

DONNE E POLITICA

RIFLESSIONI SULLA PARTECIPAZIONE DELLE DONNE AL PROCESSO DECISIONALE POLITICO

Delfini Luciana

“Date alle donne occasioni adeguate
ed esse saranno capaci di tutto.”
OSCAR WILDE

L'uguaglianza di genere nella vita pubblica è un valore fondamentale e un requisito indispensabile per una reale democrazia. L'asimmetrica partecipazione femminile a livello politico costituisce l'indicatore più evidente di come non si sia ancora realizzata l'uguaglianza tra i generi sancita nelle legislazioni nazionali e in quelle della stessa UE.

Nel dibattito pubblico da molti anni in atto, la scarsa presenza delle donne nelle istituzioni elettive sembra costituire un dato empirico piuttosto che un complesso problema sociale, politico, economico e culturale, che non trova spiegazioni univoche e valide in termini generali.

La discriminazione ai danni delle donne è una discriminazione ai danni di tutta la società perché, nel privare gli organi decisionali delle competenze di cui le stesse sono portatrici, si producono diseconomie che ostacolano sia il raggiungimento di una crescita inclusiva sia la promozione della competitività nazionale.

Dunque, la diversità di genere nei processi di policy non è solo una questione di democrazia ma anche una questione economica.

Fin dalla prima Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne tenutasi a Città del Messico nel 1975, la comunità internazionale ha prestato grande attenzione alla rappresentanza delle donne negli organi decisionali politici e al loro impatto sul processo decisionale. Tuttavia, nonostante questo interesse della comunità internazionale, l'ingresso delle donne in Parlamento è stato lento e spesso deludente.

La sottorappresentanza femminile nelle assemblee elettive e nei processi di *policy* è un fenomeno che accomuna le realtà politico-istituzionali globali e che costituisce un ostacolo allo sviluppo democratico dei paesi, alla loro competitività e dunque alle loro economie. Una partecipazione bilanciata, oltre a nascere da un'esigenza di giustizia e democrazia, è anche una condizione necessaria affinché gli interessi delle donne siano presi in considerazione, per dare giusta attenzione alle loro preoccupazioni e alle loro esperienze aventi una specificità di genere.

E una democrazia forte e dinamica è possibile solo quando il Parlamento riflette pienamente la popolazione che rappresenta e richiede che gli interessi di diversi gruppi nella società, comprese le donne, siano presi in considerazione nei processi decisionali.

I Parlamenti, infatti, rappresentano il luogo ove vengono definiti i principali orientamenti di un paese, riflettono i punti di vista e gli interessi dell'intera società e rivelano, sia nella loro composizione sia nell'agenda dei temi che affrontano e nell'orientamento politico che impongono, l'interesse delle opinioni e degli interessi della società che li ha eletti.

Il passaggio dallo sviluppo di programmi dedicati alle donne alla visione di policy globale è possibile solo attraverso un riassetto dei procedimenti decisionali per la cui attuazione gli Stati devono promuovere una attiva e visibile politica di *mainstreaming* di genere in modo che, prima di assumere decisioni, sia condotta una analisi dei loro effetti sull'intera popolazione.

La stessa definizione di *gender mainstreaming*¹ adottata nel 1998 dal Consiglio d'Europa, contiene riferimenti a nuovi modi di concepire e di approcciare la politica prevedendo “*la riorganizzazione dei processi politici perché muove l'attenzione dalle politiche per l'uguaglianza di genere verso le politiche di ogni giorno e verso le attività degli attori normalmente coinvolti nei processi politici correnti*”.

La necessità di dare concretezza a tale processo – alla luce del fatto che, sino ad oggi, le scelte di *policy making* non sono state neutre – impone un cambiamento sostanziale nella struttura organizzativa pubblica.

Nell'Unione europea sono numerosi gli atti che si riferiscono alla rappresentanza di genere: dalla relazione della Commissione sull'attuazione della Raccomandazione 96/694 del Consiglio; alla Strategia di Lisbona (2000) sulla crescita e l'occupazione; alla Raccomandazione del 2003 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla partecipazione equilibrata di donne e uomini al processo decisionale politico e pubblico, adottata nel marzo 2003; alla “Tabella di marcia per la parità tra donne e uomini per il periodo 2006-2010” (Roadmap 2006-2010/2006/2132 (INI)) dell'8 febbraio 2006.

