

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3693

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa della deputata CENTEMERO

Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e altre disposizioni per la promozione dell'equilibrio di genere nella rappresentanza politica, nei partiti politici e nell'accesso alla comunicazione politica nei mezzi di informazione

Presentata il 23 marzo 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — Benché assai più di metà della popolazione europea sia costituita da donne e nonostante gli obblighi giuridici e gli impegni politici assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e dai loro governanti, nelle istituzioni che formano i nostri sistemi politici non vi è ancora un'equilibrata rappresentanza di donne e uomini.

Come afferma la Commissione europea sulla *Democracy through Law* (Commissione di Venezia) nelle sue *Guidelines on Political Parties Regulation* (Linee guida sulla regolamentazione dei partiti politici), « lo scarso numero di donne in politica rimane una criticità che mina il completo funzionamento del processo democratico ». In effetti, l'attuale livello della rap-

presentanza politica femminile è in contrasto con il principio della parità di genere, che dovrebbe essere uno dei pilastri delle nostre democrazie. La democrazia rappresentativa è il sistema più equo ed efficiente per governare società complesse. Tuttavia, se la parte maggiore della popolazione non è adeguatamente rappresentata, è lecito chiedersi se il sistema possa essere considerato rappresentativo o addirittura democratico.

Per cambiare questa situazione occorrono misure attive, come l'introduzione di obblighi giuridici, e reali cambiamenti nell'approccio della società a queste problematiche. Le donne hanno il diritto di essere coinvolte nei processi decisionali della politica e gli Stati e i partiti politici

hanno il dovere di farlo. La mancanza di rappresentanza femminile in politica compromette la stessa legittimità democratica degli organi rappresentativi.

Il Consiglio d'Europa occupa una posizione di primo piano per l'eguaglianza di genere, anche attraverso la promozione dei suoi parametri progressivi e la condivisione delle buone prassi. La Gender Equality Strategy 2014-17 prevede cinque obiettivi principali per la valorizzazione del ruolo delle donne e il raggiungimento di una parità sostanziale: combattere gli stereotipi di genere e il sessismo, prevenire e combattere la violenza contro le donne, garantire un uguale accesso delle donne alla giustizia, raggiungere una partecipazione bilanciata di donne e uomini alla vita politica e nelle decisioni pubbliche, instaurare una prospettiva di genere in tutte le politiche e le misure.

Il lavoro basato sulla sua Strategia per l'eguaglianza di genere ha portato all'azione politica e a modifiche alla legislazione di molti Stati membri: diciotto Paesi hanno apportato significative modifiche alla legislazione per garantire la conformità alle norme del Consiglio d'Europa sull'eguaglianza tra i sessi. « Raggiungere l'eguaglianza di genere è fondamentale per la tutela dei diritti umani, il funzionamento della democrazia, il rispetto dello Stato di diritto e la crescita e la sostenibilità economiche », ha dichiarato il Segretario generale Thorbjørn Jagland. Il lavoro pionieristico del Consiglio d'Europa nell'ambito dei diritti umani e dell'eguaglianza di genere ha portato a un solido quadro giuridico e politico che ha contribuito all'avanzamento dei diritti delle donne e all'avvicinamento degli Stati membri all'eguaglianza di genere *de facto*.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si è ripetutamente pronunciata a favore di misure tese ad affrontare la sottorappresentazione delle donne nelle istituzioni democratiche. Negli ultimi decenni, inoltre, un'ampia gamma di misure è stata introdotta, in Europa e altrove, per favorire la rappresentanza femminile in politica.

Il risultato delle ultime elezioni per il Parlamento europeo illustra sia i progressi complessivamente raggiunti, sia il fatto che gli stessi non dovrebbero essere dati per scontati. Nel 1979, la percentuale delle donne elette era pari al 16 per cento sul totale. Da allora, la percentuale complessiva dei seggi occupati da donne al Parlamento europeo è cresciuta a ogni elezione. Dalle precedenti elezioni del 2009 alle ultime del 2014, la percentuale delle donne elette è così salita dal 35,05 per cento al 36,88 per cento. Tale crescita globale nasconde però notevoli differenze tra singoli Paesi: la percentuale delle donne europarlamentari in Irlanda e Lituania, ad esempio, che in entrambi i casi era pari al 25 per cento nel 2009 (tre europarlamentari su 12), è salita al 55 per cento nel 2014 nel caso dell'Irlanda (sei europarlamentari su 11), ma è calata al 9 per cento (un europarlamentare su 11) in Lituania.

