

# C'È ANCORA DOMANI

A cura di Simone Buseti & Maddalena Carli

## CHE COSA SONO LE QUOTE DI GENERE

(Fonti: <https://www.idea.int.developmentzone.co/data-tools/data/gender-quotas-database/quotas>)

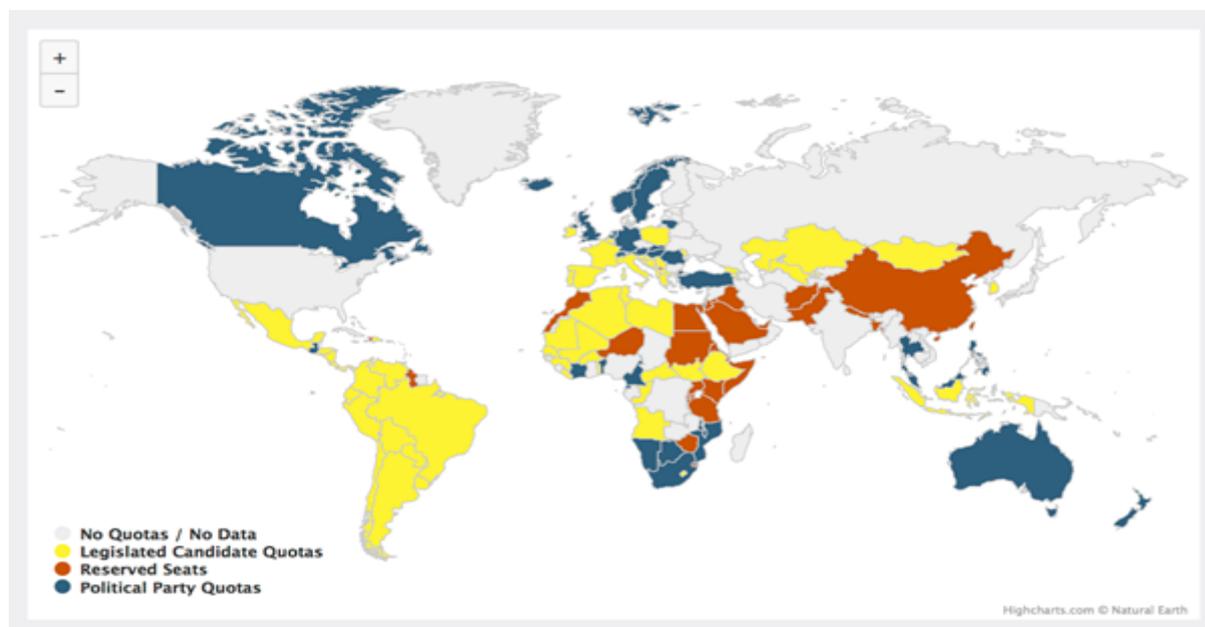


Fig. 1 - Gender quotas in the world

La maggior parte delle quote di genere mira ad aumentare la rappresentanza femminile. La sottorappresentazione delle donne è infatti comune e questo è particolarmente rilevante dal momento che le donne costituiscono il 50% della popolazione di un dato Paese.

Nonostante le differenze, le quote di genere sono attuate in tre diverse forme:

- Seggi riservati (costituzionali e/o legislativi): le quote riguardano il numero degli eletti, riservando alle donne parte dei seggi dell'assemblea, a prescindere dalle candidature
- Quote legali di candidati nelle liste (costituzionali e/o legislative), ovvero l'obbligo per i partiti di creare liste elettorali nei collegi con una presenza garantita di candidate donne;
- Quote volontarie attuate dai partiti politici, ancora riguardanti le candidature.

Il sistema delle quote pone l'onere del reclutamento non sulla donna che aspira a una carriera pubblica, ma su coloro che controllano il processo di reclutamento. L'idea alla base di questo sistema è quella di reclutare donne in posizioni politiche e di garantire che le donne non siano solo un numero ristretto nella vita politica ma almeno una "ampia minoranza" del 20, 30 o 40% (o addirittura a garantire un vero equilibrio di genere di 50-50). In alcuni Paesi le quote vengono applicate come misura temporanea, cioè fino a quando non vengono rimosse le barriere che ostacolano l'ingresso delle donne in politica, ma la maggior parte dei Paesi con quote non ha limitato il proprio uso delle quote nel tempo.

