



Strasburgo, 12 marzo 2003

Rec(2003)3

**La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini
ai processi decisionali politici e pubblici**

**Raccomandazione Rec(2003)3 del Comitato dei Ministri
agli Stati membri sulla partecipazione equilibrata
delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici
adottata il 12 marzo 2003
ed esposizione dei motivi**

Traduzione a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità

**Raccomandazione Rec(2003)3
del Comitato dei Ministri agli Stati membri
sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini
ai processi decisionali politici e pubblici**

*(adottata dal Comitato dei Ministri il 12 marzo 2003,
nella 831a riunione dei delegati dei Ministri)*

Il Comitato dei Ministri in virtù dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che le donne costituiscono oltre la metà della popolazione e dell'elettorato negli Stati Membri del Consiglio d'Europa, ma che restano largamente sotto rappresentate nei luoghi delle decisioni politiche e pubbliche in numerosi Stati membri;

Considerando anche che, nonostante l'esistenza della parità di diritto, la ripartizione dei poteri e delle responsabilità tra le donne e gli uomini, così come l'accesso alle risorse economiche, sociali e culturali restano molto squilibrati a causa del persistere di modelli tradizionali nella ripartizione dei ruoli ;

Coscienti che il funzionamento dei sistemi elettorali e quello delle istituzioni politiche, compreso quello dei partiti politici, possono generare ostacoli alla partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica;

Considerando che la partecipazione equilibrata di donne ed uomini ai processi decisionali politici e pubblici è parte integrante dei diritti della persona umana e che costituisce un elemento di giustizia sociale e una condizione necessaria al migliore funzionamento di una società democratica ;

Considerando che la realizzazione della partecipazione equilibrata di donne ed uomini ai processi decisionali politici e pubblici contribuirebbe non solo ad accrescere l'efficacia del processo e la qualità delle decisioni assunte, grazie ad una nuova definizione delle priorità e alla presa in considerazione di nuove preoccupazioni, ma anche a migliorare la qualità della vita di tutti;

Considerando che una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici è indispensabile per instaurare e costruire una Europa fondata sulla parità, sulla coesione sociale, sulla solidarietà e sul rispetto dei diritti della persona umana;

Ricordando la Dichiarazione adottata in occasione del secondo Vertice del Consiglio d'Europa (ottobre 1997), nella quale i capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa hanno sottolineato «l'importanza di una rappresentanza più equilibrata di uomini e di donne in tutti i settori della società, anche nella vita politica e hanno richiamato la necessità di «continuare a progredire per giungere ad una reale parità tra le donne e gli uomini»;

Considerando la Convenzione per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950) ed i suoi protocolli;

Considerando la Carta sociale europea (1961), la Carte sociale europea rivista (1996) e il Protocollo addizionale alla Carta sociale europea che prevede un sistema di ricorsi collettivi (1995);

Considerando i testi adottati in occasione della Conferenza ministeriale europea sui diritti dell'uomo che si è tenuta a Roma nel 2000;

Considerando le seguenti raccomandazioni del Comitato dei Ministri agli Stati membri del Consiglio d'Europa: la Raccomandazione n. R(85)2 relativa alla protezione giuridica contro la discriminazione fondata sul sesso; la Raccomandazione n. R(96)5 sulla conciliazione della vita professionale e della vita familiare e la Raccomandazione n. R(98)14 relative all'approccio integrato per la parità tra le donne e gli uomini;

Considerando i seguenti testi adottati dall'Assemblea parlamentare: la Raccomandazione 1229 (1994) relativa alla parità dei diritti tra gli uomini e le donne; la Raccomandazione 1269 (1995) relativa a un progresso tangibile dei diritti delle donne a partire dal 1995 e la Raccomandazione 1413 (1999) sulla parità di rappresentanza nella vita politica;

Tenendo conto della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e l'Accordo internazionale relativo ai diritti civili e politici;

Ricordando la Convenzione delle Nazioni Unite sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW, 1979), ed in particolare i suoi articoli 7 e 8;

Ricordando altresì gli impegni che figurano nel Programma d'azione adottato a Pechino e nelle Conclusioni adottate nella Sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che si è tenuta nel 2000 (Pechino + 5);

Considerando che, nell'interesse della democrazia, non è più possibile misconoscere le competenze, le attitudini e la creatività delle donne e che è invece opportuno tener conto della prospettiva di genere e associare le donne di tutte le culture e di tutte le età ai processi decisionali politici e pubblici a tutti i livelli;

Cosciente della priorità assoluta che il Consiglio d'Europa accorda alla promozione della democrazia e dei diritti della persona umana,

Raccomanda ai governi degli Stati membri:

I. di impegnarsi a promuovere una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini riconoscendo pubblicamente che una equa ripartizione del potere decisionale tra donne ed uomini di diversa cultura ed età rafforza ed arricchisce la democrazia;

II. di proteggere e di promuovere la parità dei diritti politici delle donne e degli uomini, compreso il diritto di eleggibilità e la libertà di associazione;

III. di assicurarsi che le donne e gli uomini possano esercitare individualmente il loro diritto di voto e, a tal fine, di prendere tutte le misure necessarie alla eliminazione della pratica del voto familiare;

IV. di rivedere la propria legislazione e le proprie prassi al fine di assicurarsi che le strategie e le misure descritte nella presente raccomandazione siano applicate e messe in opera;

V. di promuovere e di incoraggiare misure particolarmente tese a stimolare e sostenere nelle donne la volontà di partecipare ai processi decisionali nella vita politica e pubblica;

VI. di decidere obiettivi a termine definito per giungere ad una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici;

VII. di portare la presente raccomandazione a conoscenza di tutte le istituzioni pubbliche interessate, nonché degli organi pubblici e privati, in particolare dei Parlamenti nazionali, delle collettività locali e regionali, dei partiti politici, della funzione pubblica, degli organismi pubblici e semi pubblici, delle imprese, dei sindacati, delle organizzazioni dei datori di lavoro e delle organizzazioni non governative;

VIII. di garantire il monitoraggio e la valutazione dei progressi realizzati in materia di partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali nella vita politica e pubblica e di sottoporre regolari rapporti al Comitato dei Ministri sulle misure adottate ed i progressi compiuti in questo settore.

Annesso alla Raccomandazione Rac(2003)3

Ai fini della presente raccomandazione, partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini significa che la rappresentazione di ciascuno dei due sessi nel seno di un organismo di decisione nella vita politica o pubblica non deve essere inferiore al 40%.

Su questa base, i governi degli Stati membri sono invitati a studiare le seguenti misure:

A. Misure legislative e amministrative

Gli Stati membri dovrebbero:

1. prevedere una eventuale modificazione della costituzione e/o delle disposizioni legislative, nonché azioni positive, per favorire una partecipazione più equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici;
2. adottare misure amministrative affinché il linguaggio ufficiale sia il riflesso d'una ripartizione equilibrata del potere tra le donne e gli uomini;
3. prevedere l'adozione di riforme legislative intese a stabilire soglie di parità per le candidature alle elezioni locali, regionali, nazionali e sopranazionali. Nel caso in cui esistano liste in un sistema proporzionale, prevedere l'introduzione di sistemi di alternanza uomini/donne;
4. prevedere di agire attraverso lo strumento del finanziamento pubblico dei partiti politici per incoraggiarli a promuovere la parità tra le donne e gli uomini;

5. quando i sistemi elettorali hanno un impatto manifestamente negativo sulla rappresentanza politica delle donne nelle assemblee elettive, modificare o riformare questi sistemi al fine di promuovere una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini;
6. prevedere l'adozione di misure legislative appropriate intese a limitare il cumulo dei mandati e delle funzioni politiche;
7. adottare una legislazione e/o delle misure amministrative appropriate per migliorare le condizioni di lavoro degli eletti/e ai livelli locale, regionale, nazionale e sopranazionale al fine di assicurare un accesso più democratico alle assemblee elettive;
8. adottare misure legislative e/o amministrative appropriate per aiutare gli/le eletti/e a conciliare la propria vita familiare e le proprie responsabilità pubbliche e, in particolare, incoraggiare i parlamenti e le autorità locali e regionali a far in modo che l'impiego del tempo e i metodi di lavoro degli/delle eletti/e siano più compatibili con la conciliazione della propria vita professionale e familiare;
9. prevedere l'adozione di misure legislative e/o amministrative suscettibili di assicurare una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini all'atto delle nomine ministeriali o governative nelle commissioni pubbliche;
10. vigilare per una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini nei posti e nelle funzioni nei quali i titolari sono nominati/e dai governi e da altre autorità pubbliche;
11. vigilare affinché le procedure di selezione, di reclutamento e di nomina ai più alti posti di decisione pubbliche tengano conto della dimensione di genere e siano trasparenti;
12. fare della funzione pubblica un esempio tanto in materia di rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini nei posti decisionali quanto la parità di promozione professionale per le donne e gli uomini;
13. prevedere l'adozione di misure legislative e/o amministrative che permettano di assicurare una rappresentanza equilibrata di donne e di uomini in tutte le delegazioni nazionali presso le organizzazioni e i forum internazionali;
14. tenere pienamente conto dell'equilibrio donne/uomini in occasione della designazione di rappresentanti nei comitati internazionali per le trattative o i negoziati, in particolare nel quadro di processi di pace e di risoluzione di conflitti;
15. prevedere di prendere misure legislative e/o amministrative intese a incoraggiare e a sostenere i datori di lavoro ad autorizzare le persone che partecipano ai processi decisionali politici e pubblici ad assentarsi dal lavoro a questo scopo, senza essere penalizzati;
16. stabilire, se del caso, di sostenere e rafforzare il lavoro degli organismi nazionali di parità, al fine di favorire la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alla vita politica e pubblica;
17. incoraggiare i parlamenti a tutti i livelli affinché stabiliscano commissioni o delegazioni parlamentari per i diritti delle donne e per le pari opportunità e perché mettano in opera l'approccio integrato per la parità tra le donne e gli uomini in tutti i loro lavori;

B. Misure di accompagnamento

Gli Stati membri dovrebbero:

18. sostenere, con tutte le misure appropriate, i programmi intesi ad incoraggiare un equilibrio tra le donne e gli uomini nella vita politica e nei luoghi della decisione pubblica, proposti dalle organizzazioni delle donne o da qualunque altra organizzazione che operi in favore della parità dei sessi;
19. prevedere la creazione di una banca dati relativa alle donne che desiderino accedere a un posto di decisione nella vita politica e pubblica;
20. sostenere e favorire l'azione politica delle donne facilitando la messa in rete delle donne elette a livello locale, regionale, nazionale e internazionale;
21. elaborare e sostenere programmi di supporto da parte di un mentore («*mentoring*»), di tutoraggio («*work-shadowing*»), di corsi di autostima, di «*leadership*» e di comunicazione attraverso i media per le donne che si propongono di partecipare ai processi decisionali politici e pubblici;
22. incoraggiare la formazione all'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per le candidate e le elette;
23. includere, nei programmi scolastici, attività educative e di formazione per sensibilizzare i giovani alla parità tra le donne e gli uomini e prepararli all'esercizio della cittadinanza democratica;
24. favorire la partecipazione dei giovani, in particolare delle giovani donne, alla vita associativa, per permettere loro di acquistare esperienza, conoscenze e capacità affinché essi ed esse possano sfruttarle nell'attività istituzionale, in particolare nell'azione politica;
25. incoraggiare le organizzazioni dei giovani ad assicurare una rappresentazione equilibrata delle donne e degli uomini nei processi decisionali in seno ai loro organi direttivi;
26. incoraggiare una maggiore partecipazione alla presa di decisione a tutti i livelli delle minoranze etniche e culturali e, in particolare, delle donne appartenenti a queste minoranze;
27. informare i partiti politici delle diverse strategie utilizzate nei diversi paesi per favorire la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alle assemblee elettive; incoraggiarli a mettere in opera una o più strategie e a promuovere una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini nelle loro strutture direttive;
28. sostenere i programmi avviati dalle parti sociali (organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro) per promuovere una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai posti di responsabilità e di decisione, nel loro seno e nel quadro della contrattazione collettiva;
29. incoraggiare le imprese e le associazioni ad assicurare una rappresentazione equilibrata delle donne e degli uomini in seno ai propri organi decisionali, in particolare

quelle sovvenzionate per fornire un pubblico servizio o per mettere in opera la politica dei pubblici poteri;

30. promuovere campagne dirette al grande pubblico per sensibilizzarlo alla nozione di rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini nei processi della decisione politica e pubblica e della sua importanza in quanto pre-condizione per ogni vera democrazia;

31. promuovere l'organizzazione di campagne d'informazione intese a incoraggiare la condivisione delle responsabilità tra le donne e gli uomini nella sfera privata;

32. promuovere campagne destinate a categorie specifiche di pubblico, in particolare alla classe politica, alle parti sociali ed ai soggetti incaricati di reclutare e di nominare persone con potere decisionale nella vita politica e pubblica per sensibilizzarli all'importanza di una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini in questo campo;

33. organizzare seminari interattivi sulla parità tra i sessi per le persone che occupano posti chiave nella società, dirigenti o alti funzionari, affinché prendano coscienza dell'importanza di una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini a tutti i livelli decisionali;

34. sostenere le organizzazioni non governative e gli istituti di ricerca che studiano la partecipazione delle donne alla presa di decisione e l'effetto di questa partecipazione nel contesto del processo decisionale;

35. analizzare, sulla base di sondaggi d'opinione, la ripartizione dei voti tra donne e uomini per precisare le abitudini di voto degli uni e delle altre;

36. promuovere ricerche sugli ostacoli che impediscono l'accesso delle donne ai posti decisionali nella vita politica e pubblica a tutti i livelli e pubblicare i risultati ottenuti;

37. promuovere ricerche sulla partecipazione delle donne alla presa di decisione nel settore sociale e nel volontariato;

38. promuovere ricerche differenziate secondo il genere sui ruoli, le funzioni, lo statuto e le condizioni di lavoro degli eletti e delle elette a tutti i livelli;

39. promuovere una partecipazione equilibrata ai posti di decisione dei media, ivi comprese le strutture di direzione, di programmazione, d'educazione, di ricerca e di organizzazione;

40. sostenere la formazione e la sensibilizzazione degli studenti di giornalismo e dei professionisti della comunicazione alle questioni relative alla parità tra le donne e gli uomini e agli strumenti per eliminare gli stereotipi sessisti e il sessismo;

41. incoraggiare i professionisti dei media ad assicurare alle donne e agli uomini candidati ed eletti una pari visibilità nei media, particolarmente in tempo di elezioni.

C. Monitoraggio (*monitoring*)

Gli Stati membri dovrebbero:

42. prevedere la creazione di organi indipendenti, quali osservatori della parità o organismi di mediazione indipendente specifici, al fine di monitorare la politica governativa in materia di partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alla vita politica e pubblica o incaricare gli organismi nazionali di parità;

43. prevedere la definizione e l'utilizzazione di indicatori per il monitoraggio e la valutazione della partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali sulla base di dati internazionali comparabili, ventilati per sesso;

44. prevedere l'adozione dei seguenti indicatori per misurare i progressi compiuti nel campo della presa decisione politica e pubblica:

- i. la percentuale delle donne e degli uomini elette/i nei parlamenti (sopranazionali/nazionali/federali/regionali) e nelle assemblee locali a seconda dei partiti politici;
- ii. la percentuale delle donne e degli uomini elette/i nei parlamenti (sopranazionali/nazionali) paragonato alla percentuale dei candidati e delle candidate a seconda dei partiti politici (tasso di successo);
- iii. la percentuale delle donne e degli uomini in seno alle delegazioni nazionali nelle assemblee i cui membri vengono designati, come l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, e nelle organizzazioni e forum internazionali;
- iv. la percentuale di donne e di uomini in seno ai governi nazionali, federali e regionali;
- v. il numero di donne e di uomini ministri/segretari di Stato nei diversi settori (portafogli/ministeri) dei governi nazionali, federali e regionali degli Stati membri;
- vi. la percentuale di donne e di uomini alti funzionari e la loro ripartizione per settore;
- vii. la percentuale di donne e di uomini tra i giudici della suprema Corte;
- viii. la percentuale di donne e di uomini negli organi nominati dal governo;
- ix. la percentuale di donne e di uomini negli organi direttivi dei partiti politici a livello nazionale;
- x. la percentuale di donne e di uomini membri di organizzazioni dei datori di lavoro, dei professionisti e dei lavoratori e la percentuale di donne e di uomini negli organi direttivi a livello nazionale;

45. sottomettere, ogni due anni, rapporti al proprio parlamento sulle misure prese ed i progressi registrati in relazione agli indicatori sopra indicati;

46. pubblicare, ogni due anni, rapporti sulle misure prese ed i progressi registrati nel campo della partecipazione delle donne ai processi decisionali e dare a questi rapporti ampia diffusione;

47. pubblicare e rendere facilmente accessibili statistiche relative ai candidati/e ad incarichi politici e sugli eletti/e ventilate per sesso, età, professione, settore professionale (privato/pubblico), istruzione;

48. incoraggiare l'analisi regolare della visibilità e dell'immagine delle donne e degli uomini nei programmi nazionali d'informazione e di attualità, specie in periodo elettorale.

Esposizione dei motivi

Tavola delle materie

I. Introduzione.....	11
A. Contesto storico e giuridico.....	11
B. Democrazia – Nuove esigenze	13
C. Le origini della raccomandazione : i lavori del Consiglio d’Europa	13
II. Commenti sulla raccomandazione.....	14
A. Preambolo.....	14
B. Disposizioni relative alla raccomandazione	15
III. Annesso alla raccomandazione	18
Introduzione.....	18
A. Misure legislative et amministrative	19
B. Misure di sostegno	28
C. Monitoraggio (monitoring)	39
Annesso I : Gli obiettivi e le relative scadenze	43
Annesso II : La rappresentazione equilibrata negli impieghi pubblici.....	44
Annesso III : Le riforme costituzionali e legislative intese a promuovere la partecipazione ..	45
Annesso IV : La rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini nelle commissioni pubbliche	48
Annesso VI : La banca dati dei talenti femminili.....	52
Annesse VII : I partiti politici e la promozione della partecipazione equilibrata	53
Alcuni siti internet d'interesse	
Note	55

Esposizione dei motivi

I. Introduzione

A. Contesto storico e giuridico

1. Il principio della rappresentanza è al centro della moderna democrazia, il che significa che i/le rappresentanti eletti/e dal popolo sono l'espressione di un interesse generale. In questo contesto, il diritto di essere rappresentato/a e il diritto di scegliere un/a rappresentante sono divenuti universali, fondamentali e garantiti dalla Costituzione. Peraltro, il suffragio universale che si è progressivamente imposto, era in origine appannaggio degli uomini.