A livello nazionale, soltanto in quattro tra i Parlamenti nazionali dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa la partecipazione femminile supera il 40 per cento. Alle elezioni del dicembre 2015, una percentuale *record* di donne è stata eletta alla Camera bassa del Parlamento spagnolo (dal 35 per cento si è passati al 39 per cento). Solo tredici Parlamenti in totale (compresi i quattro dianzi citati) sono formati per un terzo o più da donne, e soltanto in altri sette Parlamenti nazionali si riscontra una quota femminile oscillante fra un quarto e un terzo del totale. In altri termini, nei restanti 27 Stati membri del Consiglio d'Europa su 47, la percentuale di donne nella Camera bassa del Parlamento o nel Parlamento monocamerale è inferiore al 25 per cento.

In Italia le donne parlamentari costituiscono il 31 per cento della Camera dei deputati a partire dalle elezioni del 2013 e il 28 per cento dei componenti del Senato, con un incremento dovuto principalmente alla scelta dei candidati da parte dei partiti politici. Vi sono stati alcuni progressi di buon auspicio in fondo alla classifica, nel senso che attualmente nessuno Stato membro del Consiglio d'Europa

ha meno del 10 per cento di donne nel proprio Parlamento nazionale, dato da raffrontare con quelli di cinque Stati membri nel 2005 e di tre nel 2008. Nel complesso, tuttavia, è evidente che, in materia di rappresentanza politica delle donne, nei Parlamenti nazionali sussiste un notevole margine di miglioramento.

Questi dati evidenziano che la parità di genere e la partecipazione politica delle donne dipendono da una varietà di fattori e dal diverso contesto politico, economico, sociale e culturale di ciascun Paese.

Tra i fattori politici che determinano la partecipazione delle donne alla vita pubblica, senz'altro figurano il sistema elettorale, i partiti politici e i loro statuti, i criteri di selezione dei candidati, le misure positive come le quote, tanto obbligatorie per legge che volontarie, le normative giuridiche, l'azione delle organizzazioni non governative e delle associazioni. Il fattore dalla portata maggiore è la consacrazione del principio della parità di genere nelle norme costituzionali, che si traduce poi nella legislazione e nell'azione dei governi e delle istituzioni.

L'istruzione e la formazione delle donne sono fattori decisivi, poiché costituiscono la preconditione per acquisire le competenze necessarie per partecipare alla vita politica ai diversi livelli.

La risoluzione su *Assessing the impact of measures to improve women's political representation*, approvata dalla Commissione del Consiglio d'Europa per l'egualianza e la non discriminazione, evidenzia l'importante ruolo che i partiti politici esercitano per raggiungere e accrescere l'equilibrio nella partecipazione di donne e uomini alla vita politica.

« Contrariamente a quanto comunemente si crede, in generale non è l'elettore bensì il partito politico a decidere chi viene eletto », secondo quanto afferma l'esperta di questioni di genere Drude Dahlerup.

È possibile individuare tre fasi chiave nel processo di reclutamento dei candidati: auto-candidatura da parte del singolo che esprime il desiderio di presentarsi alle elezioni, selezione da parte dei partiti

politici e, in ultimo, elezione da parte degli elettori. Alcune ricerche hanno dimostrato che nella fase finale la scelta degli elettori è influenzata principalmente dai partiti, dalle loro posizioni politiche e da esperienze precedenti, piuttosto che dalla questione se i candidati siano donne o uomini. In altre parole, mentre gli elettori decidono le dimensioni di ciascun partito nell'organo elettivo, è per lo più il partito che controlla chi viene effettivamente eletto, innanzitutto scegliendo i candidati e poi collocandoli in collegi più o meno sicuri o in posizioni più o meno alte sulla lista. I partiti politici determinano quindi ampiamente la composizione dei Parlamenti e degli organi elettivi a livello locale e regionale e possono svolgere un ruolo fondamentale nel migliorare la rappresentanza politica femminile. Conseguentemente, le misure adottate per aumentare il numero delle donne nei Parlamenti dovrebbero, da una parte, incoraggiare un maggior numero di donne ad auto-candidarsi e, dall'altra, spingere i partiti politici a selezionare più donne come candidate per i seggi che realisticamente hanno prospettive di vittoria.

