

31<sup>a</sup> SESSIONE

CG31(2016) 09prov  
29 Settembre 2016

## Partecipazione e rappresentanza politica delle donne a livello locale e regionale

Commissione Questioni di attualità

Relatrice<sup>1</sup>: Inger LINGE, Svezia (L, PPE/CCE)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti) .....	2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) .....	5

### Sintesi

Il rapporto contiene un'analisi dei dati e delle politiche riguardanti il conseguimento di una rappresentanza equilibrata di uomini e di donne nella vita politica negli Stati membri del Consiglio d'Europa e nella composizione delle delegazioni nazionali presso il Congresso, in una prospettiva locale e regionale. Fornisce una panoramica dell'attuale quadro giuridico e politico in questo campo ed esamina i mezzi e le modalità per migliorarlo, in particolare tramite l'applicazione delle quote di genere e lo sviluppo della collaborazione e del lavoro in rete con le organizzazioni della società civile.

Il rapporto invita gli enti locali e regionali a garantire che la rappresentanza femminile in tutti gli organi decisionali non scenda al di sotto della soglia del 40% e li incoraggia a sviluppare statistiche disaggregate per genere, da utilizzare per monitorare e valutare le candidature e l'evoluzione dei sistemi elettorali. Esorta inoltre i governi a sostenere gli sforzi degli enti territoriali in tal senso e raccomanda loro di valutare l'opportunità di adottare riforme legislative destinate a introdurre un sistema di quote per la presentazione delle candidature alle elezioni, di procedere a una revisione del sistema elettorale quando questo ha un impatto negativo sulla partecipazione politica delle donne, e di attuare la Raccomandazione del Comitato dei Ministri (2003)3.

---

1 L: Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni  
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso  
SOC: Gruppo Socialista  
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico  
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei  
NI: Membro non iscritto ad alcuni gruppo politico del Congresso

## PROGETTO DI RISOLUZIONE<sup>2</sup>

1. Conseguire la parità nella rappresentanza politica tra uomini e donne, che costituiscono il 50% della popolazione mondiale, è fondamentale per il buon funzionamento della democrazia rappresentativa ed è il prerequisito per la partecipazione politica. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa garantiscono l'uguaglianza giuridica tra i sessi, comprendente il diritto di candidarsi a cariche elettive e di essere eletti. Nella pratica, tuttavia, persistono numerosi fattori che ostacolano le opportunità delle donne di assumere ruoli di responsabilità nella vita pubblica e di ricoprire cariche elettive.

2. Le disuguaglianze in materia di accesso all'istruzione e/o all'occupazione, il sistema politico-istituzionale, i sistemi dei partiti politici, il livello di sostegno fornito dai partiti e gli atteggiamenti e gli stereotipi negativi rappresentano i fattori più importanti che limitano la partecipazione politica femminile. A questi si aggiungono le difficoltà che incontrano oggi le donne in Europa per trovare il giusto equilibrio tra vita privata e vita professionale; inoltre, sono spesso vittime di discriminazioni e devono affrontare atteggiamenti negativi che le deresponsabilizzano nei confronti della vita pubblica e politica e impediscono loro di rappresentare modelli di ruolo per le giovani generazioni di donne e di invogliarle a seguire il loro esempio.

3. L'effettiva applicazione di quote di genere, accompagnata da un sistema elettorale favorevole a una rappresentanza politica femminile, è un fattore della massima importanza, che può condurre a una partecipazione più equilibrata di entrambi i sessi e pertanto a un sistema decisionale politico e pubblico maggiormente equo, destinato quindi a migliorare la qualità e la credibilità dei processi politici.

4. I sistemi elettorali e le quote di genere non sono gli unici fattori atti a influenzare positivamente la rappresentanza femminile. Per accrescere in modo concreto la rappresentanza formale e sostanziale delle donne nella vita politica, occorre un approccio molto più vasto e globale, al di là delle modifiche della legislazione elettorale.

5. Il lavoro da pioniere svolto dal Consiglio d'Europa nel campo della protezione dei diritti umani e della parità tra i sessi ha consentito di elaborare un solido quadro giuridico e politico che può fare notevolmente avanzare i diritti delle donne e permettere agli Stati membri di avvicinarsi al conseguimento dell'obiettivo di un'autentica parità di genere. Tutti gli organi del Consiglio d'Europa esprimono un'identica esigenza di una partecipazione equilibrata, dell'integrazione di una dimensione di genere, di un'azione specifica e di una valutazione dei risultati.