2. Il diritto di votare e di presentarsi alle elezioni fu la prima rivendicazione formulata dai movimenti per i diritti della donna durante tutto il XIX secolo e la prima metà del XX. In Europa alla fine del XIX secolo e all'inizio del XX, le donne avevano ottenuto il diritto di voto in pochissimi paesi. Questo diritto è stato esteso ad altri paesi europei dopo la Prima guerra mondiale; in altri si dovette attendere la fine della Seconda guerra mondiale ed in altri ancora si dovettero attendere gli anni 1970 e 1980.¹

3. In antitesi con la parità politica formale dei diritti tra le donne e gli uomini, l'azione politica e la presa di decisione pubblica restano sfere in cui gli uomini dominano². Le priorità politiche sono stabilite dagli uomini e la cultura politica continua ad essere soprattutto maschile. Un certo numero di ostacoli rendono difficile l'accesso delle donne alla presa di decisione politica e pubblica :

- il fatto che la posizione della maggioranza delle donne nella società non conduca alla partecipazione politica e pubblica (modelli e valori veicolati dalle diverse componenti della società, come la famiglia, la scuola, i media);
- fattori culturali ed ideologici (rappresentazione dei ruoli femminili e maschili che danno luogo ad una ideologia di genere e condizionano le attese della società nei confronti di ciascun individuo, così come le attese di ciascuno nei confronti di se stesso);
- fattori connessi all'organizzazione della vita sociale (divisione sociale del lavoro che lascia alle donne poco spazio per la partecipazione; funzionamento del mercato del lavoro; sostegno insufficiente alle famiglie o non adatto alle esigenze della partecipazione).

4. L'accesso delle donne agli organi rappresentativi dipende molto largamente da fattori legati alla concezione e all'organizzazione stessa della vita politica. I ritmi ed i riti connessi alla vita politica, così come il processo ed i criteri di selezione in seno ai partiti politici possono essere molto sfavorevoli per le donne e contribuire alla loro esclusione. C'è una forte correlazione tra il sistema elettorale e il numero di donne elette nei parlamenti nazionali.

5. La Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo è il testo fondamentale delle Nazioni Unite e delle principali convenzioni relative ai diritti dell'uomo ratificati nel corso della seconda metà del XX secolo. Ancorché essa non preveda la partecipazione politica in un'ottica di genere, essa proclama nel suo preambolo il diritto fondamentale alla parità tra gli uomini e le donne e si sforza di assicurarne il riconoscimento e l'applicazione effettivi tra le popolazioni ed i governi degli Stati membri.

6. L'articolo 21 della Dichiarazione prevede che ciascuna persona ha il diritto di prendere parte alla direzione degli affari pubblici del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti. Per di più, l'articolo 7 dispone che tutti siano uguali davanti alla legge ed abbiano diritto senza distinzione ad una stessa protezione di legge e contro ogni discriminazione che violi la Dichiarazione. Questi principi fondamentali dei diritti della persona umana figurano anche nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (PIDCP), entrato in vigore nel 1976. Il Patto prevede anche l'uguaglianza dei diritti e la parità di possibilità delle donne e degli uomini di votare e di essere eletti/e (articolo 25.b).

7. Né la Dichiarazione, né il PIDCP attribuiscono agli Stati la responsabilità di promuovere la parità dei sessi e di garantire una uguale partecipazione delle donne e degli uomini in tutte le sfere della società. Questi testi garantiscono dei diritti, la protezione della legge e la protezione contro le forme di discriminazione che ivi sono enunciate, senza distinzione di sesso. Lo Stato è incaricato di assicurare la parità di opportunità, ma non è tenuto a garantire i risultati. Definire la parità tra le donne e gli uomini un diritto fondamentale della persona umana alla metà del XX secolo era un gesto progressista e avanzato per l'epoca. Tuttavia per quanto fosse molto, non era abbastanza.

8. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha dichiarato che il periodo dal 1975 al 1985 sarebbe stato il decennio dei diritti della donna. La Convenzione delle Nazioni Unite sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (la Convenzione CEDAW), è stata aperta alla firma nel 1979. Per la prima volta, il ruolo e la responsabilità dei governi nell'utilizzazione di tutte le misure appropriate per garantire alle donne una pari partecipazione alla vita politica ed al processo decisionale pubblico erano stabilite in una convenzione internazionale. Numerosi paesi, tra cui alcuni paesi europei, hanno espresso riserve in ordine a certi articoli di questa Convenzione. Tuttavia, nessun paese europeo ha espresso riserve a proposito dell'articolo 7 relativo alla parità della rappresentanza delle donne e degli uomini nel processo decisionale politico o dell'articolo 8 sulla parità di opportunità tra gli uomini e le donne di rappresentare i loro governi a livello internazionale o di prendere parte ai lavori delle organizzazioni internazionali.³

9. In rapporto a ciò, si deve ammettere che gli Stati europei hanno l'obbligo di assicurare una pari partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale politico e pubblico. Posto che la nozione liberale tradizionale di parità di opportunità si è ora trasformata in una esigenza di parità di risultati, gli Stati hanno ormai l'obbligo di garantire, oltre alle pari opportunità tra le donne e gli uomini, la parità di risultati. Vale a dire che gli Stati europei hanno l'obbligo di assicurare una parità di rappresentanza delle donne e degli uomini in materia di assunzione di decisioni.

B. Democrazia – Nuove esigenze

10. Più di venticinque anni sono trascorsi dall'inizio del decennio della donna proclamato dalle Nazioni Unite. Per tante donne nel mondo e per molte in Europa, si sono verificati enormi cambiamenti e si sono realizzati progressi per garantire alle donne il godimento dei loro diritti fondamentali. Oggi, in generale, le donne hanno raggiunto livelli d'istruzione più elevati e hanno maggiori possibilità per partecipare al mercato del lavoro. In alcuni paesi sono state adottate misure per facilitare alle donne e agli uomini la conciliazione della loro vita familiare e professionale. In conclusione, i cambiamenti della condizione delle donne rende la loro scarsa partecipazione ai processi decisionali politici e pubblici è sempre più ingiustificabile.

11. Al tempo stesso, la tradizione democratica fondata sulla separazione dei poteri legislativo, esecutivo e sull'indipendenza del sistema giudiziario nello Stato viene contestata, in quanto considerata come troppo limitata. Ai nostri giorni, uno Stato democratico non è necessariamente considerato il garante di una vera democrazia se si definisce unicamente per la supremazia del popolo, perché si tengono ad intervalli regolari elezioni generali a scrutinio segreto e per la preminenza del diritto ed il rispetto dei diritti della persona umana. Entrano in gioco altre più forti esigenze in materia di trasparenza delle decisioni governative, di garanzia dell'accesso del pubblico alle informazioni ufficiali, di sana amministrazione, di mediatori indipendenti per garantire una gestione sana ed il buon uso del potere, che obbligano quindi i governi a rendere conto delle loro decisioni e delle loro azioni. Queste esigenze includono ugualmente l'attesa che il potere sia condiviso in maniera equilibrata tra le donne e gli uomini. Gli impegni dei governi in relazione a queste nuove dimensioni e concezioni sono stati assunti nelle dichiarazioni di numerose conferenze europee di alto livello, per esempio in quelle del Secondo vertice dei capi di Stato e di governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa che si è tenuto a Strasburgo nel 1997, della 4a Conferenza ministeriale europea sulla parità tra le donne e gli uomini che si è tenuta ad Istanbul nel 1997 e della Conferenza ministeriale europea sui diritti dell'Uomo che se è tenuta a Roma nel 2000.

12. I dati statistici sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro ed ai processi decisionali politici e pubblici servono spesso da indicatori del livello raggiunto da un paese in materia di parità tra le donne e gli uomini. In uno Stato democratico, i dati statistici ventilati per sesso sulla partecipazione ai processi decisionale politici e pubblici permettono di giudicare quale è l'influenza esercitata dalle donne nella loro società, in quali settori e in quale misura gli uomini e le donne condividono il potere. Si conviene generalmente che le donne debbano raggiungere la massa critica di almeno il 30 % dei seggi in seno ad un corpo legislativo per essere in grado di esercitare una reale influenza sulle decisioni che ivi vengono prese.

C. Le origini della raccomandazione: i lavori del Consiglio d'Europa

13. Al fine di promuovere la vera democrazia ed il rispetto dei diritti della persona umana nei propri Stati membri, una delle priorità del Consiglio d'Europa in materia di parità tra le donne e gli uomini è quella di assicurare una partecipazione equilibrata dei due sessi ai processi decisionali politici e pubblici.

14. Da molti anni attribuisce particolare importanza al tema della parità e della democrazia. In occasione del seminario intitolato «La democrazia paritaria – 40 anni d'attività

del Consiglio d'Europa» (Strasburgo, 6 e 7 novembre 1989) il concetto di democrazia paritaria è stato dibattuto per la prima volta. In seguito a questo seminario, un gruppo di specialisti ha redatto un rapporto sulla democrazia paritaria che è stato pubblicato all'inizio del 1995. Vi si trovano, oltre alla spiegazione di questo concetto, proposte concernenti direttive strategiche destinate a permettere alle donne di assumere un ruolo attivo nella società, tanto per quanto riguarda il loro contributo sia in quanto beneficiarie, che godono cioè degli stessi diritti ed hanno le stesse responsabilità degli uomini. Queste direttive strategiche riguardano soprattutto la definizione di parametri di parità e di obiettivi quantificati applicabili ai diversi organi dello Stato ed ai partiti politici.

15. La partecipazione delle donne alla presa di decisione politica è stata oggetto di numerosi dibattiti tra i Ministri europei responsabili della parità tra le donne e gli uomini. Il tema della prima conferenza ministeriale (Strasburgo, 4 marzo 1986) era in effetti: «La partecipazione delle donne alla vita politica – Politica e strategie per realizzare la parità nel processo decisionale». Uno dei documenti adottati dalla seconda conferenza ministeriale (Vienna, 4 e 5 luglio 1989) trattava delle «Strategie politiche per la realizzazione dell'effettiva parità delle donne e degli uomini». In occasione della quarta conferenza (Istanbul, 13 e 14 novembre 1997), i Ministri hanno adottato una Dichiarazione sulla parità tra le donne e gli uomini come criterio fondamentale della democrazia, nonché sulle strategie pluridisciplinari destinate a consentire una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini in tutti i campi della vita, compresa la vita politica.

16. L'adozione della Dichiarazione d'Istanbul ha costituito una tappa decisiva sulla via del riconoscimento da parte delle società europee dell'importanza cruciale di una rappresentanza equilibrata tra le donne e gli uomini per realizzare la democrazia, l'uguaglianza sociale e la trasparenza dell'amministrazione. L'elaborazione della presente raccomandazione si colloca nel seguito logico della Conferenza d'Istanbul. Inoltre, in questi ultimi anni, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha esortato il Comitato dei Ministri a realizzare questo compito. Più di recente, la Conferenza ministeriale sui Diritti dell'Uomo, che si è tenuta a Roma nel 2000, si è dichiarata preoccupata per le persistenti disparità nei confronti delle donne e soddisfatta dei lavori condotti dal Consiglio d'Europa per ridurli.

II. Commenti sulla raccomandazione

A. Preambolo

17. Nel preambolo sono enumerate le principali convenzioni e raccomandazioni internazionali relative alla parità dei diritti delle donne e degli uomini nel processo decisionale politico e pubblico, così come le dichiarazioni e gli impegni internazionali dei governi negli Stati membri del Consiglio d'Europa.⁴ Nonostante l'uguaglianza di diritto e di fatto che le donne hanno in più della metà della popolazione europea, esse sono ancora ampiamente sottorappresentate nei processi decisionali politici e pubblici. I governi degli Stati europei hanno riconosciuto e dichiarato a più riprese che la condivisione del potere fra le donne e gli uomini erano indispensabili per una vera democrazia ed un migliore funzionamento di una società democratica. Ciò è ricordato nel preambolo che sottolinea anche in che forma la partecipazione equilibrata dei due sessi sia vantaggiosa per la società e, in ultima analisi, per la democrazia.

18. Il preambolo fa anche riferimento al processo di costruzione di una Europa democratica unita cui partecipano oggi attivamente i nuovi ed i vecchi Stati membri del Consiglio d'Europa. Se deve essere veramente democratico e se deve proteggere e favorire i diritti dell'uomo, questo processo non deve risparmiare alcuno sforzo per garantire, fra l'altro, la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'assunzione delle decisioni politiche e pubbliche. E' logico che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa – la patria dei diritti della persona umana e della democrazia – incoraggi gli Stati membri ad operare per giungere a realizzare tale partecipazione equilibrata, essendo intesa quest'ultima come facente parte delle riforme democratiche in corso in molti paesi.

B. Disposizioni relative alla raccomandazione

Paragrafo I

19. I governi svolgono un ruolo chiave nella promozione della partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali nella vita pubblica e politica. Nel ratificare le convenzioni sui diritti dell'uomo e nell'adottare le diverse raccomandazioni enunciate nel preambolo, essi hanno contratto l'obbligo di operare per la realizzazione dell'uguaglianza fra le donne e gli uomini e per un'autentica democrazia nelle loro società. Nel dichiarare pubblicamente il loro impegno, i governi riconfermano e sottolineano i loro obblighi in materia. Una simile dichiarazione potrà anche influenzare gli altri settori della società, quali i partiti politici e le istituzioni governative e ricordare loro i loro obblighi. A tale riguardo, i governi possono svolgere un ruolo importante mostrando l'esempio da seguire. I Ministri degli Stati che hanno preso parte alla 4^a Conferenza ministeriale europea sull'uguaglianza fra le donne e gli uomini organizzata a Istanbul nel 1997 hanno dichiarato che l'obiettivo da raggiungere era una democrazia in cui gli uomini e le donne fossero uguali, e che lo si sarebbe raggiunto in particolare elaborando strategie specifiche multidisciplinari concernenti la vita politica pubblica. Al fine di informare e di sensibilizzare l'opinione pubblica, i ministri hanno convenuto di presentare una dichiarazione pubblica che spiegasse come l'equa condivisione dei poteri decisionali fra le donne e gli uomini rafforzi ed arricchisca la democrazia e di porsi come obiettivo il giungere ad una rappresentazione equilibrata delle donne e degli uomini.

20. Nell'adottare questa raccomandazione su scala nazionale, è della massima importanza che ciascun governo si impegni pubblicamente a promuovere l'uguale condivisione dei poteri decisionali fra le donne e gli uomini.

Paragrafi II e III

21. Il diritto al voto ed il diritto a partecipare al governo del proprio paese e di impegnarsi nelle sue attività politiche sono diritti fondamentali della persona umana e sono criteri essenziali della democrazia. Ciò è ugualmente vero per il diritto alla libertà di associazione. Come tutti i diritti della persona umana, questi sono diritti di ciascun individuo. Essi sono garantiti dal trattato internazionale relativo ai diritti civili e politici, dalla Convenzione europea per la tutela dei Diritti dell'Uomo e dalla Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite. Gli Stati parti contraenti delle convenzioni e della Dichiarazione si sono impegnati non solo a rispettare tali diritti ed a garantirli senza restrizioni immotivate a ciascun cittadino, ma anche ad assicurarsi che le donne e gli uomini ne godano in ugual misura.

22. Il caso recentemente rilevato in Europa, in occasione delle elezioni, di quel che si dice «voto familiare» costituisce quindi una grave violazione di tali diritti. Il «voto familiare» consiste, per un uomo, nell'accompagnare una o più delle sue familiari nella cabina elettorale o, per una famiglia, nel votare in gruppo, o ancora, per un uomo, nel votare per procura per più parenti⁵. Credenze ed attitudini culturali ereditate dal passato impediscono alle donne, ad esempio quelle appartenenti a gruppi etnici minoritari, di esercitare i diritti civili e politici quali il diritto di voto. E' da supporre che queste stesse credenze ed attitudini culturali impediscano alle donne anche di prendere parte a tutte le attività politiche nei loro paesi. Ed è per questo che è di vitale importanza che i governi valutino la dimensione di questo problema, che difendano e garantiscano la promozione dei diritti delle donne alla partecipazione politica, compreso il diritto di votare, di essere elette e la libertà di associazione. L'informazione rivolta a gruppi particolari della popolazione e le campagne di sensibilizzazione sono strumenti utili, come lo sono ugualmente le misure proposte nei paragrafi che seguono. Il programma di azione di Pechino considera questa violazione dei diritti della donna allo stesso modo.

Paragrafo IV

23. La revisione delle leggi e delle prassi nazionali è una condizione prioritaria per la attuazione della raccomandazione.⁶ Ma per i governi non si tratta solo di adottare testi di legge o di rendere pubbliche dichiarazioni politiche. La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici implica la definizione e l'adozione di strategie concertate ed un intervento globale e trasparente che impegni non solo i governi ma molteplici attori. E', infatti, necessario che gli attori interessati dalle conseguenze della sottopartecipazione delle donne al processo decisionale – meccanismi per l'uguaglianza, ONG, ricercatori/ricercatrici, titolari di posti politici a livello locale, regionale, nazionale e sopranazionale – cooperino e sviluppino azioni concertate.

Paragrafo V

24. Diversi progetti e misure provvisorie speciali messe in atto dagli Stati membri del Consiglio d'Europa al fine di promuovere l'equilibrio fra i sessi nei luoghi della decisione si sono rivelati di grande aiuto. Alcuni di essi sono descritti nel rapporto del Consiglio d'Europa sulle azioni positive nel campo dell'uguaglianza fra le donne e gli uomini⁷ e nel rapporto redatto dalla Professoressa Alison Woodward⁸. Il paragrafo V contiene una raccomandazione generale rivolta ai governi per esortarli a promuovere e sostenere misure speciali in questo campo. Il capitolo 3 della guida per equilibrare l'assunzione delle decisioni fornisce esempi di misure e incoraggia i governi ad adottarle, insieme a tutte le altre misure ritenute utili. Il capitolo B di questa raccomandazione contiene anche diverse misure di tal genere.

Paragrafo VI

25. L'importanza di obiettivi assortiti di scadenze temporali è sottolineata sia in materia di pubblico impiego che di nomine politiche ai posti decisionali. L'esperienza dimostra che la definizione dei fini da raggiungere e l'inquadramento degli obiettivi attraverso tappe prestabilite sono strumenti essenziali per la garanzia dei risultati e la certezza della necessaria valutazione della politica adottata. Essi segnalano inoltre senza ambiguità il desiderio dei governi di realizzare un equilibrio fra le donne e gli uomini per quanto concerne l'assunzione delle decisioni.

26. Un gran numero di organismi di nomina gravitano nella sfera d'influenza dei governi – consigli consultivi, consigli dei poteri pubblici, commissioni e comitati i cui membri sono nominati o delegati. Essendo state a lungo sotto-rappresentate in queste istanze, le donne hanno avuto ben pochi mezzi per una reale influenza sull'assunzione delle decisioni. Alcuni paesi hanno adottato obiettivi mirati per realizzare una rappresentazione equilibrata delle donne e degli uomini negli organismi di nomina. Secondo la proporzione effettiva dei posti occupati dalle donne e dagli uomini ed in funzione dell'obiettivo mirato definito dal governo per rimediare alla situazione, un certo periodo di tempo potrà essere necessario per raggiungere progressivamente l'obiettivo prefissato. Il governo britannico, ad esempio, adotta attualmente misure che mirano ad aumentare la rappresentazione delle donne nei consigli degli organismi pubblici. Su circa 30.000 impiegati pubblici, le donne occupano attualmente il 34% ed è previsto che da qui alla fine del 2005 questa proporzione giungerà al 45-50% dei posti (si veda il complemento d'informazione nell'allegato I).

