

## Parità vo cercando

1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia:  
a che punto siamo con il potere delle donne?

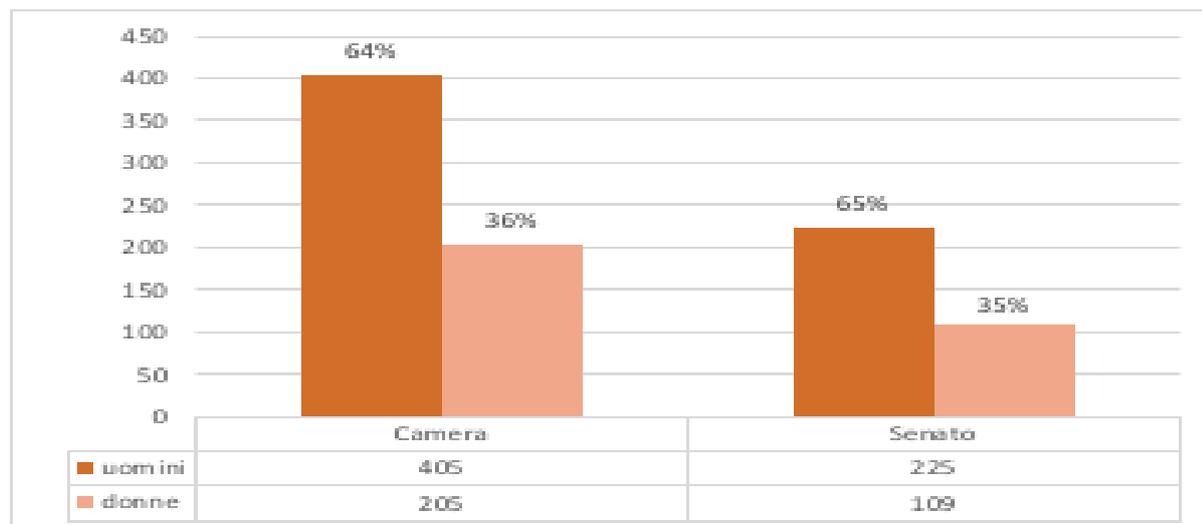
Luglio 2018

*Il 18 aprile 1948 si sono tenute le prime elezioni politiche dell'Italia repubblicana. **Poche le donne in quella I legislatura: 49 in tutto, il 5%**. Ci sono voluti quasi 30 anni (e altre sette legislature) perché nel 1976 fosse superata quota 50 elette, e altri 30 anni per avere, nel 2006, più di 150 donne in Parlamento. **Quota 300 è stata superata solo nel 2018**: con 4.327 donne in lista- su 9.529 candidati, quasi la metà - **le elette sono state 334. Un parlamentare su tre oggi è donna** e per la prima volta nella storia della Repubblica **la seconda carica dello Stato è al femminile**: il Senato ha infatti eletto il suo primo presidente donna.*

*E al governo? **Nessuna donna è stata presidente del Consiglio**. Su oltre 1500 incarichi di ministro in 65 differenti governi, **le donne ne hanno finora ricoperti 83 (cinque nel governo attuale)**, di cui 41 senza portafoglio. Il cammino verso la parità è ancora lungo anche a livello locale: su 20 regioni ci sono due governatrici in carica, e ogni 100 sindaci 87 sono uomini.*

### Il punto di partenza

La Costituzione italiana riconosce, all'articolo 3, il principio della parità di genere, che nel 2003 è stato rafforzato grazie a una modifica dell'articolo 51: "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". La riforma elettorale del 2017, legge n. 165, ha introdotto varie disposizioni per il riequilibrio della rappresentanza. Altre norme sono previste dalle leggi elettorali per Europarlamento, regioni ed enti locali.

**Figura 1. Legislatura XVIII. Eletti alla Camera e al Senato divisi per genere**

Fonte: elaborazione UVI

## Analisi

**Nella I legislatura, iniziata il 14 aprile 1948, su 982 parlamentari le donne erano 49: il 5 %.** Le deputate erano 45 su 613 (7 %), le senatrici 4 su 369 (1%).