Regole aggiuntive alle quote riguardano gli obblighi relativi al posizionamento in lista (assicurando un numero predefinito di capilista donne) e obblighi relativi all'alternanza nelle liste (al fine di evitare una percentuale maggiore di donne in fondo alle liste).

Riferimenti aggiuntivi

- Database su quote di genere con profili per paese: <https://www.idea.int.developmentzone.co/data-tools/data/gender-quotas-database>
- Women in local government - United Nations database sulle donne nelle cariche pubbliche con profili paese: <https://localgov.unwomen.org/>

## LA LEGISLAZIONE SULLE QUOTE DI GENERE IN ITALIA

### 1991

Legge n. 125 del 10 aprile 1991, sulle Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro.

### 1994

Nuove leggi elettorali introducono l'alternanza fra uomini e donne nelle liste proporzionali per la Camera (L. 277/93) e un rapporto due a uno nei candidati per le Regionali (L. 45/95) e per le Amministrative (L. 81/93). Questi provvedimenti verranno successivamente abrogati da una sentenza della Corte Costituzionale del 1995.

### 1999

La Legge di riforma del finanziamento pubblico ai partiti introduce la clausola secondo cui ogni partito è tenuto a destinare una quota dei rimborsi ricevuti, pari almeno al 5%, a iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne in politica.

### 2003

Modifica dell'art. 51 della Costituzione Italiana. Al primo comma: **“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”** è aggiunto: **“A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.”**

### 2004

La Legge n. 90 dell'8 aprile 2004 introduce, per le elezioni europee del 2004 e del 2009, misure temporanee che promuovono la partecipazione delle donne attraverso quote di genere nelle candidature. Con la Legge n. 65 del 22 aprile 2014 vengono introdotti i seguenti aggiornamenti: a) una quota minima di genere pari alla metà del numero di candidati; b) l'alternanza dei generi per i primi due candidati della lista; c) l'espressione di due preferenze, una per una donna e una per un uomo (doppia preferenza di genere).

### 2012

La Legge n. 215 del 23 novembre 2012 promuove un riequilibrio tra i generi nei consigli e nelle assemblee locali e regionali.

### 2015

La “legge Italicum” - valida solo per le Camere dei Deputati e dichiarata incostituzionale nel 2017 - introduce l'obbligo di rappresentanza paritaria dei due generi nelle liste dei candidati circoscrizionali di ciascun partito. Prevede inoltre l'alternanza di genere nelle liste e stabilisce, per i capilista, un tetto massimo del 60% per i candidati di un determinato genere. Introduce infine la doppia preferenza di genere.

### 2017

La Legge n. 165 del 3 novembre 2017 introduce a) l'alternanza di genere nelle liste di partito; b) le quote di genere per i collegi uninominali; c) le quote di genere per i capilista nei collegi plurinominali.

## EFFICACIA DELLE QUOTE DI GENERE E STRATEGIE DEI PARTITI

(Fonte: Pansardi e Pedrazzani 2023, *Do Gender Quotas make a difference, Party politics*, 29(4): 711-25)

La ricerca comparativa ha dimostrato che l'impatto delle quote di genere è meno chiaro di quanto inizialmente ipotizzato (Dahlerup e Freidenvall, 2005; Jones, 2009; Krook, 2007; Paxton et al., 2007, 2010; Verge, 2010). In generale, si ritiene che le quote siano più efficaci in presenza di: a) liste bloccate di candidati; b) ampiezza distrettuale medio-grande; c) sanzioni per la non conformità alle previsioni di legge (Dahlerup e Freidenvall, 2005; Htun e Jones, 2002; Jones, 2009; Krook, 2007), d) presenza di una clausola di equilibrio di genere di ampia portata, che prescrive la percentuale massima di candidati per ciascun genere (Schwindt-

Bayer, 2009) e e) regole di ordine di collocamento (Dahlerup e Freidenvall, 2005; Htun e Jones, 2002; Jones, 2009).