27. Alcuni governi si adoperano anche attivamente per aumentare il numero delle donne che posti nel pubblico impiego sul piano nazionale attraverso la messa in atto di un sistema di obiettivi predefiniti (si vedano gli esempi forniti nell'allegato II).

Paragrafo VII

28. Anche se i governi svolgono un ruolo di primo piano nella promozione dell'equilibrio fra i sessi nei processi decisionali pubblici e politici, altri attori sono ugualmente coinvolti. Come indicato nella raccomandazione, i parlamenti nazionali, le autorità locali e regionali, i partiti politici, la funzione pubblica, gli organismi pubblici e semi-privati, le imprese i sindacati, le organizzazioni dei datori di lavoro e le organizzazioni non governative hanno un ruolo-chiave da svolgere in questo campo e sono investiti di responsabilità speciali. E' per questo che è importante che la raccomandazione sia portata all'attenzione di tutti gli organi interessati della società (si veda a tale riguardo il capitolo C dell'allegato alla raccomandazione, in particolare la parte concernente gli indicatori). La raccomandazione menziona alcuni dei più importanti organi, ma essa non limita la responsabilità a quelli che sono menzionati.

Paragrafo VIII

29. La necessità di monitorare l'attuazione della raccomandazione riveste un'importanza cruciale ed il ruolo dei governi in questo campo è preponderante. Garantire il monitoraggio dell'attuazione significa che i governi devono regolarmente fornire dati statistici sulla rappresentanza rispettivamente delle donne e degli uomini nei luoghi della decisione e misurare i progressi compiuti su scala nazionale in relazione alle tesi contenute in questa raccomandazione. Il capitolo C della raccomandazione contiene delle proposte concernenti gli indicatori che permettono concretamente di misurare questi progressi.

30. I paesi che hanno sottoscritto la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), avendovi aderito, sono giuridicamente tenuti a mettere in pratica le sue disposizioni. Essi si sono ugualmente impegnati a sottoporre, ogni quattro anni almeno, un rapporto dedicato alle misure prese sul piano nazionale per adeguarsi agli obblighi che risultano dal trattato, in particolare a quelle misure che garantiscano parità di accesso alle donne alla vita politica e pubblica e le loro pari opportunità in questo campi – compresi il diritto di voto ed il diritto di eleggibilità.

31. Durante la IV Conferenza ministeriale europea sull'uguaglianza fra le donne e gli uomini (Istanbul, 1997), i Ministri hanno concordato su un insieme di strategie multidisciplinari tendenti a garantire l'equilibrio fra le donne e gli uomini nella vita politica e pubblica. Il Comitato direttivo per la parità fra le donne e gli uomini (CDEG) del Consiglio d'Europa è in particolare incaricato di portare avanti gli studi e di raccogliere i dati degli Stati membri sulle questioni relative alle specificità di ciascun sesso. Ad esempio, esso aggiorna regolarmente un documento che riunisce le statistiche riguardanti il numero di donne che occupano posti di governo, la percentuale delle donne elette a livello nazionale, regionale e locale e le misure tendenti a facilitare la partecipazione delle donne alla vita politica.⁹ Il CDEG dipende direttamente dal Comitato dei Ministri e può di conseguenza svolgere un ruolo di primo piano nella diffusione dell'informazione delle statistiche anche in Internet.

III. Allegato alla raccomandazione

Introduzione

32. La rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici è definita in questa raccomandazione come una rappresentanza di almeno il 40 % di ciascuno dei due sessi in ogni organo decisionale nella vita politica e pubblica. La soglia del 40 % è fissata conformemente alla Risoluzione del Parlamento europeo datata 18 gennaio 2001 sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale.¹⁰

33. E' chiaro che vita politica e vita pubblica sono vincolate ed interdipendenti. In questi campi, vengono prese decisioni che riguardano la vita delle persone e dei gruppi costitutivi di una società e che, per loro stessa natura, hanno delle conseguenze immediate e a lungo termine per la collettività, i gruppi e le persone. Poiché l'infrastruttura della gestione degli affari pubblici riposa sulla sfera dell'assunzione di decisioni politiche e pubbliche, è essenziale che i punti di vista, le preoccupazioni e gli interessi delle donne vi siano pienamente rappresentati. Fondamentalmente, la partecipazione delle donne al processo decisionale nella vita politica e pubblica costituisce ormai un criterio di riferimento del livello democratico di una società.¹¹ Modesti progressi sono stati osservati in questi ultimi anni per quanto concerne la partecipazione delle donne alla vita politica in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa. Non si può dire purtroppo lo stesso dell'assunzione di decisioni pubbliche, se non nel caso di un'infima minoranza di paesi europei. Ora, il ruolo accresciuto delle organizzazioni e dei parlamenti internazionali e sopranazionali in confronto ai poteri nazionali ha rafforzato sul piano nazionale il ruolo e l'autorità del settore pubblico. E' di conseguenza primordiale affrontare simultaneamente la partecipazione delle donne ai processi decisionali pubblici e la partecipazione delle donne alla vita politica.

34. Ai fini della presente raccomandazione, si considera che la partecipazione al processo decisionale politico e pubblico è una attività propria delle persone (che agiscono a titolo individuale o in quanto membri di una collettività) elette o nominate ad un incarico politico o pubblico. I decisori politici occupano funzioni governative, possono occupare posti consultivi in seno al governo e sono eletti a tutti i livelli di potere; il gruppo di decisori politici include anche i decisori di alto livello dei partiti politici. L'assunzione di decisioni pubbliche si pone in relazione alla definizione ed alla influenza sulle priorità della politica pubblica. I decisori pubblici raggruppano i componenti dei governi, dell'alta funzione pubblica, dei livelli più elevati del potere giudiziario, della diplomazia e del pubblico impiego, le persone che

occupano funzioni nelle commissioni istituite dal governo e quelle nominate dal governo stesso per trattare diverse questioni specifiche di politica pubblica. I decisori pubblici sono anche quelle persone che occupano posti di alto livello in seno alle aziende e le associazioni garantendo un servizio pubblico così come quelle che occupano posti di primo piano nei sindacati e nelle organizzazioni dei datori di lavoro.

A. Misure legislative e amministrative

In questo capitolo, molte proposte vengono sottoposte all'esame dei governi al fine di raggiungere l'obiettivo della raccomandazione. La lista è lungi dall'essere completa, ma essa include campi diversi, come l'uso del linguaggio, il finanziamento dei partiti politici, le condizioni di lavoro degli eletti, le nomine pubbliche, i sistemi per promuovere la parità, l'insegnamento. Gli studi condotti sul piano nazionale sono ugualmente importanti, poiché sono quelli che forniscono i dati sul problema per ciascun paese ed indicano le linee direttive concernenti le misure giuridiche e amministrative che il governo dovrà adottare.

Paragrafo 1

35. Il paragrafo 1 contiene una clausola generale sulla legislazione, comprese le azioni positive. E' di vitale importanza che la legislazione permetta di adottare misure positive nei diversi settori della società, poiché essa avrà un effetto diretto sulla promozione di una partecipazione equilibrata alla vita pubblica e politica. Una legislazione simile dovrebbe contenere disposizioni che introducano e/o sviluppino l'approccio integrato della parità fra le donne e gli uomini a livello politico, così come misure di azioni positive in modo da garantire una uguaglianza autentica e duratura fra donne e uomini.

36. In molti paesi europei, l'uguaglianza fra le donne e gli uomini è un diritto fondamentale della persona umana sancito dalla costituzione. In misura molto limitata, ciò porta ad un'equa divisione del potere decisionale fra le donne e gli uomini. In due paesi europei, il Belgio e la Francia, è la legge ad obbligare i partiti a rispettare la parità fra le donne e gli uomini candidate/i alle elezioni politiche (cfr. allegato III).

37. L'esempio della Francia è particolarmente interessante per quanto concerne la riforma costituzionale. Una riforma costituzionale realizzata nel 1999 autorizza il Parlamento ad adottare misure di azioni positive senza rischiare, come nel 1982, la censura della Corte costituzionale.¹²

38. Questo esempio dovrebbe stimolare i governi a prendere in considerazione la possibilità di modificare la legislazione e/o la costituzione al fine di favorire una rappresentanza più equilibrata delle donne e degli uomini in seno agli organi eletti.

Paragrafo 2

39. Il linguaggio, i cui simboli sono importanti, non deve sancire l'egemonia del modello maschile. La lingua deve essere neutra dal punto di vista dei generi (ad esempio «persona») oppure riferirsi ai due generi («cittadini» e «cittadine»). Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato dal 1990 la Raccomandazione n. R (90) 4 agli Stati membri sull'eliminazione del sessismo nel linguaggio. Si può osservare un netto progresso nell'eliminazione del sessismo nel linguaggio se si confronta, da una parte, la Convenzione

europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e, dall'altra, la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A titolo d'esempio, l'impiego sistematico del maschile nella CEDU è sostituito nella Carta dalle forme maschili e femminili.

40. In Francia il Primo ministro ha pubblicato una circolare (in data 8 marzo 1998) che richiama i ministri a «ricorrere ad appellativi femminili per i nomi di mestiere, di funzione, di grado e di titolo». Nel 1993 il governo svizzero ha deciso che l'amministrazione deve utilizzare una lingua «non sessista»; per la lingua tedesca la Cancelleria ha elaborato una guida «*Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung im Deutschen*» (Berna 1996). Dal 2001 c'è in Austria un accordo fra i ministri su un impiego della lingua sensibile ai generi. In Germania, conformemente alla legge federale sull'uguaglianza fra le donne e gli uomini (che è entrata in vigore il 5 dicembre 2001), c'è l'obbligo di fare attenzione a un linguaggio sensibile ai generi nella legislazione e nella corrispondenza ufficiale.

Paragrafo 3

41. Il termine «soglia di parità» è definito come segue nel rapporto finale del Gruppo delle specialiste sull'uguaglianza e la democrazia : «Disposizioni legali/statutarie che sanciscono la regola della parità, attraverso la fissazione di una soglia di parità, vale a dire di una percentuale di presenza minima di ciascuno dei due sessi, ad esempio il 40%, nella composizione degli organi consultivi dello Stato (consigli, commissioni, gruppi di lavoro, ecc.), delle assemblee elettive, e, a seconda dei casi, delle giurie popolari (o altre istanze giudiziarie), così come delle strutture dei partiti politici, dei sindacati e delle istanze decisionali dei media».

42. La riforma legislativa dovrebbe estendersi alla legge elettorale e coprire le elezioni locali, regionali, nazionali e sopranazionali. Una riforma simile porterebbe a modificare le leggi per giungere ad una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini e, pertanto, a garantire una democrazia autentica. Trattandosi di liste di candidature, l'obiettivo non dovrebbe essere solamente che almeno il 40 % dei seggi siano riservati a ciascuno dei rappresentanti dei due sessi, ma piuttosto che almeno il 40 % delle donne ed il 40 % degli uomini vengano eletti. Per «sistema alternato», si intende l'alternanza dei candidati e delle candidate in una lista elettorale. Nei paesi in cui il sistema elettorale permette di eliminare dei nomi in una lista di candidati, occorrerà elaborare altre soluzioni. La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne prevede misure specifiche, anche sul piano legislativo, da adottare per accelerare la realizzazione di una uguaglianza di fatto. Esse si applicano alla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'assunzione di decisioni politiche conformemente all'articolo 7 della Convenzione, così come ad altri ambiti dalla Convenzione.

Paragrafo 4

43. Questo paragrafo tratta del sostegno finanziario concesso dallo Stato ai partiti politici e del modo in cui tale sostegno possa servire ad incoraggiare i partiti stessi a promuovere l'uguaglianza fra le donne e gli uomini iscritti. In certi paesi, ciò necessiterà di misure legislative, mentre in altri saranno sufficienti misure amministrative. Le risorse finanziarie necessarie potranno essere ascritte sia al capitolo del bilancio dello Stato destinato ai lavori relativi alla parità fra le donne e gli uomini, sia ad un fondo speciale riservato a tale scopo. La misura in cui i partiti politici sono finanziati dallo Stato varia da uno all'altro dei paesi membri del Consiglio d'Europa. In alcuni paesi (la Germania, la Svezia e la Svizzera, ad esempio), non può essere concesso nessun finanziamento statale ai partiti politici. Ma nei paesi in cui si dà tale circostanza, i governi dovrebbero poter concedere un sostegno economico preventivato a tal fine, sia ai partiti, sia alle donne militanti nelle loro fila.

44. I partiti dei diversi paesi non impiegheranno senz'altro tali fondi nello stesso modo. Questi fondi potranno essere utilizzati, ad esempio, per finanziare programmi di formazione, di *leadership* e di sensibilizzazione (si vedano anche le diverse misure proposte ai paragrafi 20, 21 e 22). Quel che emerge chiaramente, è che la gran parte dei partiti, se non tutti, sono carenti del sostegno finanziario necessario alla messa in atto di queste attività. Ed è per questo che la previsione di una somma specificamente destinata alle attività in favore della parità fra le donne e gli uomini è una misura importante che i governi dovranno adottare.

45. Un esempio d'incoraggiamento indirizzato ai partiti per l'utilizzo dei fondi pubblici ci è fornito dalla Francia. La legge del 6 giugno 2000 relativa alla parità d'accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali ed alle funzioni elettive comporta un dispositivo di sanzioni economiche nei confronti dei partiti che non presentano il 50 % di candidati di ciascun sesso.

46. Per le elezioni legislative, il cui modo di scrutinio (uninomiale a due turni) non permette di garantire la parità delle candidature per circoscrizione, la legge prevede una diminuzione degli aiuti pubblici attribuiti ad uno stesso partito nel momento in cui lo scarto fra il numero dei candidati di ciascun sesso superi il 2 % del numero totale dei candidati. Pertanto, un partito che presentasse il 49 % di donne e il 51 % di uomini non verrebbe sanzionato.

47. La diminuzione dell'aiuto non potrà superare il 50 % dell'importo della prima tranche. A titolo d'esempio: se un partito presenta solo il 45 % di donne, lo scarto è di 10 punti (45/55) ed il suo finanziamento pubblico sarà ridotto del 5 %. Questo sistema di penalizzazione finanziaria permette di evitare gli effetti di soglia. Esso garantisce, inoltre, la partecipazione di un minimo del 50 % di aiuti pubblici a titolo di prima tranche. Della diminuzione dell'importo degli aiuti attribuiti ai partiti sanzionati non beneficeranno altri partiti, poiché non si tratta di istituire una ricompensa per i partiti che rispettano il principio di parità, ma piuttosto di una sanzione per quelli che non lo rispettano.

Paragrafo 5

48. Nel paragrafo 5 si sottolinea che ricerche e dati statistici hanno rivelato che, nei paesi dotati di un sistema di rappresentanza proporzionale, per le donne è stato spesso più facile ottenere una migliore rappresentanza in seno agli organi politici. Nel corso degli ultimi tre decenni, nei paesi a scrutinio proporzionale la rappresentanza delle donne ha conosciuto un progresso significativo, mentre nei paesi a scrutinio maggioritario la rappresentanza delle donne è solo lievemente aumentata. Questo fenomeno sembra essere spiegabile principalmente con il fatto che nello scrutinio uninominale, presente nei sistemi maggioritari, l'esercizio delle funzioni è il fattore determinante della scelta del candidato. Poiché attualmente la gran parte dei candidati uscenti sono uomini, è difficile ottenere che rinuncino in favore di candidate. Ciò sembra invece più facile nel momento in cui i partiti presentano le liste elettorali, poiché ogni partito può sperare di ottenere più seggi in ogni circoscrizione. E' così che il sistema elettorale sembra determinare le scelte dei partiti.

49. I limiti geografici delle elezioni possono avere un'incidenza sul fatto di sapere se la pari rappresentanza delle donne e degli uomini sia maggiormente garantita dallo scrutinio proporzionale o da quello maggioritario. Se lo scrutinio proporzionale è uno scrutinio «locale», che si applica ad un'area geografica limitata, esso può rivelarsi sfavorevole alle donne quasi quanto lo scrutinio uninominale. E' il caso che si è verificato in Francia alle elezioni legislative del 1986 che si sono svolte a scrutinio proporzionale a livello dipartimentale. Nonostante vi fosse stato un aumento delle candidate (24,7 % contro l'11,9 % alle elezioni del 1981 che si erano svolte a scrutinio uninominale), la proporzione di elette risultò molto bassa (5,9 % contro 5,3 % nel 1981). La scelta del dipartimento ha senz'altro dato un netto vantaggio al notevole ben inserito localmente e quindi all'uscente che aveva già un cumulo di mandati (ad esempio il deputato-sindaco o il deputato-consigliere generale). In queste condizioni, per i capi di partito imporre degli *outsiders* donne in posizioni eleggibili è più difficile che quando lo scrutinio proporzionale si applica sul piano nazionale (come nel caso delle elezioni europee). Qualsiasi modifica o messa a punto in questo campo deve quindi essere fondata su ricerche condotte su scala nazionale¹³.

Paragrafo 6

50. In alcuni paesi europei, la partecipazione alla vita politica tende a «professionalizzarsi». Ciò significa che un piccolo numero di politici detentori di un quasi-monopolio ostacola, in particolare, l'accesso delle donne alle responsabilità politiche. Queste persone cumulano spesso due o tre mandati politici. Questi «professionisti» della politica possono essere allo stesso tempo sindaco e deputato, oppure membri del governo.

51. Il cumulo di mandati ostacola il ricambio della classe politica e costituisce spesso un impedimento alla rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini nel processo decisionale politico e pubblico. Inoltre, sembra sempre più evidente che tale cumulo è incompatibile con lo sviluppo della democrazia, poiché la capacità di una persona a rappresentare un gruppo sociale così consistente è limitata. La democrazia moderna presuppone il coinvolgimento e la partecipazione di una parte la più considerevole possibile della società all'assunzione di decisioni politiche e pubbliche. Limitare il cumulo dei mandati crea automaticamente nuove possibilità di partecipazione, in particolare per le donne.

52. Di conseguenza, si richiede ai governi di esaminare quali saranno le misure legislative appropriate in questo campo, ad esempio sulla base del risultato di una ricerca sulla situazione

sociale. I ministri che hanno preso parte alla IV Conferenza ministeriale di Istanbul nel 1997 hanno concordato su questo principio ed hanno esortato i partiti politici a considerare la possibilità di adottare misure in tal senso. E' importante che i governi affrontino seriamente l'adozione di tali restrizioni legislative, se necessarie.