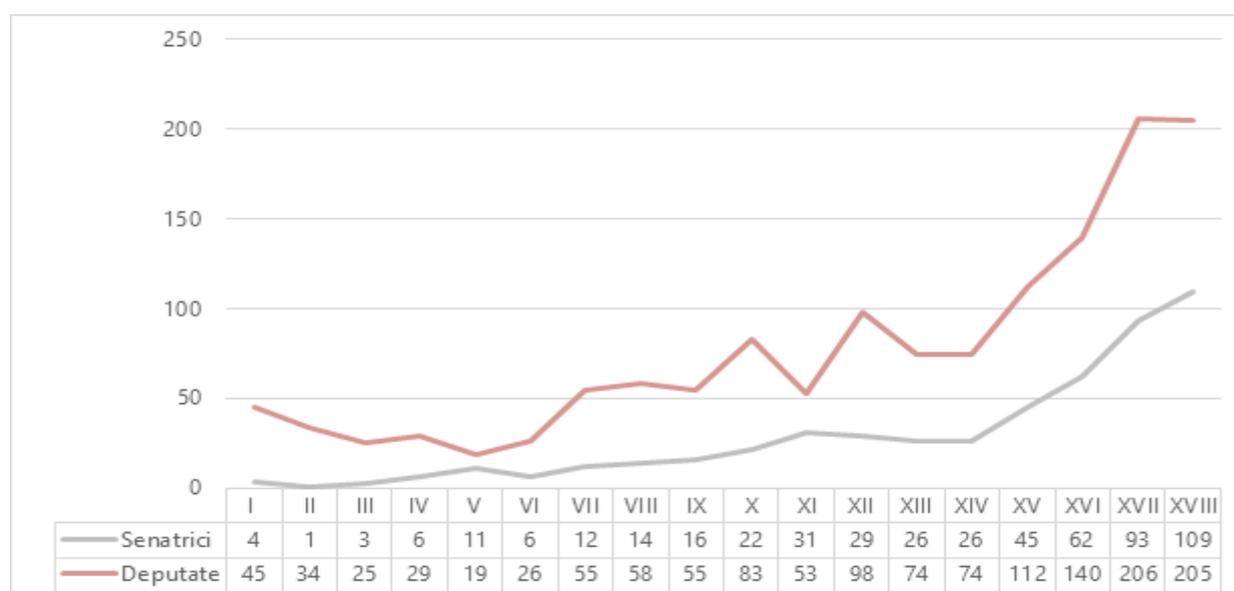
**Nella XVIII legislatura, iniziata il 23 marzo 2018, le donne sono 334: il 35%** (205 deputate e 109 senatrici). È la legislatura con la più alta presenza femminile nella storia della Repubblica.

Ci sono voluti 30 anni e 7 legislature per avere più di 50 donne al Parlamento: è accaduto nel

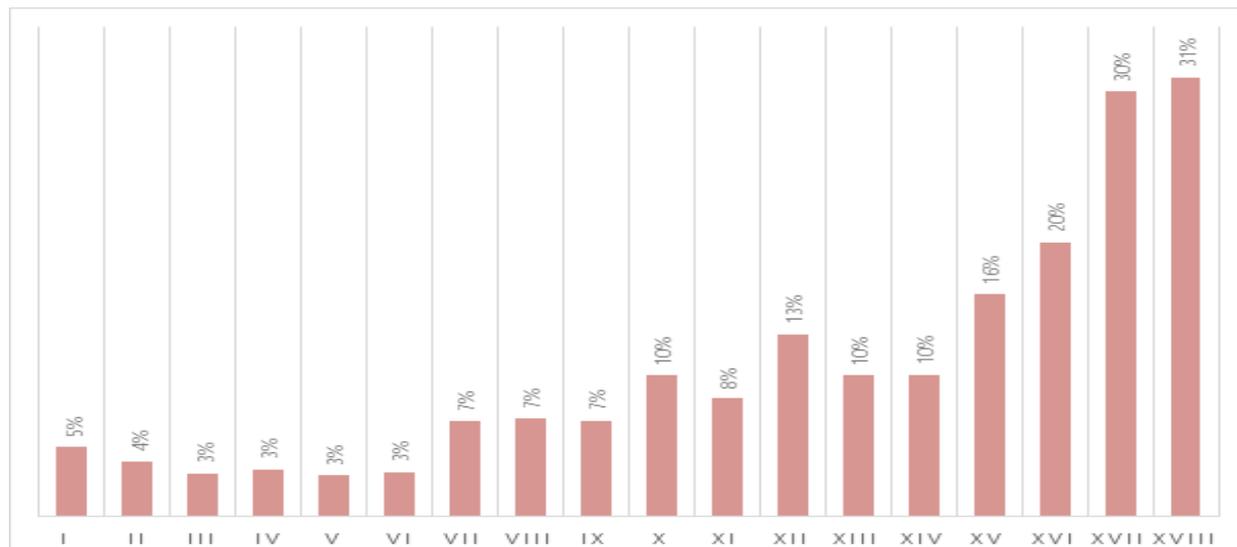
1976. Quota 100 è stata superata nel 1987 e quota 150 nel 2006.