I partiti politici hanno le loro regole interne e procedure determinate per il reclutamento e la selezione dei candidati alle cariche pubbliche elettive. Tra le strategie efficaci poste in essere dai partiti per reclutare donne si annoverano l'adozione e l'applicazione di quote di genere specifiche per il partito, obiettivi informali e altri meccanismi e azioni positive a tutti i livelli, anche per il conferimento degli incarichi all'interno del partito. Le quote stabilite dai partiti implicano l'impegno del singolo partito a includere una percentuale di donne tra i candidati nominati per un certo incarico politico. Tali quote sono più spesso applicate attraverso gli atti costitutivi, gli statuti e i regolamenti dei partiti. In Europa, queste misure sono state adottate per la prima volta all'inizio degli anni '70 e nel corso degli anni '80 hanno iniziato ad apparire in diversi schieramenti politici in molte regioni del mondo. Oggi, in quasi tutti gli Stati aderenti all'OSCE ci sono dei partiti che

utilizzano le quote di genere per selezionare i loro candidati.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nella risoluzione n. 1898 (2012) sui partiti politici e la rappresentanza politica delle donne, ha sottolineato il ruolo fondamentale che i partiti possono svolgere. La risoluzione indica un'ampia gamma di misure che i partiti possono adottare, basate sulle buone prassi indicate dagli Stati membri del Consiglio d'Europa. Le raccomandazioni comprendono l'assunzione di un impegno formale in favore dell'eguaglianza e del *mainstreaming* di genere nello statuto del partito, l'organizzazione di campagne e attività per attrarre iscrizioni al partito da parte delle donne, creazione di strutture solo femminili e stanziamento di fondi adeguati per finanziarle, nonché misure per assicurare che le strutture di partito selezionino candidati alle elezioni pienamente rappresentativi della società, con una buona presenza proporzionale femminile. Nella risoluzione si raccomanda altresì di assicurare la massima trasparenza nella procedura di selezione dei candidati e di introdurre una quota minima del 40 per cento del sesso sottorappresentato negli organi decisionali esecutivi dei partiti a tutti i livelli. Un'altra serie di misure raccomandate riguarda programmi di formazione e affiancamento per accrescere la capacità di assumere posizioni politiche di responsabilità, formazione sull'uso dei media e concessione di adeguati tempi di presenza nelle trasmissioni durante le campagne elettorali.

Le quote di partito sono particolarmente efficaci in Svezia, dove le donne hanno mobilitato i partiti politici dall'interno e dall'esterno sin dal 1920 per promuovere la selezione di candidate e dove le riforme socio-economiche hanno modificato significativamente fattori strutturali e culturali, quali l'istruzione, la partecipazione della forza lavoro, la cura dei figli e i congedi parentali.

La Commissione di Venezia, nella sua relazione, analizza i rapporti esistenti tra la libertà dei partiti politici di regolare autonomamente il proprio funzionamento,

compresa la scelta dei candidati, e l'ambizione che lo Stato può avere a promuovere valori democratici anche disciplinando le attività dei partiti politici medesimi. La Commissione di Venezia afferma con chiarezza che l'adozione di provvedimenti giuridici per promuovere il rispetto di principi democratici nella selezione dei candidati è conforme alle norme internazionali in materia di diritti umani e alle raccomandazioni della stessa Commissione. D'altra parte, l'interferenza dello Stato può mettere a repentaglio il pluralismo, in particolare nei Paesi di recente transizione verso la democrazia. Spetta quindi a ogni Stato scegliere tra un approccio liberale, che favorisce la libertà dei partiti e l'assenza di regolamentazione dei loro affari interni, o, al contrario, l'approccio teso a rafforzare per legge la democrazia interna nella selezione dei candidati.

La relazione raccomanda anche che i criteri imposti ai partiti politici nella scelta dei candidati siano coerenti con il sistema elettorale, sottoposti ad effettiva supervisione da parte di organi indipendenti, come i tribunali o le commissioni elettorali, e proporzionati, ossia quanto meno gravosi possibile per la libertà dei partiti.

Altro aspetto particolarmente critico per le donne attive in politica, come sottolineato dal Consiglio d'Europa, è l'accesso ai mezzi di comunicazione, alla rappresentanza e agli spazi assegnati durante le campagne elettorali: si tratta di temi cruciali, al pari della disponibilità di fondi per la campagna elettorale. Nel 1995, la piattaforma di Pechino fissò l'obiettivo strategico della promozione di un'immagine equilibrata e non stereotipata delle donne nei mezzi di comunicazione. Da allora, le organizzazioni internazionali hanno indirizzato un gran numero di risoluzioni e raccomandazioni ai loro Stati membri, ma l'impatto è stato scarso.

Le donne sono meno rappresentate nei media rispetto agli uomini e hanno poco spazio nelle notizie e nelle trasmissioni d'informazione politica. Le donne in politica sono ancora menzionate in rapporto

al loro modo di vestire o al pettegolezzo e alla vita privata, piuttosto che per la loro attività politica e le loro realizzazioni. Nei media, le donne sono ancora presentate sotto i tradizionali profili dell'educazione, degli affari sociali e della violenza o delle molestie sessuali. In Italia, le donne in politica appaiono solo nel 20 per cento del tempo televisivo dedicato alla politica. Ciò vale in particolare per le campagne elettorali. I giornali descrivono spesso i disaccordi tra donne parlamentari come « questioni femminili » e le donne che discutono questioni politiche in rete sono subissate da insulti sessisti.

L'articolo 1 della presente proposta di legge enuncia la norma di principio generale sottesa all'intervento legislativo, ossia la promozione dell'equilibrio di genere nella partecipazione e nella rappresentanza politica a tutti i livelli, sia per le cariche pubbliche elettive, sia negli organi dei partiti politici, sia nei mezzi di comunicazione, intesa come la possibilità che donne e uomini, con gli stessi diritti e gli stessi doveri, possano effettivamente contribuire alla vita pubblica della Nazione in condizioni di eguaglianza e parità.

L'articolo 2 contiene specifiche disposizioni volte a promuovere l'equilibrio di genere all'interno dei partiti politici attraverso alcune modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante « Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione indiretta in loro favore », convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13. Nelle disposizioni relative allo statuto dei partiti viene ampliata la parte relativa alle modalità destinate a promuovere la parità tra i sessi nelle candidature, inserendo modalità e strumenti per promuovere e assicurare l'equilibrio di genere nelle candidature, nelle cariche elettive e negli organismi collegiali e direttivi, a tutti i livelli, in attuazione dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione; sono altresì disciplinate le modalità con cui debbono essere assicurate le risorse per l'attuazione e il sostegno dell'equilibrio di genere, nonché

le modalità di selezione delle candidature per tutte le elezioni e le cariche nel rispetto dell'equilibrio di genere.

Nell'articolo 3, che modifica anch'esso il decreto-legge n. 149 del 2013, viene inserito il riferimento all'equilibrio di genere anche nelle norme sulla trasparenza della rendicontazione e sulla parità di accesso alle cariche elettive nei partiti politici. In particolare si prevede che i partiti politici siano tenuti a destinare una quota, pari ad almeno il 10 per cento delle somme ad essi spettanti, a iniziative volte a sostenere la formazione, la rappresentanza e l'effettiva partecipazione delle donne alla vita politica e alle campagne elettorali. In caso di inosservanza, la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici applica una sanzione amministrativa pecuniaria pari al triplo delle somme distratte dalla suddetta destinazione. I partiti politici inoltre promuovono l'equilibrio di genere nelle cariche pubbliche elettive, su base volontaria, in modo che nessuno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento. L'articolo modifica altresì il testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, disponendo che l'equilibrio di genere debba essere assicurato all'interno delle singole liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nei collegi plurinominali e non nel più generico complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista. Inoltre, si dispone una modifica nella percentuale (da 60 a 50 per cento) dei candidati dello stesso sesso che deve essere osservata nell'ambito del numero complessivo dei candidati capilista nei collegi di ciascuna circoscrizione.

L'articolo 4 contiene norme volte a promuovere l'equilibrio di genere nei partiti politici attraverso modifiche alla disciplina del Fondo previsto dall'articolo 9 del citato decreto-legge n. 149 del 2013, che, ripartito dalla Commissione, viene utilizzato per sostenere e accrescere la forma-

zione, la partecipazione e la rappresentanza delle donne nella vita politica.

Nell'articolo 5 si cura la promozione dell'equilibrio di genere nell'accesso ai mezzi di informazione nei programmi di comunicazione politica e durante le campagne elettorali, attraverso una modifica della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in materia di *par condicio* in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione.

L'articolo 6, infine, affida alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici la vigilanza sul rispetto delle disposizioni relative alla parità e all'equilibrio di genere nella rappresentanza e nella partecipazione alla vita politica nei partiti nonché nell'accesso alla comunicazione politica nei mezzi di informazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità e definizione).

1. La presente legge promuove l'equilibrio di genere nella rappresentanza pubblica, attraverso misure volte ad accrescere e assicurare una pari ed equilibrata partecipazione di donne e uomini alla vita politica nazionale, regionale e comunale, alle cariche pubbliche elettive, agli organi dei partiti politici e all'accesso ai mezzi di comunicazione nelle campagne elettorali.