Paragrafo 7

53. Si tratta di un articolo di interesse generale, che sottolinea la necessità di migliorare le condizioni di lavoro delle elette e degli eletti su scala locale, regionale, nazionale e internazionale. Anche se le elette/i a livello internazionale non esercitano un'influenza diretta sugli affari interni, esse/essi possono proporre alcune misure da prendere a livello locale, regionale e nazionale. Anche se le attività politiche occupano spesso un tempo considerevole, l'ammontare dell'indennità finanziaria delle persone elette è spesso trascurabile. In molti casi il lavoro politico, soprattutto a livello locale, è paragonabile più ad un'attività di volontariato che ad un lavoro retribuito e ciò nonostante il fatto che le attività politiche locali costituiscano spesso un primo passo importante per entrare nella politica nazionale. Sarebbe opportuno retribuire in modo adeguato l'importante lavoro politico svolto a livello locale attraverso un sistema di retribuzione adeguato e con il rafforzamento degli aiuti non finanziari offerti ai responsabili politici locali.

54. I governi dovrebbero quindi considerare la possibilità di adottare una normativa appropriata per rendere le condizioni del lavoro politico per quanto possibile più simili a quelle usuali nel mercato del lavoro, tranne per quanto concerne i limiti di tempo dell'attività politica. Potrebbero essere considerati, ad esempio, la retribuzione, il diritto alla pensione d'anzianità ed ai congedi parentali, l'adeguamento degli orari di riunione e la creazione di strutture di servizio, come gli asili-nido. Tali misure renderanno l'entrare in politica veramente una scelta per le donne e per gli uomini.

Paragrafo 8

55. Coloro che hanno responsabilità familiari spesso esitano ad entrare nella sfera delle attività che comportano l'assunzione di decisioni politiche a causa delle ripercussioni che tale scelta potrebbe avere sulle loro condizioni di lavoro. Esse potranno doversi trasferire o dovranno abbandonare il loro lavoro senza la certezza di essere successivamente reinserite nello stesso posto di lavoro, rischiando anche di perdere il diritto alla pensione per anzianità per tre o quattro anni. I parlamentari, inoltre, non godono necessariamente del diritto al congedo di maternità ed agli assegni famigliari. Poiché il posto delle donne nella società è generalmente di rango inferiore e poiché esse si assumono maggiori responsabilità familiari, in assenza di leggi chiare e di statuti dei rappresentanti eletti, di servizi logistici e di locali attrezzati (come gli asili-nido), può risultare più difficile alle donne che agli uomini accettare un ruolo politico.

56. D'altronde, e a ragione, gli uomini politici godrebbero anch'essi dell'adeguamento dello trattamento e delle condizioni di lavoro dei rappresentanti eletti alle necessità della vita moderna. Queste misure potrebbero includere la possibilità di beneficiare di congedi di maternità ma anche di congedi di paternità, con uguale condivisione di tale diritto fra i padri e le madri e una certa duttilità nelle modalità di fruizione, in modo da tener conto degli interessi delle donne così come di quelli degli uomini.

57. La prima parte del paragrafo si collega all'importanza delle misure di legge da adottare e quindi al ruolo dei governi per garantire la messa in atto della normativa necessaria. La seconda parte tratta delle condizioni di lavoro nel Parlamento europeo, nei parlamenti nazionali ed in seno alle autorità locali e regionali. Occorre, se essi vogliono giungere ad una partecipazione equilibrata, adeguare gli orari delle riunioni e riorganizzare i metodi di lavoro in modo da permettere sia alle donne che agli uomini di conciliare il lavoro politico e la vita privata.

58. L'importanza delle misure globali da adottare in questo campo è stata messa in evidenza durante numerose conferenze del Consiglio d'Europa. Queste misure sono state trattate nella Raccomandazione n. R (96) 5 sulla conciliazione della vita professionale e della vita familiare, in particolare nel Principio 5, nei testi emanati dalla IV Conferenza ministeriale europea sulla parità fra le donne e gli uomini (Istanbul, 1997) e nei testi emanati dalla 27^a Conferenza dei ministri europei incaricati degli affari familiari, che si è tenuta in Slovenia nel giugno 2001.

Paragrafo 9

59. I principali argomenti di supporto a favore di una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini negli organi collegiali pubblici sono i seguenti. Nella loro attività di assunzione di decisioni e/o di riforme legislative in un determinato campo, i governi fanno spesso appello a organizzazioni, istituti e aziende diverse, chiedendo loro di designare i propri rappresentanti. L'obiettivo è di garantirsi la disponibilità delle conoscenze e delle competenze necessarie, così come l'instaurarsi di un consenso sociale sulla questione. Questo punto viene ampiamente esaminato nel rapporto del Consiglio d'Europa sulle azioni positive nel campo della parità fra le donne e gli uomini¹⁴.

60. L'esperienza dimostra che tale procedura è discriminante nei confronti delle donne. Gli organismi ai quali viene la designazione spesso propongono un solo candidato, generalmente un uomo, il che significa che quando viene creato l'organo collegiale, il governo non ha altra scelta che quella di nominare tale persona.

61. Per lottare contro questo fenomeno e garantire una rappresentanza equilibrata dei due sessi nei corpi costituiti, nelle commissioni e nei consigli, molti paesi hanno adottato una legislazione specifica. Uno dei primi ad averlo fatto è stata la Norvegia. La Danimarca e la Finlandia si sono anch'esse dotate di una legge in questo campo (cfr. allegato IV).

62. La Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (1979) permette di adottare misure speciali in questo campo (cfr. articoli 4 e 7). La Dichiarazione di Istanbul sottolinea l'importanza di giungere ad una rappresentanza equilibrata degli uomini e delle donne in tutti gli organi collegiali pubblici e raccomanda ai governi di adottare e di mettere in atto misure legislative e/o amministrative appropriate per garantire una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini ogni volta che un ministro o il governo stesso effettua una nomina di tale natura.

Paragrafi 10, 11 e 12

63. In questi paragrafi viene trattato il ruolo svolto dallo Stato nella sua veste di datore di lavoro e di rappresentante politico della popolazione. I governi sono obbligati a svolgere un doppio ruolo e ad assumere degli obblighi riguardo alla promozione dell'uguaglianza tra le donne e gli uomini. In quanto Stati indipendenti membri della comunità internazionale, essi hanno firmato e ratificato diverse convenzioni internazionali inerenti in particolare l'uguaglianza tra le donne e gli uomini. A questo titolo, essi hanno adottato numerose direttive, programmi e piani d'azione. È il caso in particolare di menzionare la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione riguardanti le donne e il Programma d'azione di Pechino. Gli Stati sono tenuti per legge a garantire la messa in opera di questi strumenti internazionali nel settore pubblico ma anche nel settore privato. Nella gran parte dei casi, lo Stato è il primo datore di lavoro del paese e una fonte di impiego importante per le donne. Le decisioni prese dallo Stato datore di lavoro servono da esempio agli altri datori di lavoro nella società. Proprio per tale ragione, per questi ultimi i governi costituire un esempio.

64. In questi paragrafi, gli Stati sono invitati ad adottare misure in favore della promozione delle donne allo scopo di assicurare una partecipazione più equilibrata delle donne e degli uomini nei posti decisionali. Le proposte vertono sulle misure destinate a evitare ogni discriminazione nei criteri di selezione dei candidati nei posti decisionali, a rendere il reclutamento e la progressione nelle carriere dello Stato più trasparenti e dunque più democratici. Esse vertono anche sulle nomine nei posti decisionali politici e pubblici. La Corte di Giustizia della Comunità Europea ha ricordato a più riprese che la trasparenza delle procedure applicate dai datori di lavoro è un aspetto molto importante della promozione dell'uguaglianza tra le donne e gli uomini.¹⁵

65. Le misure proposte si fondano sul Programma d'azione di Pechino (1995), le Conclusioni della Sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2000 e la Dichiarazione di Istanbul della IV Conferenza dei ministri europei che si è tenuta nel 1997. Questi testi trattano della funzione decisionale politica e pubblica e sottolineano la doppia missione dello Stato, come datore di lavoro e come governo che si fa carico delle proprie responsabilità politiche.

Paragrafo 13

66. Le delegazioni nazionali che partecipano ai forum internazionali sono composte da una larga maggioranza di uomini e in certi casi esse restano esclusivamente maschili. Tuttavia, le decisioni prese su scala europea e internazionale hanno oggi una incidenza maggiore di una volta e tendono a esercitare una influenza più diretta sulla vita delle persone, donne e uomini. Pertanto è importante che la composizione delle delegazioni sia equilibrata in termini di rappresentanza delle donne e degli uomini.

67. Alcuni strumenti, regolamenti e norme giuridiche internazionali contengono già delle disposizioni a questo riguardo, ma essi non sono stati correttamente messi in opera.

68. L'articolo 8 della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione riguardanti le donne (CEDAW 1979) dispone che «gli Stati prendano tutte le misure appropriate affinché le donne, in condizioni di uguaglianza con gli uomini e senza

alcuna discriminazione, abbiano la possibilità di rappresentare i loro governi a livello internazionale e di partecipare ai lavori delle organizzazioni internazionali».

69. In aggiunta, l'articolo 4 di questa stessa Convenzione autorizza l'adozione da parte dei governi di misure temporanee speciali volte a velocizzare il raggiungimento dell'uguaglianza di fatto tra le donne e gli uomini.

70. La Carta del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa del Consiglio d'Europa prevede che: «La composizione della delegazione di ciascun Stato membro del CPLRE dovrà assicurare: [...] d. Una rappresentanza equa di donne e di uomini presenti negli organismi delle collettività locali e regionali dello Stato membro». Ciò nonostante, nel 2002, il Congresso era composto da 54 donne e da 250 uomini rappresentanti titolari, cioè per il 17.8% da donne, mentre la rappresentanza media delle donne nei consigli municipali e regionali negli Stati membri era più importante.

Paragrafo 14

71. Le donne sono generalmente sotto rappresentate nelle delegazioni nazionali partecipanti ai forum internazionali. Questo squilibrio è particolarmente sorprendente nei comitati di mediazione e di negoziazione, e soprattutto nel quadro dei processi di pace e dei regolamenti dei conflitti. A dispetto dell'articolo 8 della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione riguardanti le donne, queste ultime non sono praticamente mai rappresentate al tavolo dei negoziati. Tuttavia, esse soffrono almeno quanto gli uomini, se non di più, per i conflitti armati. Per di più, esse prendono parte attiva ai movimenti di base a favore della pace nelle zone di conflitto e alla ricostruzione della società dopo i conflitti. È tempo che esse abbiano il loro posto al tavolo dei negoziati e che i loro punti di vista siano presi in considerazione al momento di stabilire le priorità del processo di pace, della ricomposizione dei conflitti e della ricostruzione della società. I governi dovrebbero dunque porre rimedio al disequilibrio tra rappresentanti donne e uomini nei comitati internazionali di mediazione e di negoziato.

72. Il Comitato Direttivo per l'uguaglianza tra le donne e gli uomini (CDEG) del Consiglio d'Europa ha organizzato un seminario sulla partecipazione delle donne alla prevenzione e alla ricomposizione dei conflitti nel settembre 2001. L'obiettivo di questo seminario era di aprire il dibattito sulle diverse questioni concernenti le donne a questo riguardo, sulla loro azione in favore della pace e sulla ricostruzione delle società dopo i conflitti. Esso aveva parimenti l'obiettivo di preparare la 5a Conferenza europea dei ministri sull'uguaglianza tra le donne e gli uomini (Skopje, 22-23 gennaio 2003) il cui tema era: «La democratizzazione, la prevenzione dei conflitti e la costruzione della pace: le prospettive e i ruoli delle donne». Le/i partecipanti al seminario hanno proposto delle raccomandazioni sottolineando, tra l'altro, l'importanza che le decisioni siano prese in maniera equilibrata dalle donne e dagli uomini a tutti i livelli della società, ivi compresi nei meccanismi di prevenzione e di risoluzione dei conflitti, nei luoghi in cui sono prese le decisioni sulla pace e sulla guerra e nei servizi diplomatici.¹⁶

Paragrafo 15

73. Il ragionamento che sottende questa raccomandazione consiste nel riconoscere che spesso le donne sono in posizione meno favorevole rispetto agli uomini nel mercato del lavoro. Al contempo, esse sono largamente maggioritarie in certe professioni, per esempio nel

corpo insegnante o tra il personale addetto alle cure. I datori di lavoro devono dunque esaminare le misure da prendere per garantire che queste donne possano pienamente esercitare i loro diritti civili senza perdere i diritti connessi al loro lavoro quando esse desiderano prendere parte alle decisioni politiche o pubbliche. Questo paragrafo tratta pertanto sia la funzione decisionale politica che quella pubblica, con particolare riferimento all'aspetto politico. La proposta definisce il potere decisionale pubblico, includendovi i comitati e i consigli pubblici. Spesso, le persone nominate in seno ai comitati e ai consigli debbono potersi assentare per qualche tempo dai loro posti di lavoro per poter accettare la nomina.

74. In certi Stati membri, esistono regole che concedono ai lavoratori/-trici il diritto di prendere un congedo senza stipendio allo scopo di lavorare per un organismo internazionale. Queste regole governano la procedura applicabile tra lavoratore/-trice e datore di lavoro e indicano il periodo nel quale il lavoratore/-trice può conservare il suo posto. Un'altra regola in vigore in certi Stati membri regolamenta il diritto dei lavoratori/-trici eletti nelle rappresentanze sindacali di assentarsi dal loro posto di lavoro senza essere penalizzati. La regola prevede una procedura e fissa delle durate massime. Simili regolamenti che garantiscono ai lavoratori la possibilità di assentarsi in ragione degli obblighi legati al loro mandato di eletti senza essere penalizzati non sarebbero solo a vantaggio delle donne ma anche degli uomini e potrebbero ugualmente facilitare una partecipazione generale delle donne e degli uomini alla vita politica.

Paragrafo 17

75. La gran parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno predisposto un organismo nazionale destinato a promuovere l'uguaglianza tra le donne e gli uomini. Nel manuale sugli organismi nazionali pubblicato dal Consiglio d'Europa nel maggio 2001,¹⁷ questo tipo di organismo è definito come segue : struttura istituzionale, governativa e in certi casi parlamentare, creata al fine di promuovere l'avanzamento delle donne e di garantire loro il pieno godimento dei diritti della persona umana. Esso è generalmente incaricato di controllare l'attuazione della legge, del principio di non-discriminazione e di uguaglianza tra le donne e gli uomini, e di assicurarne l'applicazione.

76. L'importanza di avere a disposizione un efficace organismo nazionale in questo ambito, creato al più alto livello possibile del governo, è sottolineato sia nel Programma d'azione di Pechino sia nelle conclusioni adottate nella Sessione straordinaria dell'Assemblea generale nel giugno 2000, incaricata di misurare i progressi raggiunti dopo Pechino. L'organismo nazionale gioca un ruolo di primo piano nell'informazione del pubblico sull'importanza di una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici e sui principali ostacoli ai quali le donne devono fare fronte. L'organismo nazionale ha sovente le migliori conoscenze e informazioni sui progetti la cui messa in opera è stata coronata da successo ed intrattiene contatti diretti e produttivi con le organizzazioni non governative di donne. Raccogliere e diffondere i dati statistici sulle donne e sugli uomini nei ruoli decisionali, influenzare la società e mettere in opera le diverse misure proposte nel quadro della presente proposta, questi sono alcuni dei progetti che i governi possono affidare agli organismi nazionali. Tuttavia, questi organismi sono spesso privi dei mezzi finanziari necessari all'esercizio del complesso delle loro funzioni. Per questo è necessario che i governi sostengano e rinforzino il ruolo del loro organismo nazionale destinandogli le risorse umane e finanziarie necessarie a conseguire una partecipazione più equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali.

Paragrafo 18

77. In certi Stati membri del Consiglio d'Europa, sono state create commissioni o delegazioni parlamentari specializzate nei diritti della donna e l'uguaglianza delle opportunità. Esse costituiscono uno strumento importante nella promozione dell'uguaglianza tra le donne e gli uomini e contribuiscono a inserire questo tema nella legislazione nazionale e nella politica generale del Parlamento (vedi gli esempi nell'allegato V).

78. In questo paragrafo non si tratta solo dei Parlamenti nazionali. Tali commissioni o delegazioni parlamentari sono anche importanti a livello locale, regionale e sopranazionale (vedi l'allegato V). Esiste una Commissione sull'uguaglianza delle opportunità per le donne e gli uomini all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Nella sua Direttiva n 1413 (1999), l'Assemblea parlamentare ha raccomandato alle delegazioni nazionali di esortare i parlamenti a dotarsi di questo tipo di commissioni o di delegazioni in seno ai loro Parlamenti nazionali. Al paragrafo 17, i governi sono dunque invitati a considerare la possibilità di appoggiare questo genere di proposte a livello internazionale e ad incoraggiare le autorità locali e regionali a creare tali commissioni.

B. Misure di sostegno

Numerose misure proposte in questo capitolo potrebbero essere messe in opera direttamente dai governi, mentre altre dovrebbero essere applicate per portare un sostegno alle organizzazioni di donne o ad altre organizzazioni aventi per vocazione la promozione dell'uguaglianza tra le donne e gli uomini.

Paragrafo 19

79. Questo paragrafo contiene una raccomandazione di ordine generale indirizzata ai governi che chiede loro di sostenere, con tutti i mezzi appropriati, le organizzazioni delle donne e quelle operanti in favore dell'uguaglianza tra donne e uomini per mezzo di programmi finalizzati a favorire una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici. Nel corso dei decenni, le organizzazioni delle donne e quelle operanti per l'uguaglianza tra donne e uomini hanno svolto un ruolo di primo piano nella promozione dell'uguaglianza nella società e pertanto il loro valore non ha più bisogno di essere dimostrato. La loro esperienza e il loro legame con la base, spesso al di là delle differenze tra i partiti, hanno grande valore per definire i progetti in questo settore e per realizzarli. Tuttavia, queste organizzazioni mancano spesso delle risorse umane e finanziarie necessarie per condurre correttamente la loro azione. Di conseguenza, i governi dovrebbero considerare la possibilità di sostenerle finanziariamente e di incoraggiarle nel loro lavoro. Questo punto è stato messo in evidenza nella 4^a Conferenza dei ministri europei sull'uguaglianza tra le donne e gli uomini che si è tenuta a Istanbul en 1997.

80. L'Unione europea si è interessata alla rappresentanza equilibrata nella vita politica dopo l'adozione del 3° Programma d'azione sull'uguaglianza delle opportunità (1991-1995). I programmi d'azione dell'Unione europea hanno soprattutto insistito sulle misure in favore degli ONG delle donne che lavorano in questo settore e si sono rivelati di una certa efficacia. Altro esempio positivo, i progetti come quello intitolato "Le donne lo possono fare" (*Women can do it*), finanziato dal governo norvegese e realizzato in un certo numero di paesi dal

Gruppo d'azione sull'uguaglianza dei sessi (*Gender Task Force*) del Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est.

Paragrafo 20

81. L'oggetto di questo paragrafo è di rispondere all'argomento spesso sostenuto consistente nell'affermazione che «le donne non desiderano prendere parte ai processi decisionali politici e pubblici». Una banca dati permetterebbe ai partiti politici e alle altre istituzioni di disporre di basi solide per identificare le donne che desiderano impegnarsi nei luoghi della decisione politica e nella vita pubblica. La Dichiarazione di Istanbul propone ai governi d'agire in questo senso o di sostenere una tale iniziativa.