Importante, in particolare, il salto tra la XVI (202 parlamentari, il 19,5%) e la XVII legislatura (299 elette, il 30,1%), con circa il **10% in più di donne**.

Alle elezioni politiche del 2018 si sono presentati 9.529 candidati. Più del 45% erano donne.

**Figura 2. Donne in Parlamento dalla I alla XVIII legislatura (Camera e Senato)**

Fonte: elaborazione UVI. Per la XVIII legislatura i dati si riferiscono al giorno dell'insediamento (23 marzo). Per le altre legislature sono stati presi in considerazione tutti i parlamentari, inclusi quelli cessati dal mandato, i relativi sostituti, i senatori a vita e di diritto. La presenza femminile è stata calcolata percentualmente rispetto al numero complessivo dei parlamentari presenti in ogni legislatura.

**Figura 3. Donne in Parlamento dalla I alla XVIII legislatura (percentuale)**

Fonte: elaborazione UVI. Per la XVIII legislatura i dati si riferiscono al giorno dell'insediamento (23 marzo). Per le altre legislature sono stati presi in considerazione tutti i parlamentari, inclusi quelli cessati dal mandato, i relativi sostituti, i senatori a vita e di diritto. La presenza femminile è stata calcolata percentualmente rispetto al numero complessivo dei parlamentari presenti in ogni legislatura.

## In dettaglio. Donne e Parlamento

**La carica di Presidente della Camera è stata ricoperta da una donna in 5 legislature su 17:** nelle legislature VIII, IX e X, con l'elezione di Nilde Iotti (Pci); nella XII legislatura, con Irene Pivetti (Lega Nord); nella XVII legislatura, con Laura Boldrini (Pd).

**Il Senato ha eletto la sua prima donna alla presidenza nella XVIII legislatura,** Maria Elisabetta Alberti Casellati (Fi)

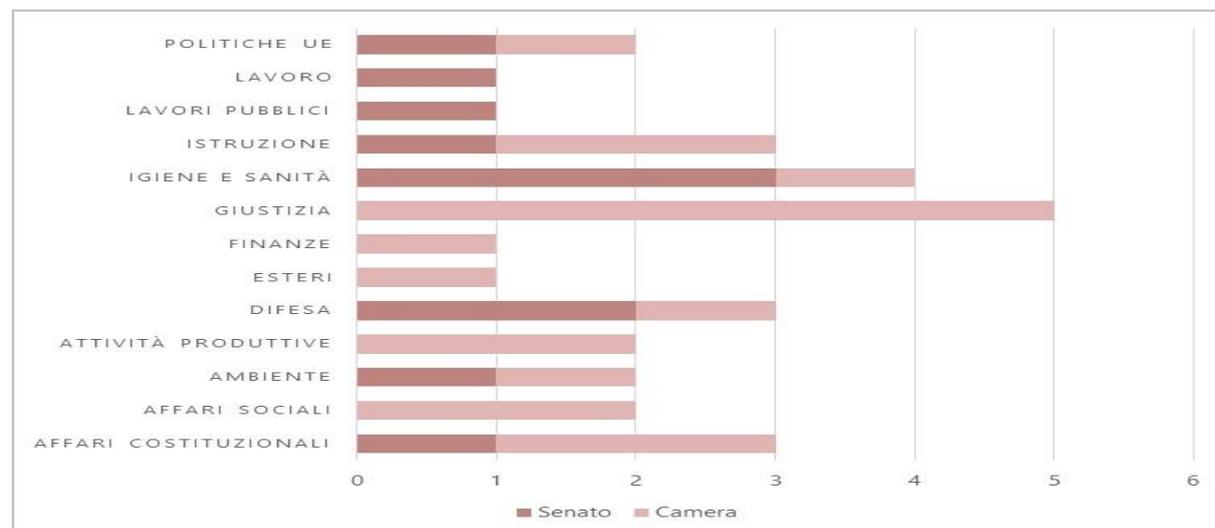
La prima vicepresidente alla Camera è stata eletta nel 1963, con la IV legislatura (Maria Lisa Cinciari Rodano), mentre al Senato nel 1972, con la VI legislatura (Tullia Romagnoli Carettoni). In