2. Agli effetti della presente legge, per « equilibrio di genere » si intende la possibilità che donne e uomini, con gli stessi diritti e gli stessi doveri, possano contribuire alla vita pubblica della Nazione in condizioni di effettiva eguaglianza e parità.

ART. 2.

(Disposizioni per la promozione dell'equilibrio di genere nei partiti politici).

1. Al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, comma 2, le parole: « ai sensi dell'articolo 49 » sono sostituite dalle seguenti: « ai sensi degli articoli 49 e 51 »;

b) all'articolo 3, comma 2:

1) la lettera f) è sostituita dalla seguente:

« f) le modalità e gli strumenti per promuovere e assicurare l'equilibrio di genere nelle candidature, nelle cariche elettive e negli organismi collegiali e direttivi, a tutti i livelli, in attuazione del-

l'articolo 51, primo comma, della Costituzione »;

2) dopo la lettera *h*) è inserita la seguente:

« *h-bis*) le modalità con cui sono assicurate le risorse per l'attuazione e il sostegno dell'equilibrio di genere »;

3) alla lettera *l*) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , nel rispetto dell'equilibrio di genere ».

2. All'articolo 9, comma 3, sesto periodo, della legge 6 luglio 2012, n. 96, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , nel rispetto dell'equilibrio di genere ».

ART. 3.

(Disposizioni in materia di trasparenza e parità di accesso alle cariche pubbliche elettive).

1. Al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 5, comma 1, dopo le parole: « al funzionamento interno » sono inserite le seguenti: « , all'equilibrio di genere »;

b) all'articolo 9:

1) al comma 2, dopo le parole: « dei candidati », ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: « e degli eletti »;

2) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. I partiti politici sono tenuti a destinare una quota pari ad almeno il 10 per cento delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12 ad iniziative volte a sostenere la formazione, la rappresentanza e l'effettiva partecipazione delle donne alla vita politica e alle campagne elettorali. In caso di inosservanza, la Commissione applica una sanzione amministrativa pecuniaria pari al triplo delle somme distolte dalla destinazione di cui al presente comma ».

2. I partiti politici promuovono l'equilibrio di genere nelle cariche pubbliche elettive, in modo che nessuno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento.

3. Al comma 3 dell'articolo 18-*bis* del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come sostituito dall'articolo 2, comma 10, lettera c), della legge 6 maggio 2015, n. 52, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al terzo periodo, le parole: « nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista » sono sostituite dalle seguenti: « in ciascuna lista di candidati per l'attribuzione dei seggi nei collegi plurinominali »;

b) al quarto periodo, le parole: « 60 per cento » sono sostituite dalle seguenti: « 50 per cento ».

ART. 4.

(Disposizioni per il sostegno dell'attuazione dell'equilibrio di genere nei partiti politici).

1. All'articolo 9 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 4 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Il fondo è utilizzato per sostenere e accrescere la formazione, la partecipazione e la rappresentanza delle donne nella vita politica. »;

b) al comma 5, dopo le parole: « sono annualmente suddivise » sono inserite le seguenti: « dalla Commissione »;

c) dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:

« 5-*bis*. Le risorse assegnate ai sensi del comma 5 sono iscritte in un distinto capitolo del bilancio del partito; le spese sostenute attraverso l'utilizzo delle

medesime risorse sono illustrate in apposito allegato al rendiconto di esercizio ».

ART. 5.

(Equilibrio di genere nell'accesso ai mezzi di informazione nei programmi di comunicazione politica e nelle campagne elettorali).

1. Alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

« 3-*bis*. Nei programmi di comunicazione politica radiotelevisiva è assicurato il rispetto dell'equilibrio di genere »;

b) all'articolo 4, comma 2, dopo la lettera b) è inserita la seguente:

« b-*bis*) nei casi di cui alle lettere a) e b) è altresì assicurato il rispetto dell'equilibrio di genere »;

c) all'articolo 5, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« 1-*bis*. Nella definizione dei criteri di cui al comma 1 è assicurato il rispetto del principio dell'equilibrio di genere ».

ART. 6.

(Vigilanza).

1. La Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, vigila sul rispetto delle disposizioni relative alla parità e all'equilibrio di genere nella rappresentanza e nella partecipazione alla vita politica nei partiti nonché nell'accesso alla comunicazione politica nei mezzi di informazione.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0039910