settori e gli ambiti di vita degli individui, dovrebbe apparire come naturale espressione di una società composta di uomini e donne. Il fatto che queste ultime siano state escluse per secoli dal dominio pubblico e politico, non può più costituire motivo perché continuino ad esserlo.

Conclusioni

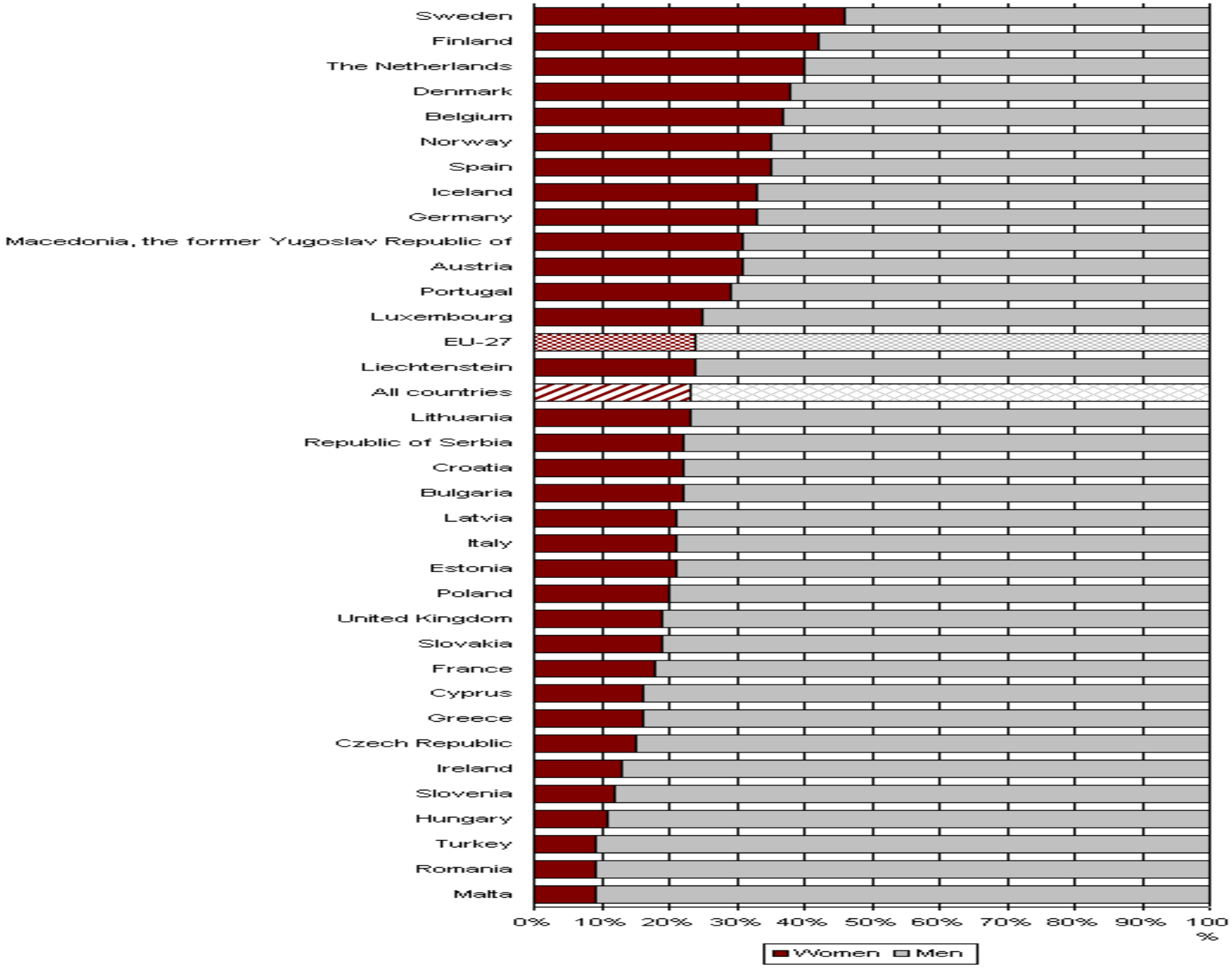
- L'analisi dei ventisette Stati membri dell'Unione Europea ha evidenziato drammaticamente come la strada per la parità appaia ancora lunga da percorrere: solo otto Stati su ventisette registrano una partecipazione femminile sopra il 30% e solo due sopra il 40% (Svezia e Finlandia).

- Nella maggior parte dei Paesi (16 su 27) la percentuale di donne è inferiore alla **media europea (24%).** Certamente, le quote non sono sufficienti.

- Avere un maggior numero di donne in politica potrebbe essere inutile senza un vero cambiamento di approccio nella gestione politica, economica e sociale di uno Stato che porti all'implementazione sistematica di tutte le politiche che promuovono la parità di genere, in una vera strategia di ***gender mainstreaming***.


Senior ministers in national governments
Finland
Spain
Norway
Sweden
Belgium
Germany
Denmark
Austria
France
Iceland
United Kingdom
The Netherlands
EU-27
Bulgaria
All countries
Poland
Croatia
Malta
Latvia
Estonia
Liechtenstein
Luxembourg
Ireland
Republic of Serbia
Italy
Slovenia
Lithuania
Macedonia, the former Yugoslav Republic of
Slovakia
Hungary
Portugal
Greece
Czech Republic
Cyprus
Turkey
Romania
0%
10%
20%
30%
40%
50%
60%
70%
80%
90%
100 %
Women
Men

President and members of the lower/single houses of the nation/federal parliament



Fonti dati:

- **IDEA** International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- http://www.idea.int

- **IPU** Interparlamentary Union
- http://www.ipu.org

- **Global Database of Quotas for Women**
- http://www.quotaproject.org

- **Commissione europea, Direzione Generale EMPL** (occupazione), **Database on women and men in decision-making**
- http://ec.europa.eu/employment_social/women_men_stats/index_en.htm

- **Camera dei deputati**
- http://www.camera.it

- **Senato della Repubblica**
- http://www.senato.it

Bibliografia

- Beccalli B. (a cura di) (1999), *Donne in quota*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli editore.
- Carlassare L. (1997), *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in Bimbi F., Del Re A. (a cura di) (1997), *Genere e democrazia*, Torino, Rosenberg&Sellier, pagg. 81-92.
- Dahlerup D. (1998), *Using Quotas to Increase Women's Political Representation*, in International IDEA, *Women in Parliament. Beyond Numbers*.
- Del Re A., Butticci A., Mungiello R. Perini L. (a cura di) (2005), *Donne, politica e istituzioni. Percorsi formativi per la promozione delle Pari Opportunità nei centri decisionali della politica*, Padova, Cleup.
- Del Re A. (2008) (a cura di), *Manuale di Pari Opportunità. Per un orientamento sulle politiche di genere*, Padova, Cleup, pp. 281-312 e 313-331.
- Palici di Suni E. (2004), *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, Giappichelli.
- Toniato C. (2008), "Le istituzioni europee e il problema della rappresentanza di genere", *Inchiesta*, n. 160 aprile-giugno 2008, Bari, edizioni Dedalo.