tutto **la Camera ha avuto 8 donne alla vicepresidenza, il Senato nove.**

In 70 anni **le commissioni parlamentari permanenti presiedute da una donna sono state 30 (su un totale di 450),** di cui **8 (su 28) nella XVIII legislatura:** 3 al Senato e 5 alla Camera.

In prevalenza sono state affidate alle donne commissioni competenti in materia costituzionale, di giustizia e nei settori della sanità e dell'istruzione. Mai a nessuna il bilancio.

Nella XVIII legislatura, per la prima volta, una donna è stata eletta alla presidenza delle commissioni esteri e finanze alla Camera e della commissione lavoro al Senato.

**Figura 4. Commissioni permanenti a presidenza femminile: le materie. Leg. VII-XVIII**

Fonte: elaborazione UVI

### Commissioni parlamentari d'inchiesta: dalla I alla XVII legislatura

Nelle commissioni parlamentari di **inchiesta** - bicamerali e monocamerali - su un totale di 99 presidenti le donne sono state 11. **Le presidenze attribuite alle donne nelle bicamerali sono state cinque su 51** (il 10 per cento):

- La prima è stata Tina Anselmi che ha presieduto la commissione P2
- La commissione Antimafia ha avuto due presidenti donne su 15
- La commissione sul ciclo dei rifiuti ha avuto 4 presidenti uomini e una donna.

Al vertice delle **commissioni di controllo, di indirizzo e di vigilanza**:

- L'on. Rosa Russo Jervolino, nella IX legislatura, è stata l'unica donna a presiedere la Vigilanza Rai (13 gli uomini, compresa la XVIII legislatura)
- La commissione Schengen ha avute due presidenti donna su 7
- La commissione di controllo sugli enti gestori ha avuto, su 8 presidenti, un'unica donna
- Zero donne al vertice del Copasir, il comitato per la sicurezza della Repubblica. Uomini: 5 (compresa la XVIII legislatura).
- Unica in controtendenza la commissione per l'infanzia: zero presidenti uomini e 5 donne

### In dettaglio. Donne al governo

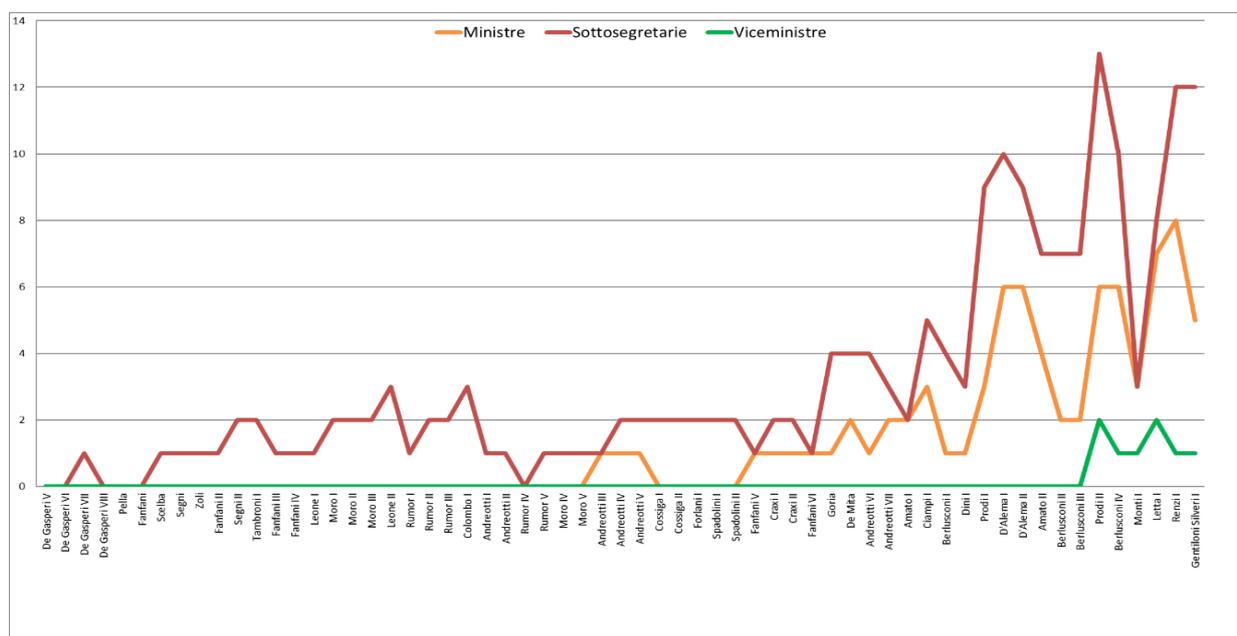
**Dal 1948 al 2018 l'Italia ha avuto 65 governi, retti da 29 diversi Presidenti del Consiglio. Nessuna donna è mai stata Presidente del Consiglio.**