6. Nel 2003, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella sua Raccomandazione (2003)3, ha definito la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali come la rappresentanza di almeno il 40% di ciascun sesso in ogni organo decisionale della vita politica o

---

2 Bozza preliminare di risoluzione e bozza preliminare di raccomandazione approvate dalla Commissione Questioni di attualità il 22 marzo 2016

Membri della Commissione:

*F. Mukhametshin (Presidente) M. Byrne (Primo Vicepresidente), J. Neumann, (Secondo Vicepresidente), E. Yeritsyan (Quarto Vicepresidente), L. Aadel, S. Aliyeva, A. I. Alos Lopez, A. Ambros, A. Antosova, P. B. Andersen (sostituto: S. Andersen), E. Atkinson, C. Avanzo, G. A. Axelsson, S. Barnes, A. Benli, G. Bende (sostituto: G. Iles), L. Blaskovicova, S. Bohatyrychuk-Kryvko, A. Boff, G. Boschini, A. Bidav, F. Bizzocchi, A. Brand, E. Campbell-Clark, Y. Celik, L. Cederskjold, P. Chesneau, D. Davidovic, Z. Damjanovski, C. Dejonghe, N. Dirginciene, Z. Dragunkina, S. Gallo, F. Gamerdinger, G. Grzelak, J. V. Den Hout (sostituto: A. V. Der Tuuk), G. Ioakeimidis, S. V. Dooren, I. Emic, I. Ersoy, E. Flyvholm, J-L. Gaultier, F. Gezmis, D. Ghisletta, K. Gloanec-Maurin, G. Grzelak, A. Grotheer, G. Ioakeimidis, M. Kardinar, M. Kazandzhiev, M. Kocatepe, L. Kompier, H. Kole, A. Kordfelder, H. Kuhn-Theis, A. Leskovaar, I. Linge, M. S. Luca, N. Iakymchuk, A. Magyar, G.M. Mallia, H. Marva (sostituto: S. Janatuinen), K. Matyjaszczyk, M. Medaric, Y. Mishcheryakov (sostituto: V. Novikov), M. Muller, S. Orlova, M. Ozcinar, N. Palova, O. Pasevych, G. Pavlidis, C. Popa, L. Perikli, O. Pesic, N. Rafik-Elmrini, A. Ravins, F. Ramos, M. Reyes Lopez, Y. Renström, N. Rosu, T. Romashova, A. Romaniuk, M. Ryo, Y. Rzayeva, M. Rira, A. Sokolov, H. Sonderegger, M. Subasioglu (sostituto: M. Aydin), J.-L. Testud, G. Tkemaladze, A. Tragaioli, B. Toce, L. S. Vennesland, C. Vesovic, J. M. Vila-Bastida, E. Yeritsyan, N. Yakymchuk, J. Warmisham, D. Zagumenniy, J. Watson (sostituto: R. Saunders), P. Weidig, U. Wüthrich-Pelloli, L. Zaia*

N.B. I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: S. Cankoçak, M. Grimmeissen

pubblica. Tale criterio è stato ribadito nella Strategia del Consiglio d'Europa per l'uguaglianza di genere 2014-2017.<sup>3</sup>

7. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE), nella sua Risoluzione 1706, adottata nel 2010, ha sottolineato il fatto che un'equa partecipazione delle donne e degli uomini alla vita politica rappresenta uno dei fondamenti della democrazia e ha raccomandato agli Stati membri di accompagnare le misure riguardanti i sistemi elettorali e le quote di genere con iniziative a favore di un'educazione civica sensibile alle questioni di genere e interventi volti all'eliminazione degli stereotipi di genere.<sup>4</sup>

8. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ("il Congresso"), nell'ambito delle sue missioni di osservazione elettorale, prende come base di riferimento il Codice di buona condotta in materia elettorale (adottato dalla "Commissione di Venezia" del Consiglio d'Europa nel 2002), che lascia ai rispettivi paesi un margine di discrezionalità legislativa nella scelta dei sistemi elettorali, purché siano rispettati un certo numero di principi, quali l'uguaglianza del voto e del diritto di voto. La Commissione di Venezia ha inoltre stipulato che "le norme giuridiche che impongono una percentuale minima di persone di ogni sesso tra i candidati non devono essere considerate contrarie al principio dell'uguaglianza del suffragio, se hanno una base costituzionale".<sup>5</sup>

9. Per quanto riguarda le quote, conformemente all'Articolo 2.1.d della sua Carta (2007), il Congresso si è impegnato a rispettare il principio di un'equa rappresentanza delle donne e degli uomini al suo interno e a includere nella composizione delle sue delegazioni, fin dal 2008, almeno il 30% del sesso sottorappresentato. Nella pratica, la partecipazione di almeno il 30% delle donne è stata garantita a partire dal 2011, e si è dimostrata un'iniziativa molto riuscita per la promozione della rappresentanza femminile, non solo nella composizione delle delegazioni nazionali, ma anche a livello della presidenza e vicepresidenza degli organi del Congresso. Rimane tuttavia ampio spazio per ulteriori progressi nel conseguimento degli obiettivi stabiliti nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri del 2003, al fine di garantire che la rappresentanza di entrambi i sessi all'interno di ogni organo decisionale della vita politica o pubblica non scenda al di sotto della soglia del 40% e di applicare tale criterio alle norme relative alla rappresentanza equilibrata ai vertici delle diverse commissioni del Congresso.