In ordine a detta Road Map (Considerando L) i parlamentari europei così si sono espressi “*considerando che le donne rappresentano il 52% della popolazione europea ma tale proporzione non si riflette nei luoghi di potere sia nel momento dell'accesso che in quello della partecipazione; considerando che la rappresentatività dell'intera società è un elemento che rafforza la governance e la pertinenza delle politiche rispetto alle attese della popolazione; considerando inoltre che esiste una varietà di soluzioni a livello nazionale (leggi, accordi o iniziative politiche) per concretizzare la rappresentanza delle donne nei luoghi decisionali [...] chiede alla Commissione, utilizzando i lavori dell'Istituto europeo per l'uguaglianza tra uomini e donne e basandosi sui progressi monitorati dalla Banca dati sul decisionmaking, di valutare le buone prassi esistenti a livello internazionale, nazionale o regionale, che consentono la partecipazione delle donne ai processi decisionali e di promuoverne la conseguente diffusione ed adozione, segnatamente sostenendo una rete di donne coinvolte nel processo decisionale [...] invita gli Stati membri a individuare e perseguire obiettivi e termini chiari per l'aumento della partecipazione delle donne a tutte le forme di presa di decisioni e il potenziamento della loro rappresentanza nella vita politica [...]*”

Ovviamente la difficoltà di intervenire con atti incisivi riguardo la promozione di una rappresentanza bilanciata, strutturata all'interno dei processi decisionali, costituisce sicuramente un punto debole nell'ambito di una strategia globale principalmente perchè le azioni vengono avviate attraverso strumenti di *soft law*, per lo più Raccomandazioni e Risoluzioni non direttamente vincolanti per gli Stati membri.

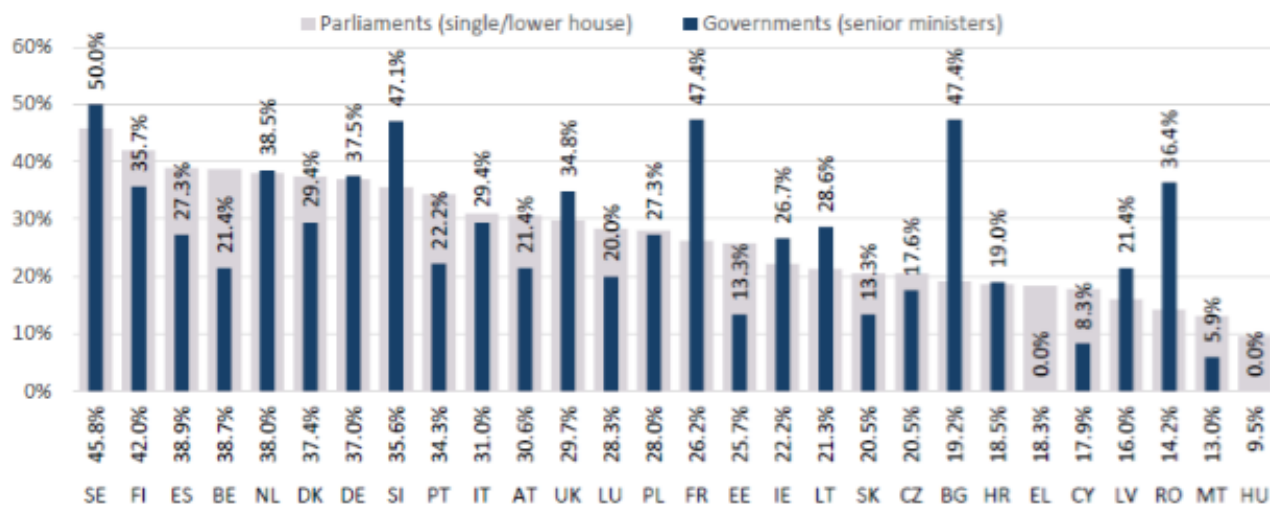
Quanto ai numeri, la Commissione europea nel suo Rapporto 2017 sulla parità tra donna e uomo, pubblicato l'8 marzo 2017, sottolinea come le donne continuano ad essere sottorappresentate per quanto riguarda la partecipazione ai Governi e ai Parlamenti nazionali.

Nonostante la percentuale media UE di donne nei Parlamenti monocamerale e nelle Camere basse sia

¹*Gender Mainstreaming conceptual framework, methodology and presentation of good practices*”, Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming, Consiglio d'Europa, Strasburgo, febbraio 1999.

aumentata dal 22,1% dell'ottobre 2004 al 28,7% nel novembre 2016, il tasso di incremento registrato è, di fatto, molto contenuto.