La prima sottosegretaria (all'industria e commercio) è stata la Dc Angela Maria Guidi Cingolani nel VII governo De Gasperi (1951). La prima ministra è stata Tina Anselmi, altra Dc, responsabile di lavoro e previdenza sociale nel governo Andreotti III (1976).

**Tredici governi sono stati composti solo da uomini.** Solo dal 1983, col governo Fanfani V, la presenza di ministre è diventata costante.

Nel 1996, col governo Prodi I, per la prima volta è stata superata quota 12 donne (tre ministre e nove sottosegretarie). **Il maggior numero di donne (ministre, viceministre e sottosegretarie) si è registrato a partire dal 2006**, coi governi Prodi II, Berlusconi IV, Letta, Renzi e Gentiloni-Silveri.

**Figura 5. Ministre, viceministre, sottosegretarie dalla I alla XVII legislatura**



Fonte: elaborazione UVI

Non sempre la percentuale di ministre all'insediamento di un governo coincide con quella allo scioglimento. Il governo Berlusconi IV, partito col 19%, alla fine era al 27% (da 4 a 6 ministre); il governo Gentiloni è salito dal 24 al 29% (stabili le 4 donne, sono calati gli uomini). Viceversa, il governo Letta è sceso dal 33 al 26% (da 7 ministre a 5) e il governo Renzi dal 50 al 31% (da 8 donne a 5).

**Tabella 1. I dieci governi con più ministre: inizio e fine mandato**

Governi	Ministri con portafoglio				Ministri senza portafoglio				% donne	
	insediamento		fine mandato		insediamento		fine mandato		inizio	fine
	M	F	M	F	M	F	M	F		
<b>Prodi I</b>	16	1	16	1	1	2	2	2	15%	14%
<b>D'Alema I</b>	15	3	15	3	4	3	4	3	24%	24%
<b>D'Alema II</b>	16	2	16	2	3	4	3	4	24%	24%
<b>Prodi II</b>	16	2	16	2	3	5	3	5	27%	27%
<b>Berlusconi IV</b>	10	2	10	2	7	2	6	4	19%	27%
<b>Monti</b>	9	3	9	3	6	0	6	0	17%	17%
<b>Letta</b>	8	5	8	4	6	2	6	1	33%	26%
<b>Renzi</b>	8	5	10	3	0	3	1	2	50%	31%
<b>Gentiloni</b>	10	2	10	3	3	2	2	2	24%	29%
<b>Conte</b>	10	2	-	-	3	3	-	-	28%	-