La letteratura suggerisce tuttavia che i partiti possono contrastare l'effetto delle quote utilizzando in modo strategico il loro potere di gate-keeping nel decidere chi e dove viene candidato. Nel suo studio sull'introduzione della legge sulla parità nelle elezioni francesi del 2002, Murray (2004) ha dimostrato che lo scarso aumento delle donne deputate è dovuto alla scelta dei partiti di incorrere nelle sanzioni finanziarie previste dalla legge piuttosto che rispettare la clausola dell'equilibrio di genere del 50%; inoltre, i partiti sia di destra che di sinistra non avevano collocato le donne candidate in distretti sicuri o vincenti. Allo stesso modo, Esteve-Volart e Bagues (2012) hanno osservato le strategie di gatekeeping dei partiti dopo l'introduzione delle quote di genere nelle elezioni del Senato spagnolo del 2008. Le donne sono state candidate sistematicamente in collegi più difficili o in posizioni sfavorevoli nelle liste elettorali, anche quando la loro esperienza politica era simile a quella dei loro omologhi maschili.

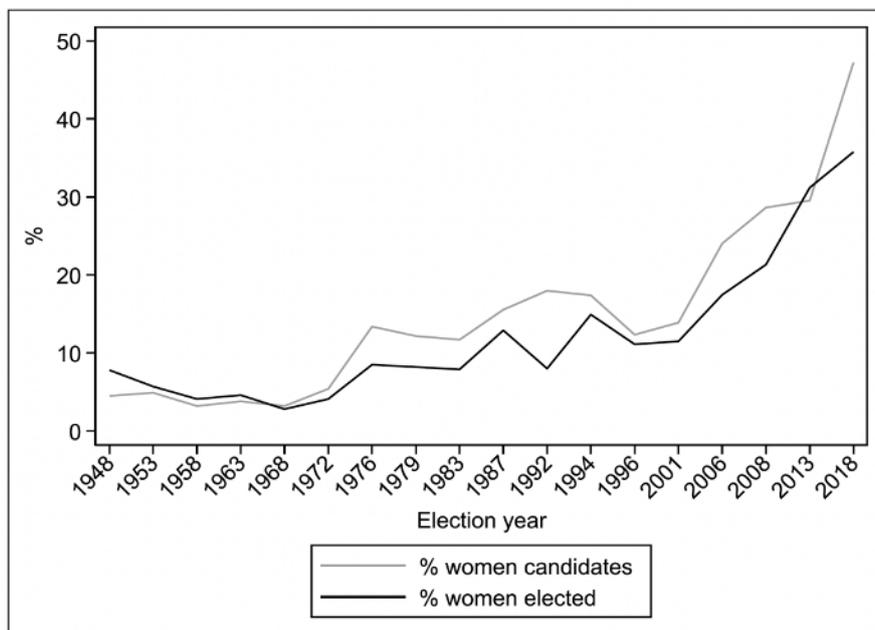


Fig. 2 - Percentuale di donne candidate e donne elette alla Camera dei Deputati 1948-2018

Le elezioni politiche italiane del 2018 possono essere considerate un caso da manuale per l'applicazione di un sistema di quote restrittivo. Inserito in un sistema elettorale misto maggioritario-proporzionale con liste chiuse nel livello proporzionale, il sistema di quote che l'Italia ha utilizzato nel 2018 comprendeva sia l'alternanza di genere che le restrizioni di genere nella composizione delle liste. In particolare, per la parte proporzionale, non solo le liste dei partiti dovevano essere compilate in modo da garantire l'alternanza tra uomini e donne, ma i candidati di un sesso non potevano essere collocati in cima alla lista per più del 60% dei casi. Inoltre, per la parte maggioritaria, nessuno dei due sessi poteva essere presente nei distretti uninominali in più del 60% dei collegi.

Sebbene questi requisiti abbiano portato a una presenza abbastanza equilibrata di candidati uomini (52,78%) e donne (47,22%) nelle liste dei partiti, la percentuale di donne elette in Parlamento nel 2018 è stata significativamente inferiore, raggiungendo appena il 35,76%. Concentrandosi sulla Camera dei Deputati, tra il 2013 e il 2018 la presenza di candidate donne è cresciuta di quasi 18 punti percentuali, mentre la presenza di donne nell'assemblea è aumentata di soli 4,5 punti percentuali (i dati per il Senato sono simili).

Guardando allo storico e ai sondaggi elettorali pre-elezioni, è possibile stimare i collegi sicuri o con maggiore probabilità di vittoria per i diversi partiti. Nel 2018 la quota di donne in questi collegi è stata inferiore al 35% - cioè un valore più basso della percentuale di donne candidate. Quasi tutti i partiti italiani che hanno

partecipato alle elezioni del 2018 hanno inserito le donne in posizioni vincenti in un numero inferiore di casi rispetto alla quota percentuale minima di candidatura prevista dalla legge (40%). Ad esempio, la quota di donne in posizioni vincenti è stata del 38% per Forza Italia, e di circa il 30% per il PD, Fratelli d'Italia e la Lega. Il Movimento 5 Stelle (M5S) ha rappresentato la principale eccezione, con oltre il 42% di donne nelle posizioni che il partito si aspettava di conquistare prima delle elezioni.

Inoltre, l'analisi delle elezioni mostra che la possibilità di candidature multiple ha indotto a compilare le liste elettorali in modo da sgonfiare l'effetto della regola delle quote. Collocare la stessa candidata nelle prime posizioni di più liste ha l'effetto di rispettare formalmente il requisito del 40%, con diverse donne in prima posizione nelle liste. Allo stesso tempo però, una volta che la candidata viene eletta e tolta dalle altre liste dove non risulta eletta, la regola dell'alternanza promuove i candidati uomini in seconda posizione. Da questo punto di vista le candidature multiple favoriscono le donne capilista ma penalizzano le donne candidate una sola volta.

## **ABBIAMO O NON ABBIAMO BISOGNO DI QUOTE DI GENERE?**

(Fonti: <https://www.idea.int.developmentzone.co/data-tools/data/gender-quotas-database/quotas>)

### *PRO:*

- Le quote per le donne non costituiscono una discriminazione, ma compensano le barriere reali che impediscono alle donne di ottenere una quota equa di seggi politici.
- Le quote implicano la presenza di più donne all'interno di un comitato o di un'assemblea, riducendo così al minimo lo stress che spesso subiscono le donne in quanto minoranza.
- Le donne hanno il diritto, in quanto cittadine, a una rappresentanza paritaria.
- Le esperienze delle donne sono necessarie nella vita politica.
- Le elezioni riguardano la rappresentanza, non i titoli di studio.
- Le donne sono qualificate quanto gli uomini, ma le loro qualifiche vengono sminuite e minimizzate in un sistema politico dominato dagli uomini.
- Sono infatti i partiti politici a controllare le candidature, e non principalmente gli elettori a decidere chi viene eletto; pertanto le quote non sono una violazione dei diritti degli elettori.
- L'introduzione delle quote può causare conflitti, ma solo temporanei.
- Le quote possono contribuire a un processo di democratizzazione rendendo il processo di nomina più trasparente e formalizzato.

### *CONTRO:*

- Le quote sono contrarie al principio delle pari opportunità per tutti, poiché le donne vengono privilegiate rispetto agli uomini.
- Le quote sono antidemocratiche, perché gli elettori dovrebbero poter decidere chi eleggere.
- Le quote implicano che i politici vengono eletti in base al loro genere e non alle loro qualifiche e che i candidati più qualificati vengono messi da parte.
- Molte donne non vogliono essere elette solo perché sono donne.
- L'introduzione delle quote crea conflitti significativi all'interno dell'organizzazione del partito.
- Le quote violano i principi della democrazia liberale.

## **ALCUNE QUESTIONI PER IL DIBATTITO**

1. Le quote di genere sono uno strumento necessario?
2. Se il problema è la discriminazione, non dovremmo includere altre categorie discriminate o marginalizzate?
3. Il problema delle quote di genere entra nell'agenda di governo negli anni 90. Perché?
4. Quali altri strumenti - elettorali e non - potrebbero essere attuati per raggiungere l'obiettivo di un maggiore accesso delle donne alle cariche pubbliche?