10. In considerazione di quanto sopra esposto e al fine di migliorare la partecipazione e la rappresentanza politica delle donne, il Congresso invita le autorità locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa e le loro associazioni nazionali a:

a. applicare la Raccomandazione del Comitato dei Ministri (2003)<sup>3</sup> relativa a una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici, al fine di garantire che la rappresentanza di entrambi i sessi in ogni organo decisionale della vita politica o pubblica non scenda al di sotto della soglia del 40%;

b. garantire, conformemente alla Risoluzione del Congresso 393 (2015) sullo statuto dei rappresentanti eletti, che il modo in cui sono gestiti gli affari politici negli enti locali e regionali non sia tale da dissuadere le donne dal candidarsi a cariche elettive, ad esempio programmando gli orari delle riunioni per renderli conciliabili con la vita familiare e fornendo un sostegno per accudire i figli;

c. valutare e riferire i progressi compiuti in materia di partecipazione equilibrata nella vita politica e pubblica, sviluppando statistiche disaggregate per genere e strumenti per un monitoraggio di genere delle candidature e delle elezioni, analizzandone l'evoluzione;

d. sviluppare e attuare azioni specifiche finalizzate a migliorare la partecipazione politica femminile, quali, ad esempio, programmi di costruzione delle capacità, corsi di formazione per i candidati, programmi per il reclutamento dei candidati alle cariche elettive, affiancamento dei nuovi eletti o corsi di formazione per imparare a parlare in pubblico;

e. sostenere l'istituzione di comitati per l'uguaglianza di genere, potenziare la creazione di reti tra gruppi femminili e altre ONG a sostegno della partecipazione politica delle donne e delle donne candidate;

<sup>3</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229> and [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02\\_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf)

<sup>4</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17809&lang=en>

<sup>5</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-e>

*f.* integrare e applicare il concetto e il metodo del bilancio di genere nelle loro procedure lavorative, in quanto strumento per favorire l'uguaglianza di genere, integrando la dimensione di genere come categoria di analisi e di controllo del bilancio;

*g.* conformarsi alle norme in materia di quote, allorquando esistono, e introdurre meccanismi di monitoraggio affidabili che consentano di verificare che le donne siano inserite nelle liste elettorali in condizioni di parità con gli uomini;

*h.* firmare e applicare la Carta europea per l'uguaglianza e la parità tra donne e uomini nella vita locale, elaborata dal Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CCRE);

11. Richiamandosi alla propria Risoluzione 303 per una parità di genere sostenibile nella vita politica locale e regionale, il Congresso si impegna a:

*a.* adoperarsi per conformarsi alla Raccomandazione 2003(3) del Comitato dei Ministri, affinché la rappresentanza di entrambi i sessi in ogni organo decisionale della vita pubblica o politica non scenda al di sotto della soglia del 40%;

*b.* monitorare la distribuzione per genere all'interno del Congresso e pubblicare i dati pertinenti (riguardanti i membri e i supplenti, i presidenti delle commissioni, dei gruppi politici e dei gruppi di lavoro e i relatori) al momento del rinnovo delle delegazioni ogni quattro anni;

*c.* integrare e applicare il concetto di bilancio di genere nelle sue attività;

*d.* esortare i gruppi politici rappresentati presso il Congresso ad esercitare pressioni sui loro rispettivi partiti politici (nazionali o regionali, a seconda dei casi), per invitarli ad adottare piani d'azione specifici volti a stimolare la partecipazione delle donne, basati sull'analisi delle cause della loro sottorappresentazione, visto il ruolo politico essenziale svolto dai partiti politici nella promozione della partecipazione delle donne alla vita politica, dal momento che reclutano, selezionano e presentano le candidature alle cariche elettive.

## PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE<sup>6</sup>

1. Conseguire la parità nella rappresentanza politica tra uomini e donne, che costituiscono il 50% della popolazione mondiale, è fondamentale per il buon funzionamento e la qualità della democrazia rappresentativa ed è il prerequisito per una partecipazione politica giusta ed equilibrata.
2. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa garantiscono l'uguaglianza giuridica tra i sessi, ivi compreso il diritto di candidarsi a cariche elettive e di essere eletti. Nella pratica, tuttavia, persistono numerosi fattori che ostacolano le opportunità delle donne di assumere ruoli di responsabilità nella vita pubblica e di ricoprire cariche elettive. In Europa le donne sono spesso vittime di discriminazioni e devono affrontare atteggiamenti negativi, che contribuiscono a deresponsabilizzarle nei confronti della vita pubblica e politica.
3. Il lavoro da pioniere svolto dal Consiglio d'Europa nel campo della protezione dei diritti umani e della parità tra i sessi ha consentito di elaborare un solido quadro giuridico e politico che può fare notevolmente avanzare i diritti delle donne e permettere agli Stati membri di avvicinarsi al conseguimento dell'obiettivo di un'autentica parità di genere.
4. Nel 2003, il Comitato dei Ministri, nella sua Raccomandazione (2003)3, ha definito la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali come la rappresentanza di almeno il 40% di ciascun sesso in ogni organo decisionale della vita politica o pubblica. Tale criterio è stato ribadito nella Strategia del Consiglio d'Europa per l'uguaglianza di genere 2014-2017.<sup>7</sup>
5. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ("il Congresso") ha preso come base di riferimento per le sue politiche in materia di uguaglianza di genere la Raccomandazione (2003)3 del Comitato dei Ministri e la Strategia del Consiglio d'Europa per l'uguaglianza di genere 2014-2017 (che stabiliscono l'esigenza di una rappresentanza di almeno il 40% di entrambi i sessi in ogni organo decisionale della vita politica o pubblica), nonché la Risoluzione 1706 (2010) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che raccomanda agli Stati membri di accompagnare le misure riguardanti i sistemi elettorali e le quote di genere con iniziative a favore di un'educazione civica sensibile alle questioni di genere e interventi volti all'eliminazione degli stereotipi di genere.
6. Nella sua Raccomandazione 273 (2009) sulle pari condizioni di accesso alle elezioni amministrative locali e regionali, il Congresso raccomanda l'adozione, da parte degli Stati membri, di un sistema elettorale a livello locale e regionale che garantisca un'alternanza di candidati uomini-donne nelle liste e che preveda sanzioni finanziarie in caso di mancato rispetto, consentendo al genere sottorappresentato di accedere a cariche di responsabilità in seno agli organi esecutivi dei comuni e delle regioni.
7. Conformemente all'Articolo 2.1.d della sua Carta (2007), il Congresso si è impegnato a rispettare il principio di un'equa rappresentanza delle donne e degli uomini al suo interno e a includere nella composizione delle sue delegazioni, fin dal 2008, almeno il 30% del sesso sottorappresentato. Nella pratica, la partecipazione di almeno il 30% delle donne è stata garantita a partire dal 2011.
8. In considerazione di quanto sopra esposto, e in particolare della Raccomandazione del Comitato dei Ministri (2003)3, e al fine di migliorare la partecipazione e la rappresentanza politica delle donne, il Congresso invita il Comitato dei Ministri a incoraggiare i governi degli Stati membri a:
  - a. attuare la Raccomandazione del Comitato dei Ministri (2003)3, facendo il bilancio delle evoluzioni e dei cambiamenti intervenuti dal 2003 e dibattere dei risultati nei rispettivi comitati direttivi;
  - b. sostenere gli sforzi delle autorità locali e regionali per promuovere e attuare misure specifiche volte a migliorare la partecipazione politica delle donne, al fine di conformarsi alla soglia minima del 40% definita dalla Raccomandazione del Comitato dei Ministri (2003)3 relativa a una partecipazione equilibrata di entrambi i sessi in tutti gli organi decisionali nella vita politica e pubblica;
  - c. valutare la possibilità di istituire delle statistiche elettorali ufficiali disaggregate per genere e degli strumenti destinati a monitorare le elezioni e le candidature a livello locale, regionale e nazionale, basandosi sulle buone pratiche già esistenti in numerosi Stati membri e sostenere le autorità locali e regionali in tale processo;

<sup>6</sup> Si veda nota a piè di pagina 2

<sup>7</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229> and [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02\\_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf)

*d.* incoraggiare e sostenere l'istituzione, a ogni livello di governo, di comitati per l'uguaglianza di genere, che operino in rete con ONG e gruppi femminili a difesa della partecipazione politica delle donne e a sostegno delle donne candidate;

*e.* esaminare la possibilità di introdurre riforme legislative destinate all'applicazione di quote per i candidati alle elezioni, prevedendo penalità finanziarie in caso di mancato rispetto, e, laddove esiste il sistema proporzionale, prendere in esame l'introduzione di sistemi "a cerniera";

*f.* esaminare la possibilità di rivedere e adeguare i loro sistemi elettorali, se si constata che questi hanno un impatto negativo sulla partecipazione e la rappresentanza politica delle donne.

9. Il Congresso invita altresì il Comitato dei Ministri ad avviare un dialogo politico con il Congresso, nel formato appropriato, in vista del monitoraggio della presente raccomandazione e delle motivazioni che figurano nell'allegato.