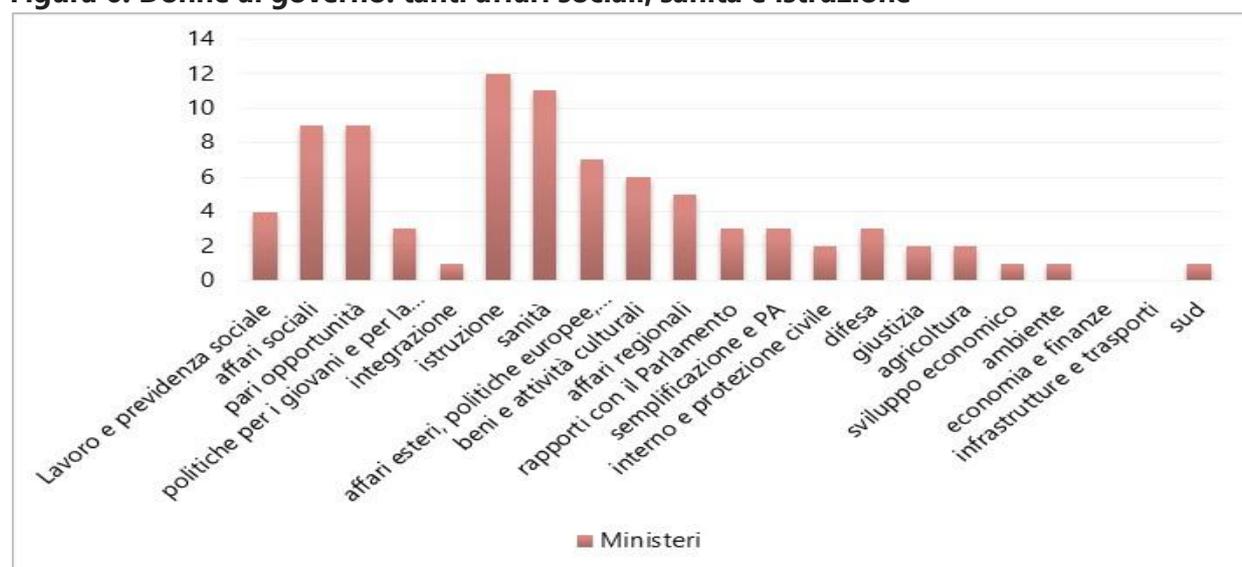
Fonte: elaborazione UVI

**Su oltre 1500 incarichi di ministro assegnati in 70 anni di storia repubblicana le donne hanno ottenuto 83** (più 2 interim): in 41 casi si tratta di incarichi senza portafoglio. Alle ministre sono stati affidati incarichi prevalentemente nei **settori sociali, della sanità e dell'istruzione: ben 49 su 85** (inclusi 2 interim).

Fa eccezione il governo Conte: su 5 ministre, una sola rientra in tali settori (sanità).

**Nessuna donna, dal governo De Gasperi V (1948) al governo Conte (2018), ha rivestito l'incarico di ministro dell'economia e delle finanze o delle infrastrutture e dei trasporti.**

**Figura 6. Donne al governo: tanti affari sociali, sanità e istruzione**



Fonte: elaborazione UVI

**A 26 ministre sono state affidate deleghe su materie sociali** (4 lavoro e previdenza sociale, 9 affari sociali/solidarietà sociale, 9 pari opportunità, 3 politiche per i giovani e politiche per la famiglia, 1 integrazione). **Dodici si sono occupate di istruzione e 11 di sanità.**

#### 4 marzo 2018. Uomini e donne nella nuova legge elettorale

Il riequilibrio di genere nella rappresentanza politica è stato tema di dibattito anche in occasione dell'ultima riforma elettorale. **La legge n. 165 del 2017 ha introdotto** apposite disposizioni:

- **l'alternanza di uomini e donne** nella sequenza della lista
- **la quota di genere nelle candidature uninominali**
- **la quota di genere nella posizione di capolista per i collegi plurinominali.**

Più in dettaglio, la nuova legge elettorale ha previsto che

- nella successione interna delle liste per i collegi plurinominali, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato uomo-donna
- nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste a livello nazionale (regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato nei collegi uninominali in misura superiore al 60 per cento
- nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale (regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento.

### In dettaglio. Le governatrici

Attualmente solo due regioni hanno una donna come presidente, l'Umbria e la Valle d'Aosta.