82. Là dove esistono, queste banche dati si sono rivelate utili alla promozione delle donne nella vita politica e pubblica. Una spiegazione alla quale si è spesso ricorso per giustificare la promozione o la nomina di uomini nei posti o nei comitati o nei consigli governativi consiste nell'affermare che non era disponibile nessuna candidata in possesso dell'istruzione o dell'esperienza necessarie e che l'uomo promosso o nominato era il solo a possedere l'istruzione o l'esperienza richieste. In questo caso, le banche dati di candidate potenziali alle funzioni elettive o alle nomine governative possono fornire una soluzione. Esse permettono di allargare la scelta dei candidati e spingono i governi a una interazione attiva con le reti di donne che hanno ruoli decisionali nei settori di pertinenza. Tuttavia, affinché le banche dati siano efficaci, esse dovrebbero essere utilizzate come fonte dal governo allorché procede alle nomine pubbliche ed essere continuamente aggiornate. Esse costituiscono dunque un eccellente esempio di progetto che il governo potrebbe affidare a una ONG di donne o a un organismo nazionale. Un progetto recente in questo settore esiste in Norvegia (vedi allegato VI).

Paragrafo 20

83. Le elette appartenenti a diversi partiti lavorano spesso insieme, in particolare nei parlamenti nazionali. Questo aspetto è interessante allorché si tratta, ad esempio, di esaminare la struttura dei bilanci nella prospettiva dell'uguaglianza tra le donne e gli uomini. Il lavoro di rete delle elette (ministre, deputate, consigliere municipali o regionali) dovrebbe essere possibile a livello europeo, in quanto un numero sempre crescente di decisioni viene preso in tale sede. Allo stesso tempo, le donne europee impegnate in politica si confrontano con problemi come la crescita dei casi di tratta delle donne, la persistenza della violenza nei loro riguardi e con gli ostacoli da superare per partecipare alla vita politica. In quanto donne, esse potrebbero desiderare di esaminare insieme queste questioni, al di là degli orientamenti politici. Questo proposito è stato espresso in occasione di numerose conferenze e seminari sotto l'egida del Consiglio d'Europa. In una certa misura, queste reti di donne esistono già, per esempio nel Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CCRE) e nell'Unione internazionale delle città e dei poteri locali (IULA). Il lavoro informale in rete è ugualmente interessante. Il *Council of Women World Leaders*, Voci vitali (*Vital Voices*) e altre organizzazioni hanno tenuto incontri e seminari rivolti a donne partecipi del potere decisionale in politica. È importante che i governi appoggino tali attività.

Paragrafo 21

84. Questo paragrafo riguarda le donne che intendono entrare nella vita politica e pubblica. Esso ha per oggetto di sottolineare che le/i candidate/i alle funzioni legislative e alle funzioni decisionali dovrebbero essere informate/i circa la natura del processo decisionale politico e pubblico. Spesso, le persone si avvicinano ai ruoli decisionali nella politica senza sapere bene come si assumono le decisioni politiche e quali attitudini richiedono. Ciò è particolarmente vero per le donne, dal momento che la loro partecipazione alla vita politica e pubblica è recente. Una migliore conoscenza della realtà della vita politica, dei programmi di «mentoraggio» (*mentoring*) e di tutoraggio (*work shadowing*), di formazione, relativi alla creazione della fiducia e all'arte del comando così come ai contatti con i mezzi di comunicazione, per preparare le donne alla vita politica sono dunque molto utili perché essi forniscono alle donne una comprensione delle esigenze degli incarichi pubblici e una preparazione alle esigenze stesse, anche per quanto concerne le relazioni con i mezzi di comunicazione. Il potere dei messaggi diffusi dai mezzi di comunicazione è indiscutibile. Pertanto è estremamente importante che le candidate e le elette sappiano utilizzare tali mezzi per trasmettere il loro messaggio al pubblico. Queste stesse misure possono ugualmente essere messe a profitto per preparare le donne promosse in ruoli più elevati nella funzione pubblica e rafforzare le loro capacità.

85. In questo paragrafo vengono proposte misure concrete che permettono di accrescere la partecipazione delle donne al potere decisionale politico e pubblico. È importante che i programmi di avanzamento professionale comprendano un piano di carriera, un «mentoraggio» (*mentoring*), una formazione iniziale e una formazione continua destinati ad aiutare le donne nella pianificazione della loro carriera, a rafforzare la loro posizione nella vita politica o pubblica e ad aumentare le opportunità di accedere al potere decisionale.

86. I programmi di avanzamento professionale possono costituire delle azioni positive concrete che permettono di correggere il disequilibrio nella partecipazione degli uomini e delle donne al potere decisionale politico e pubblico. Nella società, alcuni modi di vedere le cose socioculturali e tradizionali impediscono spesso alle donne di realizzare pienamente le loro potenzialità e la società ne ha una perdita perché non beneficia pienamente del loro contributo.

Paragrafo 22

87. Le tecnologie di comunicazione e d'informazione evolvono molto rapidamente e sono divenute sempre più importanti in questi ultimi anni per stringere contatti, comunicare e creare reti. Ciò riguarda tutti i livelli della vita politica, ma più in particolare il livello locale dove può esserci una minore possibilità d'accesso alle tecnologie di comunicazione e d'informazione. Di conseguenza è indispensabile offrire alle candidate e alle elette le stesse possibilità degli uomini per apprendere il modo di utilizzare queste tecnologie e avervi accesso.

Paragrafo 22

88. I giovani hanno la tendenza a considerare come acquisito il fatto che l'uguaglianza tra le donne e gli uomini non è più un problema in Europa. Gli uomini giovani possono anche sentirsi minacciati dalle giovani donne diplomate e possono dire a sé stessi che queste ultime occupano le posizioni alle quali essi avrebbero potuto aspirare. Per questo è cruciale che tutti i

giovani, uomini e donne, comprendano che è importante rendere equilibrata la partecipazione dei due sessi alla vita politica e pubblica.

89. Come ha sottolineato il Programma d'azione di Pechino, le pari opportunità d'accesso all'insegnamento e all'acquisizione delle qualifiche è una condizione ancor più necessaria se le donne devono diventare agenti del cambiamento. La parità d'opportunità d'accesso all'insegnamento è ancora imperfettamente realizzata in certi paesi. I programmi di studio e le materie d'insegnamento risentono ancora in larga misura dei pregiudizi legati al sesso e sono raramente sensibili ai bisogni specifici delle ragazze e delle donne, cosa che rinforza i ruoli femminili e maschili tradizionali i quali sottraggono alle donne la possibilità di collaborare pienamente e su un piano di uguaglianza nella società.

90. La cittadinanza si apprende. È essenziale per un sistema democratico stabile che le persone comprendano i principi democratici del processo decisionale, che li sostengano e che partecipino a questo sistema. Ciò stante, l'acquisizione delle conoscenze sulla democrazia, sulle istituzioni su cui si basa, sulle regole di funzionamento del sistema politico e sul ruolo che ogni persona svolge in questo sistema, così come sulla storia contemporanea, costituisce la base di una educazione civica e della cittadinanza. Ma, per quanto essenziale, questo tipo di formazione non basta a formare un/una cittadino/a. L'educazione alla cittadinanza, in una prospettiva di sviluppo dei saperi e delle competenze per la partecipazione, per fronteggiare i cambiamenti e per il partenariato, dovrà dunque essere assicurata dalla scuola in quanto condizione per il pieno esercizio della cittadinanza in un contesto democratico. L'educazione civica e alla cittadinanza passa soprattutto attraverso la creazione di una cultura scolastica democratica, attraverso la creazione di contesti di apprendimento che permettano ai giovani di sviluppare e di esercitare la cittadinanza democratica e attraverso il riconoscimento dei giovani come agenti, attuali e non soltanto futuri, del cambiamento sociale, attraverso lo sviluppo dei progetti che incoraggiano l'iniziativa, stimolano il desiderio di acquisire capacità e conoscenze e che stabiliscano un rapporto tra l'apprendimento e la vita, valorizzando gli interessi dei giovani e le questioni che riguardano la nostra società.

91. Pertanto l'educazione civica e alla cittadinanza dovrebbero essere inserite nel sistema scolastico e comprendere in modo esplicito le questioni inerenti l'uguaglianza, allo scopo di suscitare l'interesse per la partecipazione, di familiarizzare le ragazze e i ragazzi con il processo decisionale politico e pubblico e di promuovere una cittadinanza democratica in termini di partenariato di genere.

92. Questa educazione fa appello a tutto un insieme di cambiamenti del sistema educativo, dei curriculum e della cultura scolastica. In primo luogo, l'uguaglianza, così come altre questioni centrali della democrazia, come l'educazione alla pace, alle responsabilità che incombono su ciascun/a cittadino/a sul piano privato e pubblico, alla diversità, ai rapporti interculturali, non dovrebbero essere percepiti come accessori. Essi dovrebbero figurare nelle norme che sono alla base dei sistemi educativi in quanto obiettivi da conseguire e dovrebbero essere inseriti nei contenuti della formazione delle/degli insegnanti, non potendo essere dissociati dai differenti argomenti e dalle pratiche pedagogiche della scuola.

93. La scuola non è isolata dalla società in cui è inquadrata e trasmette pertanto questi modelli. La società è contrassegnata dalla discriminazione nei confronti delle donne e dall'oppressione che esse subiscono e questi modelli per forza di cose si riproducono attraverso la scuola. Conseguentemente, non basta non discriminare formalmente per garantire che il sistema scolastico sia il veicolo di una uguaglianza «di fatto». Soltanto

promuovendo una vera coeducazione nel complesso del processo educativo che possiamo arrivare all'uguaglianza tra ragazze e ragazzi, prepararli a fare fronte al futuro e a divenire cittadine/i completi. L'integrazione dell'uguaglianza a tutti i livelli del sistema scolastico è essenziale per la promozione, presso i giovani, dei valori di giustizia e di partecipazione necessari all'esercizio effettivo della cittadinanza democratica, alla costruzione di un partenariato tra le donne e gli uomini nella sfera privata e pubblica e della democrazia. Ciò è ancora lontano dal costituire una pratica corrente in seno ai sistemi educativi.

94. Le scelte dei due sessi in materia di educazione, di attività professionale, di stile di vita, sono sottomessi a forti pressioni culturali orientati da concezioni stereotipate del femminile e del maschile. Queste ultime si ripercuotono sulla ripartizione dei compiti e delle responsabilità familiari tra i due sessi, sulla divisione dei ruoli nel mercato del lavoro e sulla partecipazione delle donne e degli uomini nella società in generale e al potere decisionale in particolare. L'educazione all'uguaglianza deve dunque essere messa al centro dell'educazione alla cittadinanza democratica.

Paragrafi 24 e 25

95. I partiti politici in Europa si trovano a fronteggiare un deficit di partecipazione dei giovani. Sempre meno giovani sono membri di un partito politico e un numero ancora più ridotto partecipa attivamente alle sue attività. Questa disaffezione progressiva minaccia il rinnovamento della classe politica e la priva della loro creatività.

96. Tuttavia, questo non vuole dire che i giovani non si sentono investiti dai problemi che riguardano la loro società. I giovani in generale e le giovani donne in particolare, sono più inclini a partecipare ai movimenti associativi e alle ONG che agli organismi politici e di partito, perché i movimenti e le ONG permettono loro una maggiore flessibilità nella partecipazione alla soluzione dei problemi pratici che li concernono e riguardo ai quali essi si sentono maggiormente chiamati in causa. I giovani manifestano così il loro interesse per le questioni pubbliche e politiche attraverso altre modalità, quali la partecipazione alle manifestazioni, alla firma di petizioni, ecc.

97. Il sistema educativo formale non può, da solo, far fronte ai rapidi cambiamenti che si avvicendano nella società, nella politica e nell'economia e esso dovrebbe essere supportato da pratiche educative non formali. Le organizzazioni giovanili figurano tra le principali fonti di competenza in materia di educazione non formale ed esse godono di un grande successo in questo settore.

98. In seno alle organizzazioni giovanili e agli organismi a livello locale, i giovani hanno l'occasione di scoprire, analizzare e comprendere i valori, ciò che essi implicano, e di costruire poco a poco un insieme coordinato di principi atti a guidarli lungo tutto il corso della loro vita. I giovani organizzano campi di lavoro e di incontro, reclutano volontari, raccolgono fondi, gestiscono conti bancari, assumono personale, gestiscono risorse umane, garantiscono servizi di consulenza e di sostegno psicologico, organizzano attività sportive e festival culturali, intervengono nella vita delle comunità locali ed esercitano pressioni sulle istituzioni per ottenere cambiamenti nella società. Tutte queste attività in seno alle ONG permettono ai giovani d'acquisire competenze in materia di direzione e forniscono loro un'esperienza pratica importante del processo democratico, del potere decisionale e della direzione democratica responsabile.

99. Sebbene presenti nei movimenti associativi, le giovani donne si trovano sotto rappresentate nei loro organismi direttivi e, pertanto, i loro punti di vista e i loro bisogni rischiano di non essere presi in considerazione negli orientamenti di queste associazioni. Esse vengono così private della possibilità di acquisire esperienza in materia di potere decisionale.

100. È dunque importante favorire e stimolare la partecipazione dei giovani e, in particolare, delle giovani donne alla vita associativa e di incoraggiare le organizzazioni giovanili ad assicurare una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini nell'assunzione delle decisioni in seno ai loro organismi direttivi.

Paragrafo 26

101. I gruppi di immigrati/e e le minoranze etniche sono spesso rappresentati quasi esclusivamente da uomini quando si tratta di discutere della loro situazione, dei loro interessi e dei problemi incontrati con la popolazione maggioritaria/ospite. Per di più, quando si toccano questioni specifiche inerenti le donne in generale, la voce di questi gruppi di donne si fa sentire raramente. Altrimenti detto, esse sono suscettibili di soffrire di una doppia discriminazione, sia in quanto gruppo specifico di donne sia a causa della competizione con gli uomini della loro comunità.

102. Questo paragrafo sottolinea la necessità di fare in modo che le donne delle comunità migranti, etniche e culturali minoritarie partecipino alle decisioni se si vuole garantire che i loro bisogni, i loro interessi e le loro situazioni specifiche siano considerate allo stesso modo che quelli degli uomini delle stesse comunità e delle donne in generale. La loro partecipazione alle decisioni, per esempio, nelle commissioni create a livello locale e nazionale, potrebbe ugualmente rivelarsi estremamente utile all'insieme della società, perché essa contribuirebbe a rafforzare la coesione del tessuto sociale e a favorire il dialogo multi culturale e interreligioso.

103. La definizione dell'espressione «minoranza etnica» deve essere elaborata a livello nazionale perché essa non figura in alcuna convenzione internazionale sui diritti della persona umana. L'approccio e i metodi adottati per la promozione delle donne provenienti dalle comunità migranti, etniche e culturali sono assimilabili spesso alle misure adottate per la promozione delle donne in generale. In questo caso particolare, l'obiettivo sarà di includere certi gruppi di donne, ciò vuol dire che i metodi impiegati dovranno essere adattati ai loro specifici bisogni.

104. Questa direttiva concerne tutti i pertinenti livelli del potere decisionale, tenuto conto delle legislazioni nazionali.

Paragrafo 27

105. In certi paesi, alcuni partiti politici hanno adottato strategie che hanno influenzato altri partiti. I governi potrebbero incoraggiare attivamente i partiti politici a sviluppare strategie o metodi speciali per aumentare la probabilità che delle donne siano elette. I governi potrebbero aiutare e consigliare i partiti politici in questa materia. L'organismo nazionale per promuovere l'uguaglianza tra donne e uomini può svolgere un ruolo nella realizzazione del contenuto di questo paragrafo. È a ciascuno dei partiti politici che tocca sviluppare una propria strategia, ma è importante informarli circa le differenti possibili misure d'incentivazione, come il garantire una certa percentuale minima di candidati e di eletti di ciascun sesso, come l'istituire programmi di formazione e di «mentorato» («*mentoring*») indirizzati alle donne e tali da

aumentare la visibilità delle donne in seno agli stessi partiti, in modo da dare esempio. La politica d'incoraggiamento dei governi potrebbe anche assumere la forma di un aiuto finanziario, soprattutto in favore delle organizzazioni di donne in seno ai partiti politici (vedi la spiegazione fornita al paragrafo 4) (vedi gli esempi nell'allegato VII e nella pubblicazione «Verso l'equilibrio tra le donne e gli uomini»).

Paragrafo 28

106. Per molto tempo, la partecipazione delle donne al potere decisionale nelle organizzazioni dei datori di lavoro e nei sindacati è stata molto debole, ancora più debole della partecipazione al potere decisionale politico. Benché rappresentino, nella società attuale, pressoché la metà dei lavoratori, non si trovano donne né al tavolo dei negoziati né nei luoghi della decisione. Siccome i partner sociali non sembrano sempre prestare sufficiente attenzione alla questione della rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini, è importante che i governi li incoraggino a interessarsene. Ciò si potrebbe realizzare accordando un sostegno finanziario ai programmi d'azione in favore delle donne organizzati dai sindacati e/o dalle organizzazioni dei datori di lavoro. Questi programmi dovrebbero avere il fine di rafforzare la posizione delle donne e di aumentare le loro opportunità di accedere ai posti in cui si assumono le decisioni e, così facendo, di promuovere una partecipazione più equilibrata delle donne e degli uomini a queste organizzazioni. Le diverse misure proposte nei paragrafi seguenti concernenti la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alla vita pubblica e politica potrebbero rivelarsi utili alle donne in seno alle organizzazioni dei datori di lavoro e nei sindacati, così come ad altre donne che hanno la possibilità di accedere a ruoli decisionali. Questi posti rappresentano spesso un trampolino importante verso altri luoghi della decisione pubblica e politica.

Paragrafo 29

107. I governi hanno l'obbligo legale di garantire l'uguaglianza tra donne e uomini nelle proprie strutture, nonché nella società in generale. In un paese democratico, esistono dei limiti alle misure che un governo ha il diritto di adottare e a quelle che esso può legalmente imporre alle imprese private e alle associazioni. L'appoggio finanziario o l'incentivazione finanziaria alle imprese private che dimostrano un impegno verso l'uguaglianza tra le donne e gli uomini sono esempi di misure che i governi possono adottare per adempiere ai loro obblighi giuridici e per conseguire i loro obiettivi in materia di uguaglianza. In alcuni paesi, per ottenere certi vantaggi (misure fiscali, concessione di fondi pubblici, contratti con i governi), le imprese e le associazioni devono adempiere a determinati obblighi statutari. Uno di questi obblighi potrebbe, al bisogno, vertere sulla rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini in seno agli organismi di direzione o di gestione.

108. In alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, la legge obbliga le imprese pubbliche e private ad adottare programmi in favore dell'uguaglianza tra le donne e gli uomini nell'ambito della loro politica del personale. I governi devono assicurarsi che misure efficaci siano adottate allo scopo di equilibrare la rappresentanza delle donne e degli uomini a tutti i livelli dei comitati e dei posti decisionali nelle imprese e nelle associazioni. Ciò è particolarmente importante nel caso di imprese o di associazioni incaricate di assicurare un servizio pubblico o di realizzare politiche pubbliche.

Paragrafo 30

109. Questo paragrafo verte sulle modalità atte a condurre l'opinione pubblica a prendere coscienza dell'importanza della rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini nei luoghi delle decisioni. Esso verte innanzitutto sul potere decisionale politico, ma anche sul potere decisionale pubblico per quanto attiene ai comitati governativi e alle pubbliche funzioni per le quali i governi procedono alle nomine. La vita politica rimane largamente dominata dagli uomini ed essi costituiscono la grande maggioranza dei soggetti che occupano i posti in cui si assumono le pubbliche decisioni. Spesso, donne di valore non sono selezionate tra i candidati alle funzioni politiche, né nominate in seno ai comitati governativi o ai posti di nomina governativa perché ad esse non è attribuita la fiducia di coloro che operano le scelte. Questi posti non sono considerati adatti alle donne. È stato spesso sostenuto che questa discriminazione si fonda sul fatto che l'opinione pubblica non attribuisce alle donne altrettanta fiducia che agli uomini per occupare questi posti.

110. Molteplici fattori sono all'origine della sotto-rappresentanza delle donne: fattori storici, culturali, socio-economici, l'immagine delle donne nei mezzi di comunicazione, l'utilizzazione di un linguaggio sessista, ma anche fattori politici, quali i criteri e i processi di selezione in seno ai partiti politici e alle istituzioni che si fondano su valori maschili. La divisione tradizionale dei ruoli tra i due sessi costituisce un altro ostacolo, perché i modelli veicolati sono non solo interiorizzati dagli individui ma si trovano anche imbricati nell'organizzazione stessa della società.

111. L'opinione pubblica conta immensamente ed ella può influenzare sia positivamente, sia negativamente lo sviluppo di una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini. Negativamente se, come indicato, l'opinione pubblica non ha fiducia nelle donne in materia di potere decisionale politico e pubblico e se essa sostiene così direttamente e/o indirettamente la passività del governo, ovvero se lo incoraggia in questo senso. Positivamente, se l'opinione pubblica chiede cambiamenti, indirettamente con l'intermediazione di sondaggi di opinione o di scelte elettorali e direttamente pronunciandosi per la condivisione del potere tra le donne e gli uomini.

112. Le campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica destinate a modificare la sua percezione delle donne, tradizionalmente discriminatoria, hanno dato buoni risultati. Queste campagne possono sia insistere sulla messa in evidenza delle ragioni dell'importanza di una rappresentanza equilibrata e sui rapporti tra rappresentanza equilibrata e definizione di una democrazia reale, sia essere focalizzate sulla democrazia reale in quanto tale e sulle condizioni preliminari per realizzarla.¹⁸

Paragrafo 31

113. Le rappresentazioni dei ruoli femminili e maschili ancora veicolate dalla maggior parte delle nostre società collocano tradizionalmente gli uomini nell'ambito della partecipazione alla sfera pubblica e le donne nell'ambito della famiglia e nella sfera domestica.

114. Essere sposate e avere dei figli piccoli può essere uno svantaggio per le donne che intendono impegnarsi attivamente nella vita politica e pubblica. Il poco tempo dedicato dalla maggior parte degli uomini alle attività connesse alle responsabilità familiari e domestiche, associato a una ripartizione tradizionale dei ruoli in funzione del sesso, all'assenza di

infrastrutture adeguate di supporto alla famiglia e allo scarso reddito della maggioranza delle donne che non permette loro di beneficiare del necessario sostegno, possono condizionare negativamente la loro partecipazione.

115. Ma la partecipazione politica e pubblica non presuppone soltanto che si possieda un buon sostegno logistico, essa implica anche l'esistenza di un buon clima di sostegno psicologico da parte della famiglia, in grado di permettere alla donna di gestire più facilmente il suo tempo e di non provare sensi di colpa, sovente associati al fatto di non poter dedicare alla famiglia il tempo desiderato o il tempo che la società ritiene che si debba dedicare.

116. La conciliazione della vita professionale e della vita privata è riconosciuta in molti Stati membri come una questione decisiva per raggiungere l'uguaglianza tra le donne e gli uomini. Tuttavia, l'integrazione crescente delle donne nel mercato del lavoro non è sempre stata accompagnata da una uguale partecipazione degli uomini alle responsabilità familiari e domestiche, e ciò ha così provocato difficoltà ancor più gravi per le donne che intendono esercitare i loro diritti nei processi decisionali politici e pubblici.

117. Contrariamente a quanto è correntemente percepito e veicolato nelle nostre società, le sfere pubbliche e domestiche non sono separate. Non possiamo dunque ignorare la natura politica della famiglia e l'importanza della giustizia nella vita personale. Ciò che accade nella sfera privata è eminentemente politico e l'amministrazione pubblica dovrebbe intervenire quando il funzionamento dell'ambito privato genera una violazione dei diritti della persona umana, specialmente del diritto a partecipare. Un dibattito sociale sulle questioni dell'uguaglianza e della partecipazione, che porti a una ridiscussione della divisione tradizionale dei ruoli femminili e maschili, che sensibilizzi gli uomini alle responsabilità che essi devono assumere nell'ambito familiare e domestico e ai benefici che ne deriverebbero per loro stessi e per la società, potrebbe contribuire a creare migliori condizioni per la partecipazione delle donne.

Paragrafo 32

118. In questo paragrafo, ci si pone il problema di sensibilizzare dei gruppi particolari alla necessità di equilibrare la rappresentanza delle donne e degli uomini per mezzo di campagne specifiche. Queste campagne dovrebbero principalmente avere come destinatari i politici, i partner sociali e coloro che sono incaricati di reclutare i/le candidati/e ai ruoli decisionali e di procedere alle nomine di coloro che assumono le decisioni, uomini e donne, in ambito politico e pubblico. La sensibilizzazione dei personaggi che hanno il potere e i mezzi per far evolvere la situazione riveste un'importanza vitale. Come nel paragrafo 30, si tratta principalmente del potere decisionale politico in generale e del potere decisionale pubblico dal punto di vista degli organismi di governo e dei posti di nomina del governo stesso.

119. Tuttavia, questo paragrafo non concerne unicamente i gruppi particolari menzionati sopra. In caso di bisogno, la possibilità di lanciare campagne di sensibilizzazione in direzione di altri gruppi specifici potrebbe essere presa in considerazione a livello nazionale. Uno di questi gruppi potrebbe essere costituito dalle stesse donne, soprattutto nei paesi dove la pratica del «voto familiare» è diffusa (vedi i paragrafi II e III della Direttiva). È essenziale che le donne prendano coscienza del fatto che il loro suffragio è l'espressione del loro potere. I giovani, che spesso hanno poca fiducia in coloro che hanno il potere di assumere le decisioni di carattere politico, potrebbero costituire un altro gruppo bersaglio.

Paragrafo 33

120. L'oggetto di questo paragrafo è quello di sottolineare il fatto che i ministri, e gli altri che hanno il potere di dirigere la società, dovrebbero sapere cos'è l'uguaglianza tra le donne e gli uomini ed essere coscienti del fatto che, in una certa misura, le donne e gli uomini conducono un'esistenza diversa e che essi dunque possono avere un vissuto, dei bisogni e delle priorità differenti. Si tratta di un argomento di peso in favore della condivisione del potere tra le donne e gli uomini, argomento che spiega perché questa condivisione è considerata come una condizione imprescindibile per pervenire a una vera democrazia. L'organizzazione di seminari interattivi allo scopo di presentare dati statistici sulla vita delle donne e degli uomini, sull'approccio integrato all'uguaglianza tra donne e uomini nel potere decisionale e in tutte le decisioni di governo, che mettano l'accento sugli obblighi giuridici dei governi e sulla politica governativa in questo campo, risponde dunque a una necessità cruciale. Esempi di tali iniziative figurano nella pubblicazione «Verso l'equilibrio tra le donne e gli uomini».

Paragrafo 34

121. In questo paragrafo, si raccomanda ai governi di apportare un supporto, finanziario o meno, alle organizzazioni non governative e agli istituti di ricerca che studiano la partecipazione delle donne alle decisioni e l'incidenza di questa partecipazione sul processo decisionale e sul suo contesto. La ricerca in questo settore è importante, perché essa fornirà una base per misurare i progressi ottenuti e fissare gli obiettivi. Essa permetterà, allo stesso tempo, di misurare il grado di visibilità e d'invisibilità delle donne.

122. Una questione posta sovente consiste nel chiedersi se la partecipazione delle donne al processo decisionale politico e pubblico «cambiarebbe qualcosa». L'equilibrio della rappresentanza delle donne e degli uomini nel potere decisionale politico e pubblico è, in se stessa, una questione di giustizia che non richiede alcuna giustificazione. Tuttavia, la ricerca in questo settore conferma che una partecipazione accresciuta permette d'introdurre idee, centri d'interesse e punti di vista differenti nel processo decisionale e nel contesto della decisione. Non si può richiedere ai governi di darsi a questo genere di ricerche, ma essi possono arrecare un sostegno attivo alle organizzazioni e agli istituti che studiano queste questioni.

Paragrafi 35-38

123. Studiare gli ostacoli che impediscono alle donne di accedere ai luoghi della decisione politica e pubblica permette di comprendere i problemi e di gettare le basi del complesso delle misure da adottare. I governi dovrebbero promuovere la ricerca in materia di potere decisionale sia politico che pubblico. Questi due ambiti riguardano realtà differenti sotto molti aspetti. È probabile che gli ostacoli con i quali le donne si confrontano siano anch'essi differenti.

124. Le inchieste effettuate attraverso sondaggi d'opinione sulle abitudini di voto delle donne e degli uomini possono mettere in luce l'influenza che gli elettori esercitano attraverso i loro suffragi sui partiti politici: queste inchieste cercano di determinare se esiste uno «scarto di genere» nelle preferenze degli elettori per un partito. Se si osserva uno squilibrio tra le donne e gli uomini nella scelta dei partiti suscettibili di raccogliere i loro suffragi, può essere interessante per i partiti (così come per gli elettori) il comprendere perché ciò accade. Questo

tipo di studio può richiamare l'attenzione sulle priorità politiche dei partiti e sulla misura in cui esse sono percepite poiché rappresentano gli interessi delle donne così come degli uomini. Questi studi, d'altronde, richiedono un finanziamento; è necessario sostenere finanziariamente la ricerca in materia di accesso ai processi decisionali nella vita politica e pubblica in una prospettiva di genere per poter comprendere le questioni e gli interessi, la partecipazione e la rappresentanza delle donne e degli uomini nel quadro decisionale di un paese.

125. Suscitare una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini implica la comprensione delle circostanze – individuali, contestuali e sistemiche – che costituiscono un ostacolo alla partecipazione piena e completa delle donne sulla scena politica e pubblica. La comprensione di questi ostacoli permette di elaborare politiche e procedure che mirano al loro superamento e alla partecipazione delle donne al potere in condizioni di uguaglianza con gli uomini. La pubblicazione dei risultati di questo tipo di studi contribuisce alla definizione, attraverso le organizzazioni non governative, i partiti politici e gli altri gruppi coinvolti, di strategie specifiche e mirate, concepite per superare lo squilibrio che esiste tra le donne e gli uomini in materia di potere decisionale.

126. Le donne sono spesso particolarmente attive nei settori sociali e associativi e, in effetti, la partecipazione ad attività a livello locale costituisce assai di frequente per molte donne il primo passo nella vita politica. In molti casi, il settore sociale e associativo costituisce un vero sistema economico; esso può beneficiare di un finanziamento non trascurabile proveniente da fonti diverse pubbliche e private, offrire un numero significativo di nuovi impieghi e presentare una struttura gestionale unica e frammentata. Tuttavia, a dispetto dell'impegno delle donne nella collettività, esse sono spesso poco presenti a livello decisionale nelle organizzazioni sociali e associative. Posta l'importanza crescente del settore sociale e associativo, che è il terzo partner della triade del potere decisionale economico, politico e sociale, la ricerca sulla partecipazione e sulla presenza delle donne nei luoghi della decisione in questo settore si rivela essenziale, così come l'identificazione degli ostacoli che si oppongono al loro intervento nelle strutture di governo e nella messa in opera di iniziative appropriate per superare queste difficoltà.

127. Attualmente le ricerche condotte sulle modalità di esercizio del potere da parte delle donne e degli uomini parlamentari lascia pensare che esistano differenze identificabili, in termini di stile di negoziato, di priorità politiche e di metodi di lavoro in ambito parlamentare. Altri studi suggeriscono che gli organi legislativi i quali accordano un valore preponderante alle norme maschili e ai modi di vita degli uomini sono luoghi poco confortevoli per le donne. Se le donne devono essere incoraggiate a partecipare ad assemblee elettive, è importante costituire un corpus di conoscenze che studino le differenze di percezione, di comportamento, di ambizioni, di priorità e di aspirazioni che distinguono i deputati uomini dalle deputatesse, allo scopo di comprendere meglio il funzionamento delle assemblee legislative, di ottenerne un lavoro efficace e di renderle attrattive per le donne come per gli uomini.

Paragrafi da 39 a 41

128. I media hanno un ruolo importante da giocare nella democratizzazione della società. Se è essenziale che i media siano indipendenti, è opportuno parimenti che le giornaliste e gli altri professionisti dei mezzi di comunicazione siano posti di fronte alle loro responsabilità per ciò che riguarda la presentazione di immagini imparziali e non stereotipate delle donne e degli uomini.

129. Il paragrafo 39 è un estratto del Programma d'azione di Pechino. Se il numero delle donne giornaliste è considerevolmente aumentato nel corso degli ultimi dieci anni, esse restano marginalizzate negli organi menzionati in questo paragrafo ed hanno scarsa influenza sulla politica dei media.

130. Dopo la Quarta conferenza mondiale sulle donne, i governi e i mezzi di comunicazione di numerosi paesi non si sono affatto preoccupate del problema dell'immagine delle donne nei media. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato nell'aprile 2002 una Raccomandazione sull'immagine delle donne nei media, invitando i governi ad adottare e ad applicare una politica che si opponga alle immagini sessiste e stereotipate e a creare un maggior numero di organismi per tenere sotto controllo la situazione.¹⁹

131. Certi paesi hanno organizzato campagne per convincere giornalisti e redattori capo che la copertura delle questioni legate all'uguaglianza tra donne e uomini non è sempre neutra (vedi la pubblicazione «Verso l'equilibrio tra le donne e gli uomini»). Sarebbe necessario proporre ai giornalisti una formazione in ordine al problema dell'uguaglianza dei sessi allo scopo di promuovere nei media una immagine più equilibrata delle donne e degli uomini.

132. Il paragrafo 41 tratta la questione della garanzia di una uguale visibilità nei media alle donne e agli uomini candidati/-e e eletti/e. Durante le campagne elettorali, i temi toccati dai mezzi di comunicazione e i tempi accordati alle donne e agli uomini candidati/-e possono influenzare il risultato delle elezioni. In Svizzera è stato realizzato uno studio relativo alla copertura mediatica concessa le donne candidate prima delle elezioni federali dell'autunno 1999 (vedi «Verso l'equilibrio tra le donne e gli uomini»). Sarebbe opportuno che i governi sostenessero le iniziative prese allo scopo di analizzare le procedure elettorali con una prospettiva di genere.

C. Controllo (monitoring)

Paragrafi 42 e 43

133. Questi paragrafi e quelli che li seguono hanno per principale obiettivo di attirare l'attenzione dei governi sul fatto che ogni sforzo finalizzato all'eguaglianza deve fondarsi su una valutazione e un controllo minuzioso dei progressi fatti. È in funzione delle conoscenze così acquisite e di questa valutazione che il governo fisserà i nuovi obiettivi e progetterà nuovi interventi. Il paragrafo 42 richiama l'attenzione sulla necessità di avere un organo indipendente incaricato di seguire la politica governativa in materia di partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alla vita politica e pubblica. Questo organo potrebbe essere un mediatore, un osservatorio o un ufficio specializzato dell'organismo nazionale in materia di uguaglianza. L'Osservatorio sulla parità in Francia costituisce un esempio di un tale organo di sorveglianza.²⁰ Si noti che gli «osservatori sulla parità» o le «istanze di mediazione» di questa natura sono senza potere a meno che non si diano loro le risorse finanziarie necessarie.

134. Per poter seguire i progressi ottenuti, questo organo deve disporre di dati statistici comparati circa la situazione delle donne e degli uomini. Si chiede dunque ai governi di considerare la progettazione e l'applicazione di indicatori adatti al controllo e alla valutazione dei progressi nell'ambito della partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alle

decisioni nella vita politica e pubblica. Esempi di indicatori sono proposti al paragrafo 44. La loro applicazione permetterà di ottenere dei rapporti che consentano la comparazione internazionale.

Paragrafo 44

135. Gli indicatori presentati in questo paragrafo forniscono informazioni sull'estensione dei campi relativi alla presa delle decisioni politiche e pubbliche. Questi indicatori sono proposti in modo tale che i governi possano raccogliere dati di riferimento sulla composizione delle persone che hanno potere direttivo politico e pubblico, controllarne i cambiamenti nel tempo, facilitare un'analisi dei profili del personale in un dato paese e stabilire dei confronti transnazionali.

136. Il numero di eletti/-e a seconda dei partiti politici è un indicatore dei progressi compiuti dai partiti stessi per quanto riguarda la rappresentanza delle donne in parlamento. Si può calcolare senza grandi problemi a livello degli eletti/-e nei parlamenti sopranazionali e nazionali. L'indicatore a livello federale e regionale – quando è possibile calcolarlo – può essere comparato all'indicatore a livello sopranazionale e nazionale.

137. Il tasso di successo è il rapporto tra gli eletti/-e e i candidati/-e. Il tasso di successo esprime il rapporto tra la percentuale degli eletti e la percentuale dei candidati. Si calcola secondo la formula seguente:

$$\text{Tasso di successo delle donne} = \frac{\text{Percentuale di elette}}{\text{Percentuale di candidate}} \times 100$$

$$\text{Tasso di successo degli uomini} = \frac{\text{Percentuale di eletti}}{\text{Percentuale di candidati}} \times 100$$

138. Se la percentuale degli eletti/-e e dei candidati/-e è la stessa (per es. 30% di eletti/-e, 30% di candidati/-e), il tasso di successo è 100. Un tasso di successo superiore a 100 significa che la proporzione di eletti/-e in rapporto ai candidati/-e è al di sopra della media, un tasso più basso di 100 indica al contrario che questo numero si situa al di sotto della media. Il tasso di successo è un valore relativo e non fornisce che alcune informazioni sulle reali opportunità dei candidati/e di essere eletti/e.

Paragrafo 45

139. Gli indicatori presentati al paragrafo 44 propongono una struttura quantitativa per stilare rapporti parlamentari relativi alla partecipazione delle donne e degli uomini alle decisioni politiche e pubbliche. Indicatori di riferimento in cifre assolute facilitano una raccolta sistematica dei dati nel corso del tempo, che possono assicurare a un governo o a un parlamento i mezzi di osservazione, di discussione e di intervento in materia di partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al potere decisionale. Queste statistiche sono parimenti indispensabili per la luce che esse gettano su questo settore e possono servire da punto di partenza per ricerche qualitative concernenti gli squilibri nella partecipazione delle donne e degli uomini al potere decisionale. Questi due tipi di studi, quantitativi e qualitativi, possono contribuire alla messa in opera delle strategie che si basano su dati probanti e concepiti per correggere gli squilibri tra le donne e gli uomini.

140. La presentazione alle assemblee di rapporti riguardanti le posizioni delle donne e degli uomini in materia di assunzione delle decisioni, sulle misure adottate per correggere gli squilibri e sui progressi conseguiti costituisce un elemento decisivo di questo processo. L'attenzione che i parlamentari prestano a questi rapporti è un segnale dell'importanza della questione e i dibattiti parlamentari regolarmente organizzati su questo soggetto mettono in luce l'efficacia (o l'inefficacia) delle misure specifiche. In più, a causa della larga diffusione di questi rapporti, la società nel suo insieme dispone regolarmente di un quadro generale della situazione delle donne e degli uomini in materia di assunzione delle decisioni.

141. A partire da tali rapporti, al di là della loro funzione di valutazione e di controllo, si potrebbe suscitare un dibattito nella società, parlamento compreso, sulla questione della partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini nella società e dei progressi realizzati. Questi rapporti favorirebbero la valutazione delle misure adottate e eserciterebbero una pressione su quei partiti politici, istituzioni governative ed altre autorità i cui progressi sono stati troppo timidi, e darebbero l'occasione di complimentarsi ed incoraggiare gli altri. In numerosi Stati membri del Consiglio d'Europa, i governi sono tenuti a regolarmente rapporti, per esempio al Parlamento nazionale e ad organismi internazionali quali l'Unione europea e il Comitato sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione delle donne. L'esame dei progressi compiuti nel settore e la valutazione delle misure adottate devono figurare in questi rapporti. L'elaborazione di rapporti regolari sulla base di questa disposizione non dovrebbe costituire un carico di lavoro supplementare e questi rapporti e la loro larga diffusione potrebbero essere utili anche ad altri riguardi; le informazioni fornite potrebbero, per esempio, servire da base per i rapporti presentati dal Comitato direttivo per l'uguaglianza tra donne e uomini (CDEG) al Consiglio dei Ministri.

Paragrafo 46

142. Questa proposta è in stretta relazione con il paragrafo 45 e va da se che, nella gran parte dei casi, si tratterà degli stessi rapporti. La principale differenza risiede nel fatto che il paragrafo 45 riguarda l'informazione sui progressi raggiunti predisposta per i Parlamenti nazionali, mentre questo rapporto concerne l'informazione dell'opinione pubblica.

Paragrafo 47

143. A complemento delle statistiche proposte nel 44, le statistiche proposte in questo paragrafo danno informazioni *qualitative* concernenti i candidati(e) e gli eletti(e). Ci sono delle differenze evidenti tra donne e uomini eletti(e) secondo l'età, la professione o la formazione? Grazie a tali analisi si possono mettere in luce le diverse modalità di reclutamento degli/delle esponenti politici e l'influenza dell'età, della professione e della formazione sulle possibilità di essere eletti(e). Queste analisi permettono di rispondere anche ad altri tipi di domande. Ad esempio, le donne elette hanno una professione o una formazione diversa da quella degli uomini? Le donne elette sono più avanti negli anni degli uomini eletti (e si può constatare una differenza nei modelli di carriera)?²¹

Paragrafo 48

144. Come si dice ai paragrafi 39-41, l'immagine della donna veicolata dai media rimane ancora troppo di frequente negativa, stereotipata e sessista. Essa non è realmente migliorata sebbene il mondo contemporaneo conosca una rapida evoluzione.²²

145. Gli studi relativi al modo in cui uomini e donne sono presentati dalla televisione del servizio pubblico attestano un deficit di visibilità delle donne. In altri termini, esse hanno meno possibilità di essere riconosciute e di affermare la loro identità. Gli uomini interpretano spesso il ruolo dell'esperto, dell'uomo politico o di scienza, mentre le donne sono spesso viste come vittime, come madri o come casalinghe, o ancora più come mute comparse.²³

Allegato I: Gli obiettivi e le loro scadenze

Il governo britannico è convinto che le donne e gli uomini dovrebbero occupare nella stessa proporzione tutti i posti pubblici. Esso si è prefisso l'obiettivo che il 45-50% dei posti pubblici proposti dalla maggioranza dei ministeri, siano occupati da donne entro la fine del 2005. Il documento intitolato *Organi pubblici 2001 (Public Bodies 2001)*, pubblicato il 14 febbraio 2002, indica che al 31 marzo 2001 le donne occupavano il 34% dell'insieme dei posti nei consigli di amministrazione degli organismi pubblici non ministeriali, delle industrie a partecipazione statale, delle aziende pubbliche e delle strutture sanitarie.

Al fine di migliorare questo livello di rappresentazione delle donne, il governo britannico pubblica un rapporto annuale, «Organismi pubblici: aumentare le assunzioni» («*Public Bodies: Opening Up Appointments*»), che espone gli obiettivi che ciascun ministero si impegna a raggiungere per aumentare la proporzione dei posti occupati da donne così come i piani d'azione necessari alla realizzazione di tali obiettivi.

* * *

Allegato II : La rappresentazione equilibrata nel pubblico impiego

Il governo britannico è determinato a raggiungere l'obiettivo di un'equa rappresentazione delle donne nella vita pubblica. Uno studio svolto su sua richiesta ed intitolato «Fare la differenza, le donne nel pubblico impiego» (*«Making a Difference, Women in Public Appointments»*) (DTLR, dic. 2001) ha stabilito che la conoscenza delle possibilità, l'appetibilità dei posti così come la fiducia e l'investimento necessario in termini di tempo costituivano alcuni dei principali ostacoli all'occupazione delle donne nei posti pubblici.

Posto sotto la direzione dei ministri della Donna, l'Unità donne e parità ha organizzato una serie di seminari in tutto il paese al fine di superare alcuni di tali ostacoli. Questi seminari erano rivolti a donne che avessero un'esperienza degna di essere presa in considerazione acquisita a livello locale (magistrate, membri dei consigli di gestione delle scuole), per incoraggiarle a presentare domanda per impieghi di livello nazionale. Essi avevano come obiettivo quello di mobilitare le donne proponendo loro gli studi opportuni e i modelli di identificazione così come le informazioni pratiche sulle modalità di candidatura e le possibilità offerte. Alcuni seminari specifici sono stati, inoltre, organizzati per le donne appartenenti alle minoranze etniche, le donne sindacaliste e le donne d'affari.

In parallelo a questo lavoro, la Commissione nazionale delle donne ha creato una rete informatica ad uso delle donne che hanno partecipato ai seminari, rete che permette loro di accedere ad un «mentorato» (*«mentoring»*), le informa sui posti disponibili e fornisce un aiuto pratico in termini di candidatura.

L'Unità donne e parità ha svolto uno studio di valutazione su questo lavoro affinché il modello possa essere promosso in quanto buona pratica, di modo che l'esperienza e l'opinione delle donne sul pubblico impiego possano essere inserite nei piani politici.

* * *

Allegato III : **Le riforme costituzionali e legislative tendenti a promuovere una partecipazione equilibrata**

Belgio

Dal febbraio 2002, la Costituzione belga garantisce esplicitamente il principio di uguaglianza fra le donne e gli uomini, legittimando in tal modo la politica delle azioni positive. La Costituzione dispone ormai nel suo articolo 10 che «l'uguaglianza degli uomini e delle donne è garantita» mentre l'articolo 11 bis precisa che «la legge, il decreto o la regola previsti all'articolo 134 garantiscono alle donne ed agli uomini l'uguale esercizio dei loro diritti di libertà e favoriscono in particolare il loro uguale accesso ai mandati elettivi e pubblici». Una disposizione supplementare dichiara anche incostituzionali i governi i cui componenti siano tutti dello stesso sesso, e ciò a tutti i livelli di potere.

La modifica costituzionale ha reso possibile l'adozione di più leggi che rafforzano il dispositivo previsto nella legge del 24 maggio 1994 tendente a promuovere un'equilibrata ripartizione degli uomini e delle donne nelle liste delle candidature alle elezioni. Tale legge prevedeva che il numero dei candidati dello stesso sesso non poteva superare due terzi del totale costituito dalla somma dei seggi previsti per l'elezione.

Le nuove leggi (adottate rispettivamente il 17 giugno ed il 18 luglio 2002) instaurano la parità dei sessi nelle liste delle candidature per le elezioni europee, federali e regionali e l'alternanza dei sessi ai due primi posti della lista. Tale alternanza è importante in un sistema elettorale proporzionale in cui il posto occupato nella lista svolge un ruolo primario nell'elezione dei candidati.

Francia

La legge costituzionale dell'8 luglio 1999 sancisce il principio della parità di accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali ed alle funzioni elettive. L'articolo 3 della Costituzione conferisce alla legge il compito di favorire l'uguale accesso, mentre l'articolo 4 dispone che i partiti contribuiscano alla messa in atto di tale principio.

Questa nuova disposizione ha dato luogo alla legge del 6 giugno 2000 che, per gli scrutini di lista, obbliga i partiti a presentare il 50 % dei candidati di ciascun sesso (con lo scarto di un punto percentuale): la parità alternata (una donna/un uomo o un uomo/una donna) è richiesta per le elezioni ad un solo turno (europee; una parte delle senatoriali) e la parità per gruppi di sei candidati per le elezioni a due turni (comunali e regionali e per l'Assemblea della Corsica). Per le elezioni legislative (che si svolgono con scrutinio uninominale maggioritario a due turni), è previsto di penalizzare finanziariamente i partiti che non presentano il 50 % di candidate. Se lo scarto fra il numero dei candidati di ciascun sesso presentati supera il 2 %, il partito verrà sanzionato: l'aiuto dello Stato che esso riceve in funzione del numero dei voti ottenuti al primo turno delle legislative (circa 11 centesimi per voto) sarà diminuito «di una percentuale pari alla metà di tale scarto rapportato al numero totale dei candidati».

Le elezioni comunali dell'11 e del 18 marzo 2001, che sono state il primo banco di prova della legge, hanno dimostrato che era uno strumento efficace a favore dell'uguaglianza. Più di 38.000 donne sono entrate nei consigli comunali delle città con più di 3.500 abitanti (le sole contemplate dalla legge) che rappresentano il 47,5 % degli eletti. Il salto in avanti rispetto al 1995 (25,7% degli eletti) è palese, poiché è quasi il doppio.

Di contro, le elezioni legislative del giugno 2002 non hanno avuto gli stessi risultati. Solo 71 donne sono state elette fra i 577 membri del Parlamento (12,3%), il che rappresenta un lieve aumento rispetto al 1997 (10,9%). Le donne rappresentavano il 38% dei candidati (il 22% nel 1997), ma solamente un quarto di loro sono state elette.

Italia

Due leggi elettorali sono state adottate nel 1993. Nella legge n.81 del 25 marzo 1993, il paragrafo 2 dell'articolo 5 ed il paragrafo 1 dell'articolo 7 dichiaravano che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in una proporzione superiore ai due terzi. La legge n. 27 del 4 agosto 1993 adottava nuove norme per l'elezione alla Camera dei deputati. Questa legge stabiliva che, d'allora in avanti, le elezioni alla Camera dei deputati si svolgessero nel quadro di un sistema misto: il 75% dei candidati sarebbero stati eletti seguendo il sistema del candidato che avesse ottenuto il maggior numero di voti ed il 25% dei seggi seguendo un sistema di lista. Per quest'ultima categoria, il numero 2 dell'articolo 4 stabiliva che i candidati e le candidate figurassero in alternanza, il che significava, in pratica, una ripartizione del 50% fra i candidati donne ed uomini. Tuttavia, le due leggi sono state annullate dalla Corte costituzionale italiana, poiché un diritto fondamentale riconosciuto a tutti gli esseri umani, quale il diritto di candidarsi alle elezioni, non può essere oggetto di un trattamento differenziato secondo il sesso.

«L'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia»

Una legge sull'elezione dei membri del parlamento è stata adottata nel maggio del 2002. L'articolo 37 della legge dispone che ciascuna lista di candidati deve comprendere almeno il 30% di candidate/i di ciascun sesso. Alle elezioni del settembre 2002, il 17,5% delle donne sono state elette, contro il 7,5% nel 1998.

Inghilterra

Nel febbraio 2002, il Governo dell'Inghilterra ha adottato dei dispositivi di legge che autorizzano i partiti politici a mettere in opera misure positive per ridurre le disparità di rappresentanza degli uomini e delle donne eletti negli scrutini locali, nazionali ed europei. I dispositivi di questa legge sono opzionali: essi autorizzano i partiti politici, se lo desiderano, a prendere misure positive.

Una condizione di riesame (*sunset clause*) da parte del legislatore allo scadere di un periodo determinato pone un termine alle disposizioni della legge alla fine dell'anno 2015. Frattanto, dovranno aver luogo almeno tre elezioni per ciascuna delle istanze cui si applica la normativa

(Camera dei comuni, Assemblea nazionale gallese, Assemblea dell'Irlanda del Nord, Parlamento europeo ed elezioni regionali). Questa condizione prevede parimenti che le disposizioni della legge potranno essere prorogate, ove necessario, nel 2015, da una normazione secondaria.

* * *

Allegato IV: La rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini nelle commissioni pubbliche

Danimarca

La Danimarca si è dotata di una legge sui comitati nel 1985 e di un'altra legge sui consigli nel 1990. In entrambi i casi, è stato dichiarato che era conveniente tendere ad una composizione equilibrata delle donne e degli uomini. Le autorità, le organizzazioni e gli organismi interessati sono inoltre tenuti a designare lo stesso numero di candidati e di candidate per i posti previsti in seno ad un comitato. Il ministro competente nomina in seguito i membri del comitato. La nuova legge danese sull'uguaglianza fra le donne e gli uomini adottata nel 2000 prevede che ogni comitato o consiglio pubblico nominato da un ministro in vista dell'elaborazione di una qualunque legge o regolamentazione o per stabilire una determinata politica, debba essere composto da un ugual numero di donne e di uomini. Ogni organo od organismo pubblico deve presentare un candidato ed una candidata ogni volta che è invitato a occupare un posto in un comitato :Qualora possa essere designata più di una persona, dovranno essere nominati un ugual numero di donne e di uomini.

Finlandia

La sezione 4 della legge relativa all'uguaglianza fra le donne e gli uomini in Finlandia (8.8.1986/609) dispone che:

«I poteri pubblici favoriscono deliberatamente e sistematicamente l'uguaglianza fra le donne e gli uomini, in particolare modificando le circostanze che ostacolano la realizzazione dell'uguaglianza.

Nelle commissioni governative, nei consigli consultivi ed in altri analoghi organismi, così come nelle istanze municipali, fatta eccezione dei consigli comunali, la proporzione minima di donne e di uomini viene elevata al 40%, a meno che non vi si oppongano ragioni particolari.

Quando una agenzia, una istituzione o una iniziativa comunale o a partecipazione statale maggioritaria è posta sotto la direzione di un consiglio di amministrazione, di un consiglio direttivo o di un qualsiasi altro organo esecutivo o amministrativo i cui membri sono eletti o nominati, tale organo deva comprendere una equa proporzione di uomini e di donne, a meno che non vi si oppongano ragioni particolari».

Norvegia

L'articolo 21 della legge norvegese relativa all'uguaglianza fra i sessi prevede che: «Nelle commissioni, nei consigli di amministrazione e negli altri consigli nominati od eletti da un organo pubblico e composto da almeno quattro membri, ciascun sesso sia rappresentato almeno dal 40% dei membri. Ciascun sesso sia rappresentato nelle commissioni e negli altri consigli composti da due o tre membri. Tali disposizioni vengano ugualmente applicate ai membri supplenti».

«Deroghe al primo paragrafo potranno essere concesse se, in ragione di circostanze particolari, appare palesemente sragionevole adempiere a tali obblighi».

«Le commissioni e gli altri consigli che, conformemente alla legge, si compongono esclusivamente di membri appartenenti ad organi eletti con suffragio diretto non vengano sottoposti agli obblighi di questo articolo».

«Le disposizioni della legge relativa all'amministrazione locale e della contea vengono applicate alle commissioni e agli altri consigli eletti dalle istanze locali, municipali o della contea democraticamente eletti».

* * *

Allegato V :
**Le commissioni o delegazioni parlamentari per i diritti delle donne
e le pari opportunità fra le donne e gli uomini**

Francia

In Francia sono state create commissioni parlamentari per i diritti delle donne e per le pari opportunità fra le donne e gli uomini ; la commissione dell'Assemblea nazionale è stata creata con legge del 12 luglio 1999 e quella del Senato con legge del 15 luglio 1999. Queste commissioni sono composte da trentasei membri ciascuna. La commissione dell'Assemblea nazionale comprendeva, alla fine del 2002, venticinque donne ed undici uomini. I suoi membri sono designati in modo da garantire una rappresentazione proporzionale dei gruppi parlamentari ed equilibrata degli uomini e delle donne così come delle commissioni permanenti. Essa può essere incaricata di progetti e di proposte di legge dall'ufficio dell'Assemblea nazionale o da una commissione permanente o speciale. Nel caso la commissione riceva un incarico, i suoi lavori danno luogo a rapporti che comportano raccomandazioni. Uno dei suoi compiti principali è quello di esprimere pareri sul contenuto dei progetti di legge tendenti a favorire parità di accesso agli uomini e alle donne ai mandati ed alle funzioni elettive.

Inghilterra

Livello regionale

L'Assemblea gallese ha nominato una commissione per le pari opportunità che promuove la messa in opera del principio delle pari opportunità per le donne e gli uomini nell'esercizio delle loro funzioni; ciò comporta in particolare un bilancio annuale della composizione della commissione in termini di rappresentazione delle donne e degli uomini fra i suoi membri.

Il Parlamento scozzese ha nominato una commissione per le pari opportunità che ha il compito di esaminare e di rendere conto delle questioni relative alla parità di trattamento così come del rispetto delle pari opportunità in seno al Parlamento scozzese stesso. La commissione ha recentemente esaminato uno studio sulle condizioni ottimali dell'uguaglianza fra i sessi (26/03/02).

Livello locale

Una normativa sull'uguaglianza è in via di adozione da parte delle amministrazioni locali inglesi. Essa stabilisce un quadro generale sulla base del quale le amministrazioni locali potranno far fronte ai loro obblighi giuridici derivanti della legge anti-discriminazione che vieta ogni discriminazione in materia di servizi e di impiego (Bristol, febbraio 2002; vedi «La legge per l'uguaglianza – L'organizzazione dei datori di lavoro per l'amministrazione locale» («*The Equality Standard – The Employer's Organisation for Local Government*»), disponibile sul sito web all'indirizzo dialog@lg-employers.gov.uk).

L'associazione britannica delle amministrazioni locali (LGA – Local Government Association) ha elaborato una strategia per l'uguaglianza fra i sessi (cf. www.lga.gov.uk). Questo documento ha l'obiettivo di sviluppare e di definire la politica della LGA in materia di uguaglianza fra i sessi al fine di permettere alle donne ed agli uomini di partecipare su una base maggiormente ugualitaria alla vita sociale, culturale, politica ed economica.

Il consiglio municipale di Bristol ha nominato una Direzione per lo sviluppo duraturo e la giustizia sociale così come una commissione corrispondente. Questa direzione, che elabora le politiche concernenti le donne e tratta le questioni di uguaglianza sottoposte al consiglio comunale, ha istituito un Forum delle donne che è un organo consultivo permanente per l'insieme delle politiche del consiglio comunale.

* * *

Allegato VI : La banca dati sui talenti femminili

Istituita nel 1999 e creata dal Centro norvegese per l'uguaglianza dei sessi (*Likestillingssenteret*), la *Kvinnebasen* è una banca dati dedicata ai talenti femminili che ha l'obiettivo di aumentare la visibilità delle competenze delle donne. I principali obiettivi della *Kvinnebasen* sono:

- reclutare donne per i posti di gestione;
- reclutare donne per i posti dei consigli di amministrazione.

La consultazione della banca dati è inoltre aperta ai mezzi di comunicazione, che possono attingervi dichiarazioni, interviste, etc., così come a qualsiasi organizzazione o istituzione alla ricerca di relatrici o di conferenzieri. La base *Kvinnebasen* ha l'obiettivo di aumentare il numero di donne che occupano posti di alto livello sia nel settore privato che in quello pubblico. Essa fa parte di una banca dati più ampia che raggruppa in particolare i siti www.forskerbasen.no e www.styrekandidater.snd.no (banche dati per le ricercatrici e per le candidate a posti nei consigli d'amministrazione).

Sulle circa 3350 donne che fino ad oggi hanno depositato il loro curriculum vitae nella banca dati, il 76% hanno un'esperienza di gestione e 57% un'esperienza acquisita nei consigli di amministrazione. Le donne registrate nella banca dati *Kvinnebasen* hanno in generale un livello di studi superiore, possono vantare esperienze in un ampio ventaglio di campi e presentano una grande diversità di classi di età, di esperienze e di formazione.

La *Kvinnebasen* è una banca dati aperta, vale a dire che la consultazione del suo sito web e la ricerca di candidate in essa iscritte non sono sottoposte ad alcuna restrizione. I potenziali datori di lavoro possono, ad esempio, effettuare ricerche per competenza specifica, per tipo di formazione, per città, per nome o attraverso qualsiasi altra informazione registrata.

Un bollettino di aggiornamento mensile viene inviato a tutte le candidate iscritte nella banca dati *Kvinnebasen*. Il sito web propone anche articoli regolarmente aggiornati su questioni concernenti le donne, «il profilo del mese», «l'iniziativa del mese», etc.; ci si potrà fare un'idea del sito visitando l'indirizzo www.kvinnebasen.no.

* * *

Allegato VII : I partiti politici e la promozione della partecipazione equilibrata

Inghilterra

La legge del 2002 relativa alla discriminazione sessuale nelle candidature alle elezioni è ormai entrata in vigore. Si tratta di un testo le cui disposizioni opzionali autorizzano i partiti politici d'Inghilterra a presentare liste di candidate preselezionate interamente composte da donne («*all-women short lists*») a tutte le elezioni pubbliche (elezioni europee, legislative, comunali, Parlamento scozzese, Assemblea gallese e Autorità della Grande Londra).

I democratici liberali hanno utilizzato il sistema dell'alternanza di un candidato e di una candidata nelle liste elettorali («*zipping*») alle elezioni europee del 1999 e il meccanismo del gemellaggio di un candidato e di una candidata («*twinning*») alle elezioni dell'Autorità della Grande Londra.

Il partito laburista ha impiegato il sistema delle liste di candidate preselezionate alle elezioni legislative del 1997 (che venne contestato poiché contravveniva alla legge sulla discriminazione sessuale – di qui la modifica alla legge avvenuta nel 2002) ed il gemellaggio di un candidato e di una candidata alle elezioni dell'Autorità della Grande Londra, all'Assemblea del Galles ed al Parlamento scozzese.

Tutti i partiti politici che stanno preparando la loro posizione rispetto a questa legge e le loro intenzioni sulla messa in atto della legislazione saranno chiari dopo i loro rispettivi congressi alla fine dell'estate 2002 – (il partito laburista potrà reintrodurre in una certa misura il sistema delle liste di candidate preselezionate ; i democratici liberali hanno rifiutato nel loro congresso del 2001 una mozione a favore delle liste di candidate preselezionate per i seggi disponibili, decidendo piuttosto di contribuire maggiormente al finanziamento di campagne di sensibilizzazione e di formazione – ma è difficile prevedere la posizione che assumeranno quest'anno durante i loro congressi; il partito conservatore ha espresso apprezzamenti positivi sulle liste eque e rappresentative di candidati).

* * *

Alcuni siti internet pertinenti

<http://www.humanrights.coe.int/equality/>
Divisione Parità del Consiglio d'Europa

<http://assembly.coe.int/>
Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

<http://www.coe.fr/cplre/indexe.htm>
Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa del Consiglio d'Europa

http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/index_fr.htm
Parità fra le donne e gli uomini – Unione europea

<http://www.db-decision.de>
Banca dati europea: le donne e il potere decisionale

<http://www.ccre.org/site-fr.html>
Rete europea degli eletti locali e regionali

<http://www.womenlobby.org/index2.htm>
Lobby europea delle donne

http://www.europarl.eu.int/committees/femm_home.htm
Commissione dei diritti delle donne e delle pari opportunità del Parlamento europeo

<http://www.ipu.org/>
Unione Interparlamentare

<http://www.un.org/womenwatch/daw>
UN Division for the Advancement of Women – Divisione dell'ONU per la promozione della donna

¹ Per maggiori informazioni sui dati relativi al diritto di voto delle donne ed al loro diritto di presentarsi alle elezioni, si veda il sito web dell'Unione Interparlamentare: www.ipu.org.

² Cfr. Ad esempio «Le donne nella vita politica, 1945-2000», Serie «Rapporti e Documenti» n. 37, Unione Interparlamentare, Ginevra 2000; Tendenze e Statistiche delle Nazioni Unite concernenti la donna nel mondo; «Le donne in politica negli Stati membri del Consiglio d'Europa».

³ Il Belgio, Il Lussemburgo, la Spagna, l'Inghilterra e l'Irlanda del Nord hanno apportato alcune restrizioni all'articolo 7 per quanto concerne la trasmissione ereditaria della Corona e la Germania e la Svizzera per quanto concerne la legislazione militare nazionale che impedisce alle donne di ricoprire cariche nell'ambito dei conflitti armati.

⁴ Nella versione francese di questa raccomandazione, si è deciso di utilizzare il termine «droits de la personne humaine» (in italiano diritti della persona umana – nota del traduttore) per tradurre «human rights» (diritti dell'uomo), in seguito alla comunicazione del Comitato dei Ministri del 24 maggio 1994 in risposta alla Raccomandazione 1229 (1994) dell'Assemblea parlamentare relativa alla parità dei diritti fra le donne e gli

uomini. Il Comitato dei Ministri sostiene l'impiego del termine «diritti della persona umana», riservando l'impiego del termine «diritti dell'uomo» per i testi giuridici già esistenti.

⁵ Il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE) ha adottato una raccomandazione al riguardo nell'ambito della sua sessione del giugno 2002: Raccomandazione 111 (2002) sul diritto di voto individuale delle donne: un'esigenza democratica. Cfr. documento CG (9) 7 elaborato da Diane Bunyan, relatrice.

⁶ Dovrebbe essere rivista la legislazione nei seguenti campi: sistema elettorale; impiego; funzione pubblica; diritto in materia di lavoro (congedo per maternità, etc.); elette/i; parità fra le donne e gli uomini (comprese le misure positive). Le seguenti pratiche dovrebbero essere riviste: metodi di lavoro dei partiti politici; metodi impiegati per rendere noti i posti vacanti; procedure di nomina e di promozione.

⁷ Rapporto finale dell'attività del gruppo di specialisti sulle azioni positive nei campi dell'uguaglianza fra le donne e gli uomini (EG-S-PA (2000) 7).

⁸ *Verso l'equilibrio tra le donne e gli uomini*, Edizioni del Consiglio d'Europa 2002, ISBN 92-871-4900-3.

⁹ Le Donne in politica negli Stati membri del Consiglio d'Europa, <http://www.coe.int/equality>

¹⁰ Questa risoluzione si riferisce al rapporto della Commissione europea sulla messa in atto della Raccomandazione 96/694 del Consiglio del 2 dicembre 1996.

¹¹ IDEA e Charter 88, *Handbook on Democracy Assessment*, Stockholm: IDEA, 2002.

¹² Il 18 novembre 1982 il Consiglio costituzionale ha invalidato l'articolo della legge comunale del 1982 che stabiliva una quota di rappresentanza per ciascun sesso (75 %) nelle liste dei candidati alle elezioni comunali. L'invalidazione è stata pronunciata in nome dell'uguaglianza dei cittadini dinnanzi alla legge, garantita dall'articolo 3 della Costituzione del 1958 e dall'articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

¹³ Per approfondimenti, si veda il rapporto pubblicato nel 1997 dal Parlamento europeo, intitolato: *Incidenza dei differenti sistemi elettorali sulla rappresentanza politica delle donne*, Serie dei diritti della donna.

¹⁴ EG-S-PA (2000) 7

¹⁵ *Handels -og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark v Dansk Arbejdsgiverforening (sentenza Danfoss)* C-109/88, Rec. 1989, p. 3199. Una richiesta era stata depositata da un sindacato che agiva per conto di lavoratrici la cui remunerazione era in media inferiore del 7% a quella di un gruppo assimilabile di lavoratori maschi. Benché il salario di base fosse identico per i due gruppi, il datore di lavoro completava la remunerazione di base in funzione di un certo numero di criteri che, come sostiene il sindacato, creavano una discriminazione indiretta nei confronti delle lavoratrici. La CEJ ha stimato che, allorquando si è in presenza di un sistema di remunerazione opaco e di dati statistici che dimostrano una differenza di salario tra lavoratori e lavoratrici, l'onere della prova che la differenza di salario si spiega sulla base di fattori che non hanno relazione con il sesso del lavoratore è a carico del datore di lavoro. Il contratto collettivo nazionale danese dei salariati dipendenti dalle imprese determina la remunerazione di base per le differenti categorie di lavoratori ammettendo maggiorazioni individuali sulla base della flessibilità, della formazione professionale e dell'anzianità. La flessibilità è apprezzata in termini di qualità del lavoro, di volume di lavoro, di motivazione e di iniziativa del salariato. Ora i salariati, ignorando come erano applicati questi criteri, si trovavano nell'impossibilità di comparare gli elementi costitutivi dei loro salari. La remunerazione dei salariati uomini era in media superiore di circa il 7% in rapporto a quella delle salariate donne. La CEJ descrive il sistema di remunerazione come caratterizzato da una «mancanza totale di trasparenza». Essa ritiene che, a termini dell'articolo 141, quando un'impresa applica un sistema di remunerazione le cui modalità sono oscure e quando una lavoratrice stabilisce che la remunerazione media delle lavoratrici è inferiore a quella dei lavoratori maschi, il datore di lavoro ha l'onere di provare che la sua prassi salariale non è discriminatoria. La CEJ ritiene che, se risulta sistematicamente dall'applicazione del criterio della «qualità del lavoro» una ingiustizia verso le lavoratrici, ciò non si può spiegare se non col fatto che il datore di lavoro applica questo criterio in forma discriminante, perché la Corte stima che «non è concepibile» che la qualità del lavoro delle lavoratrici sia generalmente meno buona di quella dei lavoratori. Un datore di lavoro non può di conseguenza giustificare l'utilizzazione di un criterio quando la sua applicazione è

sistematicamente sfavorevole alle donne. **Enderby v Frenchay Health Authority** C-127-92, 27 ottobre [1993] Rec. I-5535, 5573.

La CEJ ha ritenuto che «quando statistiche significative mostrino una differenza sensibile di remunerazione tra due funzioni di valore uguale, di cui una è esercitata pressoché esclusivamente da donne e l'altra principalmente da uomini», si ritiene esista una «discriminazione apparente». Allorquando si constata una «discriminazione apparente», l'onere della prova che la differenza non si spiega con nessun fattore basato sull'appartenenza sessuale spetta al datore di lavoro. Differenze intervenute nel corso di negoziati collettivi non potrebbero giustificare differenze di remunerazione in un contesto di lavoro non misto. Questo affare riguarda due contratti collettivi distinti, quello degli ortofonisti e quello degli psicologi clinici, nei cui termini era applicata una differenza di remunerazione per impieghi di uguale valore: il datore di lavoro sosteneva che il fatto che le donne erano più numerose negli impieghi meno remunerati non era legato a una qualche forma di discriminazione, poiché alcune restrizioni o condizionamenti non pesavano su di loro nelle altre professioni mediche e che la differenza di remunerazione risultava da contratti collettivi firmati dallo stesso datore di lavoro e dagli stessi sindacati. La Corte ha rigettato l'argomento invocando la necessità di portare la prova dell'esistenza di una restrizione o di un condizionamento per stabilire la discriminazione: basta dimostrare che l'esistenza di due contratti collettivi distinti e di una differenza di remunerazione penalizza maggiormente le donne che gli uomini. Questo principio sembrerebbe ragionevole, poiché nel caso di una discriminazione strutturale e istituzionalizzata, l'esigenza della prova dell'esistenza di una restrizione arriverebbe a rendere impossibile l'interdizione di una discriminazione indiretta e, di fatto, a perpetuare indefinitamente situazioni squilibrate. La Corte non si è inoltre astenuta dal fissare questo principio affinché ogni giustificazione generata dalla «situazione del mercato» sia inaccettabile in materia di discriminazione indiretta, limitandole così ai contratti collettivi. S. A. Rivara, «Discriminazione, giustificazione ed effettività nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee», (1995) Lavoro e diritto 79, 96-98; H. Fenwick, T.K. Hervey, «Sex Equality in the Single Market: New Directions for the European Court of Justice», (1995) 32 CML Rev. 443, 461-469.

¹⁶ Vedi le conclusioni del Seminario del Consiglio d'Europa sulla partecipazione delle donne alla prevenzione e ai regolamenti dei conflitti, Strasburgo, 20-21 settembre 2001 (EG/Sem/Peace (2001) 7).

¹⁷ *Manuale sui meccanismi nazionali destinati a promuovere la parità fra le donne e gli uomini e sul piano di azione*, EG (2001) 7 (solo in inglese).

¹⁸ Vedi gli esempi che figurano nella pubblicazione «Verso l'equilibrio tra le donne e gli uomini», Edizioni del Consiglio d'Europa 2002, ISBN 92-871-4900-3.

¹⁹ Vedi la Direttiva 1555 (2002) dell'Assemblea Parlamentare sull'immagine delle donne nei media, doc. 9394, relatrice López González.

²⁰ Questo osservatorio è stato istituito dal Primo ministro con decreto del 18 ottobre 1995. Composto in origine da diciotto persone (uomini e donne) scelti in ragione delle loro competenze, presieduto dal Primo ministro, l'osservatorio è stato rinnovato con decreto del 25 novembre 2002 e comprende attualmente trentatré membri, parlamentari, esponenti della società civile, universitari (giuristi, storici, sociologi, politologi), tutti conosciuti come esperti in materia. Il suo coordinamento è assicurato da una responsabile generale. Le sue finalità sono state ampliate dopo la sua creazione e comprendono:

- l'identificazione, la valutazione e l'analisi delle disuguaglianze tra i sessi nella politica, nell'economia e nella società;
- la produzione e la diffusione di dati sulla situazione delle donne a livello nazionale e internazionale;
- l'elaborazione di proposte, di direttive e pareri volti alla promozione della parità tra le donne e gli uomini.

Sito web: <http://www.observatoire-parite.gouv.fr>

²¹ In Francia, ogni candidato/a alle elezioni politiche deve fare una dichiarazione di candidatura nella quale devono figurare i seguenti elementi: cognome, nome, sesso, professione ed età (non è richiesto il livello di studi). Poi, le statistiche sui candidati/e e gli eletti/e sono elaborate a livello di ciascun dipartimento dagli uffici elettorali di ogni prefettura, e quindi le statistiche dipartimentali arrivano al ministero degli Interni che accorpa i dati dipartimentali per pubblicare statistiche nazionali.

²² Vedi la Raccomandazione 1555 (2002) dell'Assemblea Parlamentare sull'immagine delle donne nei media.

²³ Uno studio comparativo fatto nel 1997-1998 in Norvegia, Svezia, Finlandia, Danimarca e Paesi Bassi nel quadro della Rete sulla rappresentanza dei sessi (Paesi-Bassi), per studiare l'immagine della donna e dell'uomo veicolata dalla televisione del servizio pubblico (*Chi parla - Who speaks*, 1997-1998). Il criterio adottato era la quantità di tempo concessa per parlare. In totale, 350 ore di televisione e 10 000 persone sono state analizzate. Lo studio rivela una disuguaglianza strutturale nella quantità di tempo concessa a donne e uomini che appaiono in video e del tempo accordato loro per parlare. La media è del 66% per gli uomini contro il 33% per le donne. Le differenze tra i paesi esaminati non sono trascurabili. Studi realizzati in Belgio e in Germania danno analoghi risultati. In Norvegia, queste ricerche sono state portate avanti per un periodo di dieci anni. Dopo un leggero miglioramento all'inizio, la media è subito ricaduta. Si osserva la stessa tendenza negativa nei Paesi-Bassi. Tuttavia esistono notevoli differenze tra i diversi tipi di programmi: la rappresentazione è più egualitaria nei programmi per i bambini, per i giovani e nei programmi religiosi, sebbene la proporzione delle donne non superi mai il 50%. Lo squilibrio tocca il suo massimo nei programmi sportivi: nei Paesi-Bassi, il 97% di coloro che intervengono nelle trasmissioni sportive sono di sesso maschile. Si deduce dai risultati di questi studi che le donne sono letteralmente meno visibili sui canali della televisione pubblica, vale a dire che esse hanno meno possibilità di essere riconosciute e di affermare la loro identità. A livello simbolico, si può dire che si concede meno spazio alle donne e che esse sono considerate meno importanti. Gli studi qualitativi mostrano che le donne si vedono assegnare, strutturalmente, uno statuto inferiore a quello degli uomini e che esse sono trattate con meno rispetto. Fonte: discorso di Bernadette van Dijck, Capo del Dipartimento della NOS sulla rappresentanza degli uomini e delle donne, Paesi-Bassi, Laboratorio sulle pratiche «buone» e «cattive» concernenti l'immagine delle donne nei media (Strasburgo, settembre 1998).