Fig. 1. *Percentuale di donne nei Governi e nei Parlamenti degli Stati UE*



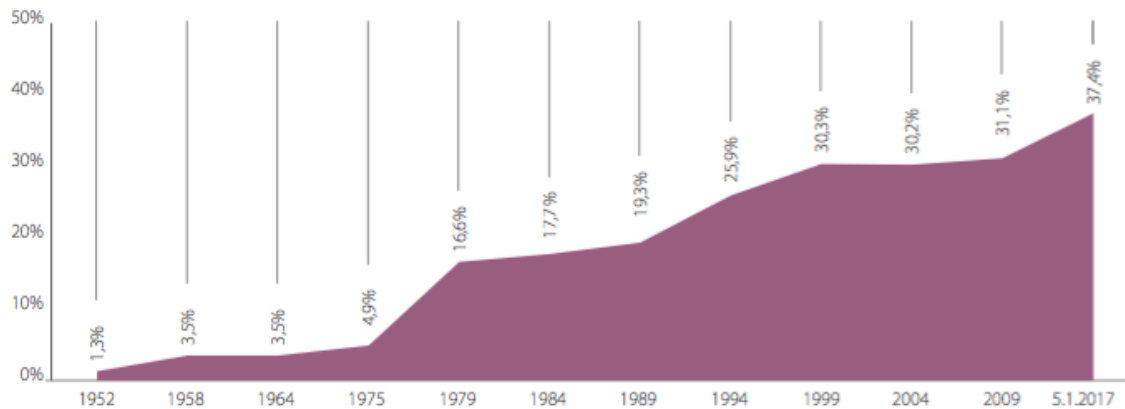
Fonte Database della Commissione europea sulle donne nel decision-making (novembre 2016).

Nei paesi nordici, la parità a livello sociale è già stata quasi raggiunta. Il modello sociale praticato consente di dire che si tratta di una parità effettiva, praticata nella quotidianità.

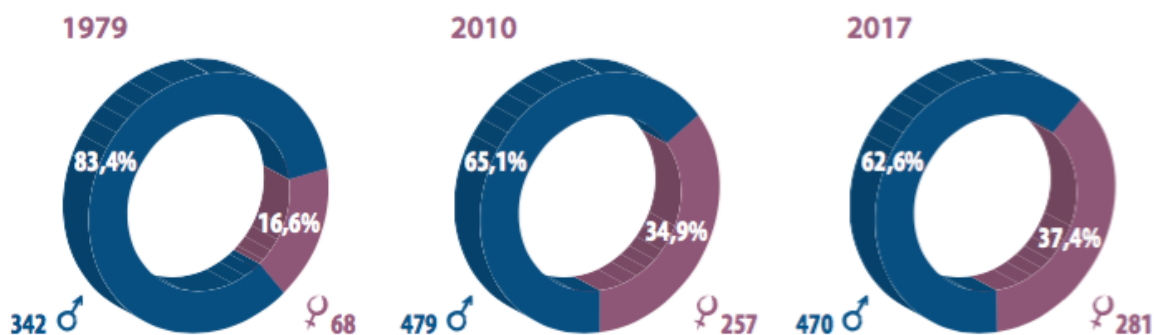
Sono Paesi in cui esistono i servizi per la famiglia, in cui le responsabilità familiari sono equamente ripartite tra l'uomo e la donna, l'organizzazione della società e del lavoro tiene conto delle esigenze di conciliazione.

Il Parlamento europeo, a proposito di partecipazione femminile, è stato più virtuoso, ha compiuto progressi in tempi minori pur non essendo ancora vicino alla reale rappresentanza femminile: nel 1979, la percentuale di donne elette era pari al 16% e, da allora, la percentuale complessiva è cresciuta a ogni elezione, fino alle ultime elezioni del 2014, in cui la percentuale di donne elette è salita al 36,88%.

Fig. 2 *Membri del Parlamento europeo 1952-2017*



MEPs



Fonte: *Women in European Parliament*, European Parliament, March 2017

Detta crescita cela, invero, rilevanti differenze fra singoli paesi, differenze originate da molteplici fattori, ma, soprattutto, dai diversi contesti economici, sociali e culturali di ogni paese.

Nonostante l'incremento della rappresentanza politica femminile, rimangono di appannaggio "quasi" esclusivamente maschile i Ministeri/Dicasteri strategici, quelli in posizioni chiave.

Nell'ottobre del 2016 oltre due terzi dei Ministri dei settori amministrativi di alto profilo o delle materie economiche erano in mano a uomini, mentre, sempre secondo lo studio della Commissione europea, per i Ministeri/Dicasteri dei settori socioculturali, il 40 % circa è attribuito alle donne.

Il Consiglio d'Europa, nella seduta del 21 aprile 2016 l'Assemblea parlamentare, ha adottato la risoluzione 2111 (2016) su "*Valutare l'impatto delle misure volte a migliorare la rappresentanza politica delle donne*" invitando gli Stati membri a compiere ogni sforzo possibile per incrementare la rappresentanza politica delle donne sia attraverso l'introduzione del principio di parità nelle Certe Costituzionali sia, ove possibile, introducendo nella legislazione elettorale il sistema delle quote.

Inoltre di rilevante interesse l'invito dello stesso Consiglio ad affiancare, a dette azioni, numerose:

- misure positive: ad esempio norme elettorali regolanti la composizione delle liste in relazione all'alternanza di genere; norme poste a garanzia della rappresentanza di genere nella scelta dei candidati

dei partiti, anche attraverso la trasparenza nelle procedure di selezione e lo sviluppo di meccanismi per sostenere le donne nelle campagne elettorali

- misure di accompagnamento: come incentivi per sensibilizzare i media sul tema delle donne in politica; la destinazione di una parte dei finanziamenti pubblici ai partiti nelle attività rivolte a promuovere la partecipazione delle donne e la loro rappresentanza politica; ^[1] ^[2] incoraggiare la ricerca e la raccolta di dati sulla partecipazione delle donne alla vita politica a livello nazionale, regionale e locale.

Per quanto riguarda le donne presenti nei Parlamenti del mondo, secondo i dati forniti nel gennaio 2017 dall'Unione interparlamentare, la percentuale di donne parlamentari è attualmente pari al 23 %, con differenze per aree regionali.

Fig. 3 Le donne nei Parlamenti del mondo

LE DONNE NEI PARLAMENTI DEL MONDO			
<i>Dati % su base regionale</i>			
	Camera unica o Camera bassa	Senato o Camera alta	Entrambe le Camere
Americhe	28,3	27,5	28,1
Europa - Paesi OSCE	26,4	26,0	26,3
Africa subsahariana	23,8	22,1	23,6
Asia	19,6	16,3	19,3
Paesi Arabi	18,9	12,6	18,0
Pacifico	15,0	37,1	17,4
Totali	23,4	22,9	23,3

I Paesi del Nord Europa raggiungono il livello più alto di rappresentanza con quasi il 42%, quello più basso è raggiunto dagli Stati Arabi (19% circa) e dai Paesi del Pacifico (15%).

* * * * *

La democrazia rappresentativa, sistema più equo ed efficiente per governare società complesse, non può essere piena se la parte maggiore della popolazione non è adeguatamente rappresentata.

Eppure le donne hanno il diritto di essere coinvolte, e gli Stati hanno il dovere di coinvolgerle, nei processi decisionali della politica.

Per comprendere la portata del fenomeno della rappresentanza femminile è necessario tenere in considerazione una moltitudine di fattori che variano nel tempo e nello spazio e che influenzano in modo determinante il processo di selezione dei candidati che aspirano ad intraprendere la carriera politica.

Quelle che per gli uomini sono fasi di un normale percorso verso il seggio - eleggibilità, reclutamento,

selezione ed elezione - per le donne sono ostacoli destinati ad impedirne la carica. Pensiamo solo al linguaggio politico che rimanda ad istituti ad uso unicamente maschile.

In tale contesto i *media* svolgono ruolo importante; è facilmente verificabile come sia differente il modo con cui i mezzi di comunicazione trattano i candidati uomini rispetto alle candidate donne. Risulta, dunque, di tutta evidenza come anche i percorsi formali verso le elezioni siano molto più semplici per gli uomini soprattutto in ragione delle resistenze culturali anche (diremmo soprattutto) all'interno delle formazioni partitiche.

Le barriere culturali, inoltre, determinano un grave ritardo per la parità perchè sono lo specchio di comportamenti e di abitudini "di tutti i giorni" legate profondamente agli stereotipi di genere. Decisive sono, sul punto, l'istruzione e la formazione poiché costituiscono la preconditione per acquisire le competenze necessarie e abbattere i preconcetti che impediscono il raggiungimento di una piena e reale uguaglianza.

Le trasformazioni che implicano tali cambiamenti culturali sono spesso intergenerazionali, ma questo non può essere un pretesto per ritardare azioni e soluzioni politiche.

Occorre, e al più presto, sviluppare le capacità delle istituzioni governative di progettare politiche e programmi *ad hoc* migliorando il ruolo di formazione dei meccanismi di uguaglianza e assicurando che tale formazione sia obbligatoria e ampiamente diffusa nei vari settori governativi. E ciò rafforzando le strategie di *mainstreaming* e promuovendo processi di *policy* aperti e inclusivi.

Coinvolgere donne e uomini provenienti da una vasta gamma di *background* educativi, categorie professionali e livelli, età, abilità e status familiare, in processi di consultazione ben ideati, quindi, è un passo importante nella progettazione delle politiche di uguaglianza di genere.

Comprendere la prospettiva e gli interessi delle donne è un requisito fondamentale della democrazia e contribuisce al buon governo e ad una *governance* responsabile.

È importante aumentare il numero di donne nei parlamenti, ma è anche importante per le donne, una volta in Parlamento, ridefinire l'agenda politica e utilizzare questa loro posizione influente per contribuire al processo decisionale.

Le donne parlamentari possono ridisegnare le priorità politiche e consentire l'espressione e l'attuazione di nuove *policy* attraverso l'adozione e l'applicazione di politiche e leggi inclusive.