**Tabella 2. Presenza femminile ai vertici delle regioni**

	Governatrici	Assessori	di cui donne	% donne
Abruzzo	-	7	1	14%
Basilicata	-	5	1	20%
Bolzano (Provincia)	-	7	2	29%
Calabria	-	7	3	43%
Campania	-	8	6	75%
Emilia Romagna	-	10	5	50%
Friuli Venezia Giulia	-	10	3	30%
Lazio	-	10	4	40%
Liguria	-	7	2	29%
Lombardia	-	16	5	31%
Marche	-	6	3	50%
Molise	-	5	0	0%-
Piemonte	-	11	4	36%
Puglia	-	10	2	20%
Sardegna	-	12	4	33%
Sicilia	-	12	4	33%
Toscana	-	8	4	50%
Trentino Alto Adige	-	4	1	25%
Trento (Provincia)	-	7	1	14%
Umbria	1	5	1	20%
Valle D'Aosta	1	6	1	17%
Veneto	-	10	3	30%
<b>Totale</b>	<b>2</b>	<b>183</b>	<b>60</b>	<b>33%</b>

Fonte: elaborazione UVI su dati della Conferenza delle Regioni e della Province autonome

**Su un totale di 277 presidenti** eletti finora nelle 20 regioni italiane **le donne sono state 10** (più 2 facenti funzione): meno del 4%. Ne hanno elette due l'Umbria e il Friuli-Venezia Giulia, seguite da Abruzzo, Lazio, Lombardia, Piemonte, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta con una. **12 regioni sono sempre state guidate da uomini.**

Quasi tutte le regioni hanno introdotto, a partire dai primi anni 2000, norme per promuovere "la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive". Considerando le ultime elezioni regionali (Lazio, Lombardia, Molise, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta) le donne sono leggermente aumentate. In dettaglio:

- nei 20 consigli regionali e due consigli provinciali la presenza femminile si attesta complessivamente intorno al 20% (nel 2017 era il 19%)
- un consiglio regionale, quello della Basilicata, è interamente composto da uomini
- **le donne presidenti di assemblea sono tre** (in Campania, Emilia Romagna e Umbria)
- **fra gli assessori le donne rappresentano circa il 33%**, con punte positive del **75 in Campania** e del 50 in Emilia Romagna e Marche
- **il Molise non ha donne in giunta**
- le giunte in Abruzzo e nella provincia autonoma di Trento fanno registrare una presenza femminile non superiore al 14 %.

## In dettaglio. Le donne sindaco

**Nel 1946**, alla fine delle varie tornate di elezioni comunali, **10 donne ricoprivano la carica di sindaco** e circa 2.000 quella di consigliera comunale. Quarant'anni dopo, **nel 1986, le prime cittadine erano salite a 145.**

**Tra il 1986 e il 2016 il loro numero è aumentato di oltre sette volte: da 145 a 1.097.** Sono aumentate anche le assessori, passando da 1.459 nel 1986 a 6.834 del 2016 (39,5%), mentre le consigliere comunali hanno raggiunto la percentuale del 28,8 %.

**Le donne sindaco in carica al 4 giugno 2018**, secondo l'Anagrafe degli amministratori locali presso il Ministero dell'interno, **sono 1.079, di cui 997 alla guida di comuni inferiori a 15.000 abitanti. Ogni 100 sindaci 13 sono**

**donne.** La percentuale

- più alta è in Emilia Romagna (21%)
- scende di poco in Veneto (19 %)
- in Umbria, Piemonte Friuli-Venezia Giulia e Lombardia si attesta tra il 17 e il 18 %
- vede all'ultimo posto la Campania (5,26 %) e la Sicilia (6,53%).

## Verso la parità: il percorso

**1993.** Riforma del sistema di elezione del sindaco e del presidente della provincia (legge 25 marzo 1993, n. 81): nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste dei candidati in misura superiore ai due terzi.

**1993.** Norme ispirate alla stessa finalità sono previste per le elezioni politiche: per la Camera dei deputati (legge 4 agosto 1993, n. 277: le liste nel proporzionale devono essere formate da uomini e donne in ordine alternato) e; per il Senato (legge 4 agosto 1993, n. 276: il sistema di elezione deve favorire "l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini").

**1995.** La Corte costituzionale - con la sentenza n. 422 del 1995 - dichiara l'illegittimità costituzionale delle suddette leggi, là dove stabilivano una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati

**2001.** La legge costituzionale n. 3 riformula l'articolo 117, settimo comma, della Costituzione: le leggi regionali "*promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*".

**2003.** La legge cost. n. 1 modifica l'art. 51 della Costituzione: 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*" - viene aggiunto il periodo: "*A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*".

**2004.** La legge n. 90 introduce, per le elezioni europee del 2004 e del 2009, misure temporanee di promozione della partecipazione femminile attraverso le quote di genere nelle candidature. Viene aggiornata nel 2014 dalla legge n. 65 che prevede:

- una soglia di candidature di genere nella lista, pari alla metà della lista

- l'alternanza di genere nelle candidature per i primi due nominativi della lista
- la doppia preferenza di genere

**2012.** Viene approvata la legge n. 215 con l'obiettivo di promuovere il riequilibrio nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli regionali. Successivamente, nella XVII legislatura, per i Consigli regionali interviene la legge n. 20.

**2015.** L' *Italicum* - valevole solo per la Camera dei deputati e dichiarato incostituzionale nel 2017 - introduce l'obbligo di rappresentanza paritaria dei due sessi nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista. Prevede inoltre l'ordine alternato di genere nelle liste e stabilisce, tra i capilista, un tetto del 60 per cento di candidati dello stesso sesso. Introdotta anche la doppia preferenza di genere.

**2017.** La legge n. 165 introduce

- l'alternanza di genere nella sequenza della lista
- la quota di genere nelle candidature uninominali
- la quota di genere nella posizione di capolista per i collegi plurinominali.

## Conclusioni

**Parlamento italiano.** Fino a metà anni Duemila le donne sono circa l'11% dei deputati e l'8 dei senatori. La percentuale aumenta nella XV legislatura (2006-2008: circa il 17 % alla Camera, quasi il 14 al Senato), ancor più nella XVI legislatura (2008-2013: circa il 21% tra i deputati e il 18 tra i senatori), per crescere ancora nella XVII legislatura (31% alla Camera, quasi 29 al Senato). **Nella XVIII legislatura (2018), con l'entrata in vigore della legge n. 165 che nel 2017 ha introdotto specifiche disposizioni per il riequilibrio di genere, la percentuale di donne elette raggiunge il 35%.** La presenza femminile è più alta nei collegi uninominali (39 %).

**Parlamento europeo** (eletto a suffragio popolare diretto dal 1979). La percentuale di donne italiane è nelle prime 5 legislature assai ridotta (meno del 15% della nostra rappresentanza). Nel 2004, con l'introduzione delle quote di lista, la presenza femminile aumenta sensibilmente, fin

quasi a raddoppiare nel 2014, con l'introduzione della doppia o tripla preferenza di genere. Con 29 donne su 73 eletti, pari al 39,7%, l'Italia supera la media del Parlamento europeo (37%).

**Regioni.** Anche qui **l'obbligo di quote di lista e l'introduzione della preferenza di genere hanno prodotto effetti significativi sul riequilibrio di genere negli organi elettivi.** La presenza femminile è più consistente nelle giunte regionali rispetto alle cariche elettive dei consigli, ed è molto scarsa a capo degli Esecutivi: solo due regioni (Umbria e Valle d'Aosta) hanno governatrici in carica. Fra gli assessori le donne rappresentano circa il 33 per cento, con punte del 75 in Campania e del 50 Emilia Romagna e Marche. In Molise il picco negativo: nessuna assessora.

**Comuni.** La legge statale ha disciplinato l'applicazione del **principio di riequilibrio di genere** nella composizione degli organi sia elettivi sia nominativi. Il fatto che, dopo la tornata di elezioni amministrative del 2018, la percentuale dei sindaci risulti ancora fortemente sbilanciata a favore degli uomini (13,08 contro 86,92%) conferma la **persistente tendenza a una marginalizzazione di tipo verticale:** le cariche di maggior rilievo politico paiono continuare a essere appannaggio prevalente degli uomini.

Lo studio è stato realizzato da

CARMEN ANDREUCCIOLI

LUCA BORSI

MARIA FRATI

Senato della Repubblica

LAURA MARAGNANI

Ufficio Valutazione Impatto

Focus a cura di

UVI - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale