

Donne e autoreferenzialità della politica*

di Roberto Bin **

(7 gennaio 2003)

1. Il primo problema: l'autoreferenzialità della politica italiana

Ho sempre pensato che l'assoluta marginalità della presenza delle donne nella politica italiana non sia un problema delle donne, ma della politica italiana. Un sistema politico autoreferenziale, tutto proiettato verso le proprie dinamiche interne e strutturalmente incapace di comunicare all'esterno, se non attraverso messaggi pubblicitari degni del peggior marketing televisivo. L'autoreferenzialità è il motivo per cui ogni riforma si blocca e marcisce nel dibattito, il cui risultato, quando qualche risultato ci sia, è deprivato di qualsiasi capacità di incidere nella realtà.

L'autoreferenzialità ha bloccato i lavori nella "Bicamerale", costringendola a partorire un testo privo di qualsiasi coerenza e di una precisa fisionomia: e tuttavia poi bocciato per evitare comunque che il fatto stesso dell'approvazione di un testo di riforma, quale esso fosse, potesse suonare come vittoria per qualcuno. Per altro verso, l'autoreferenzialità - assieme al suo aspetto "organizzativo", il corporativismo della classe politica - ha bloccato quello che da ogni parte era indicato come il perno di qualsiasi riforma efficace e efficiente del "Titolo V", la "regionalizzazione" del Senato: 315 famiglie minacciate di perdere la loro fonte di sostentamento era un sacrificio inaccettabile che non poteva essere richiesto a 315 capifamiglia! L'autoreferenzialità sta ora bloccando la scrittura dei nuovi Statuti regionali: dopo la riforma del Titolo V, di fronte all'enorme compito legislativo che si prospetta ai Consigli regionali, questi, invece di affrontare il delicatissimo problema di come disegnare strutture e procedure adatte ad affrontarlo con competenza e celerità, si preoccupano soltanto di "difendere il loro ruolo", inteso come mantenimento del potere di destabilizzare l'esecutivo senza doverne rispondere agli elettori. L'autoreferenzialità infine blocca qualsiasi seria iniziativa volta a porre rimedio all'esclusione delle donne dagli organi di decisione politica: se la politica italiana è fatta per il 90% di uomini, la parità minaccia di espellere il 36% di loro!

Date le premesse, si capisce con chiarezza con quali tecniche la politica italiana affronti la questione della parità delle donne nella rappresentanza politica: o, come è avvenuto con le riforme che hanno inciso sugli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni ordinarie e speciali, trasferendo ad altri il compito di provvedere in concreto - ad altri capifamiglia che si troveranno ovviamente nello stesso imbarazzo -, o promovendo riforme pubblicitarie e inutili, come quella dell'art. 51 Cost.

2. Marketing pubblicitario e riforme costituzionali

«A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». A che cosa serve l'aggiunta di questa proposizione al primo comma dell'art. 51 Cost.? Cerchiamo di capirlo scartabellando tra gli atti preparatori, dominati, come è ovvio, dalla partecipazione delle donne, pur così scarsa in termini assoluti (autoreferenzialità di sottosistema?). L'iniziativa è del Governo: nella relazione dà atto che *"l'insufficiente rappresentanza femminile nelle cariche elettive e la scarsa partecipazione delle donne alla vita politica del Paese è un problema largamente avvertito dall'opinione pubblica e costituisce, altresì, un dato incontrovertibile"*; ma afferma anche che *"tale situazione certamente non comporta un deficit democratico giacché la scelta degli eletti è espressione del libero voto dei cittadini"*. E allora, dov'è il problema? *"Tuttavia, non v'è alcun dubbio che essa implichi un difetto di rappresentatività della parte femminile della popolazione"*: ecco il problema; ed allora *"con il presente disegno di legge costituzionale il Governo intende dare un forte segnale di attenzione alla richiesta che proviene dalla parte femminile della popolazione"*.

Di un segnale, appunto, si tratta, nulla di più. Nulla viene mutato infatti, dato che la formula prescelta per "completare l'articolo 51 non è casuale", in quanto "consente una grande varietà di soluzioni, perché naturalmente diversi possono essere gli approcci al problema e i modi di affrontarlo e che potranno tradursi anche nella adozione di provvedimenti mirati a consentire la partecipazione delle donne alle competizioni elettorali in condizioni di pari opportunità". In conclusione, "la proposta di revisione della Costituzione intende dare una valida base a tutte quelle azioni positive che le donne italiane meritano per il grandissimo contributo che hanno dato e danno alla Nazione". Lo stile del messaggio

pubblicitario è perfetto, ma agli stessi proponenti risulta evidente che la norma prodotta non serve a niente, nulla cambiando quanto a "valida base" delle future azioni positive, rispetto a quella fornita dall'art. 51 prima del "completamento": è solo un segnale, generico e aperto a tutte le misure concrete, che restano ancora tutte impregiudicate e tutte da definire.

Né si può dare colpa di così scarsa incisività al Governo. Nella legislatura precedente era stato approvato in prima lettura una proposta non molto diversa (vi si parlava di "parità di accesso" anziché di "pari opportunità"). In questa legislatura, dei ben 13 progetti di legge presentati alla Camera e dei 3 presentati al Senato, solo uno (S - 467; C - 206) esce dal coro monotono e propone una modifica effettiva della base costituzionale: *"in ogni competizione elettorale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati"*. Certo, approvarlo sarebbe stata una sorta di schiaffo alla Corte costituzionale, visto che proprio una disposizione legislativa di questo tenore era incorsa nella sua censura: ma appunto per questo sarebbe servita una modifica capace di cambiare le premesse normative, i vincoli costituzionali. Degno di nota anche il tentativo della Lega (C - 1799) di modificare il tenore dell'art. 51 assicurando che le *"condizioni di eguaglianza per l'accesso dei cittadini dell'uno e dell'altro sesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive"* sono *"garantite"*, e non semplicemente *"promosse"*. Anche questa formula - che a suo tempo la Commissione pari opportunità aveva suggerito alla "Bicamerale" - avrebbe espresso un motto di orgoglio della politica che, di fronte allo stop indicato dalla Corte costituzionale, esercitava il suo legittimo potere di cambiare il parametro di giudizio, la norma costituzionale.

Ma il progetto governativo ha assorbito tutti gli altri: nella discussione, in commissione come in aula, nell'uno come nell'altro ramo del Parlamento, tutto si è svolto senza particolari sussulti, una volta che si è raggiunto l'accordo sull'assumere il progetto governativo come testo - base, pur integrandolo con l'innesto della significativa specificazione *"con appositi provvedimenti"*, che in origine mancava. Per il resto, costante è stato il riferimento alla sentenza 422 della Corte, per lo più in tono critico, benché non ne sia particolarmente chiaro il motivo. Infatti nei confronti del sistema delle "quote" elettorali, che indubbiamente la Corte ha respinto, si è registrata anche una corale contrarietà dei parlamentari; ma forse si è equivocato sul significato delle altre affermazioni della Corte. Così, per esempio, la relatrice on. Montecchi (seduta 107 dell'Assemblea, dell'1 marzo 2002) ritiene che nella giurisprudenza della Corte *"la finalità della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini è stata intesa come applicabile solamente in un ambito socio-economico; non estensibile, cioè, anche ai diritti politici e, dunque, non utilizzabile per azioni positive in materia di rappresentanza"*: il che però va ben al di là delle affermazioni della Corte, travisandone la portata. Così l'invito espresso da alcuni costituzionalisti - sentiti in audizione nella legislatura precedente sullo stesso tema - a inserire in costituzione una "norma ombrello" che fungesse da base costituzionale per interventi molto forti a favore della rappresentanza delle donne, è stato accolto ritenendo necessaria una "norma ombrello" per legittimare interventi legislativi orientati a sostenere "azioni positive" rivolte, non già a "garantire il risultato" (ciò su cui la Corte ha posto un veto superabile soltanto con un nuovo "ombrello" costituzionale), ma ben più modestamente a promuovere l'eguaglianza dei punti di partenza (obiettivo che la Corte ha apertamente caldeggiato).

Insomma, come tante riforme di questi tempi, anche il nuovo art. 51 nasce dalla mancanza di obiettivi precisi, se non da quello di "dare un segnale" a chi se lo aspetta: un'*intentio* senza *ratio*, puro effetto pubblicitario il cui obiettivo è soddisfare senza dare.

3. Il secondo problema: perché le donne non votano per le donne?

Se, come risulta dalle statistiche, la percentuale delle donne candidate è molto più alta della percentuale delle donne elette, ciò può voler dire solo una cosa: che le donne non votano (*rectius*, neppure le donne votano) per le donne. Il difetto sta nelle donne elettrici o nelle donne candidate? Se non si capisce dove stia la malattia, rischioso è procedere ad una terapia. Questo, a mio avviso, è l'argomento che maggiormente indebolisce l'ipotesi delle quote elettorali, al di là delle sofisticate riflessioni attorno ai principi della rappresentanza.

La malattia sta nel *deficit* di democrazia del nostro sistema rappresentativo nel suo complesso. L'applicazione del principio democratico, delle garanzie di trasparenza, eguaglianza e segretezza tipiche dei meccanismi elettorali copre solo una porzione del sistema rappresentativo, dato che ad essi si sottrae la vita interna dei partiti, il modo con cui vengono scelte le candidature, formate le liste, distribuiti i seggi "sicuri" (e anche qualcosa che sta dopo le elezioni, come la verifica dei poteri, il riscontro dei casi di ineleggibilità, dei conflitti d'interessi ecc.). Dopo l'eliminazione del voto di preferenza, in nome della moralizzazione del voto, l'avvento delle riforme elettorali degli anni '90, la compilazione delle liste bloccate, la scelta dei candidati per i collegi uninominali e per le cariche monocratiche sono *arcana imperii* riservati alle segreterie di partiti che non hanno piacere di contarsi e di definire la propria influenza in base al consenso

elettorale. Quante sono le donne che contano nelle segreterie di questi partiti? qual è la riforma che può incidere su questo dato, modificandolo? Perché questo è un dato decisivo: a poco serve ottenere un allargamento della percentuale di candidate, se poi esse sono messe in posizione di puro rincalzo, in seggi impossibili, in ruoli decorativi; oppure se esse sono scelte in base a parametri diversi dalla loro capacità di attrarre il consenso degli elettori e di rappresentarne gli interessi. Allargare la percentuale dei candidati di sesso femminile non è una condizione sufficiente, e forse neppure necessaria, per un passo significativo sulla strada della parità. Non può essere questa, o non solo questa la cura.

Bisogna incidere sul modo di ragionare delle segreterie dei partiti, i veri motori dell'autoreferenzialità della politica. Sono anche i luoghi in cui si annidano i professionisti della politica, cioè i protagonisti del corporativismo della classe politica. La politica non è certo l'unica "professione" che tende ad escludere le donne, ma è sicuramente quella meno soggetta e assoggettabile a regole antidiscriminatorie: a qualsiasi tipo di regole, a dire il vero. Per modificarne le impostazioni bisognerebbe perciò agire esclusivamente con strumenti premiali: ma verso quali obiettivi specifici?

La questione degli obiettivi è molto seria. A me appare ridicola l'idea, che pure è serpeggiata nei lavori parlamentari per la revisione dell'art. 51, che la promozione debba rivolgersi verso gli elettori, per sensibilizzarli al problema e convincerli di votare di più le donne; come mi sembra risibile che la promozione debba rivolgersi alle donne, perché si dedichino di più alla politica (idea per altro espressa dal Ministro Prestigiacomo nel dibattito in Aula). L'obiettivo deve essere un altro, devono essere gli uomini che occupano le segreterie politiche ad essere incoraggiati a promuovere l'elezione di più donne. Lo dice anche la Corte, nella tanto criticata sent. 422: *quelle misure giudicate illegittime se imposte per legge, "possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature. A risultati validi si può quindi pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improrogabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare".*

Più che con la crescita culturale dei partiti, in cui non credo molto, è sull'interesse dei politici che bisogna agire. Ecco l'obiettivo: fare in mondo, attraverso adeguate norme promozionali, che i politici intravedano un preciso loro interesse nel promuovere l'elezione di donne. E non di donne qualsiasi, magari le mogli o le figlie di quel 36 % di capifamiglia che dovrebbero cedere loro il posto, ma preservano così il reddito familiare: ma di donne capaci di essere protagoniste della scena politica. Ma come? Quali possono essere le azioni positive adeguate?

4. Niente principi, poche buone misure concrete

La strumentazione non è difficile da trovare. Proprio la scrittura degli Statuti regionali e di quelli degli enti locali potrebbe essere l'occasione per incominciare a sbizzare qualche strumento, avviando una sperimentazione che ovviamente dovrebbe trovare il coronamento nella legislazione dello Stato. Pensiamo a meccanismi molto semplici che agiscono sui contributi e i rimborsi delle spese elettorali: se la legge dicesse che, sino al raggiungimento dell'obiettivo della parità, i contributi collegati ai candidati e agli eletti di sesso femminile sono del doppio, del triplo o del quadruplo dei contributi per i candidati e gli eletti maschi, qualcuno potrebbe dubitare dell'effettività di una tale misura nello stimolare l'interesse dei partiti a candidare ed eleggere le donne? E se poi norme statutarie o costituzionali imponessero ai regolamenti interni delle assemblee elettive di prevedere che nella distribuzione delle risorse ai gruppi politici un premio consistente deve essere riconosciuto ai gruppi che raggiungono dei livelli di decenza sulla strada della parità? E che nella distribuzione delle risorse le donne elette devono contare l'X% in più degli uomini? E se persino nella distribuzione della risorsa tempo, nella propaganda elettorale come nel contingentamento dei tempi di discussione nelle assemblee, si privilegiassero con norme analoghe le donne?

Non credo che si possa dubitare dell'efficacia di questi strumenti. Ci sarà certo da discutere di come quantificare l'X nella formula promozionale, ben sapendo che c'è un valore oltre al quale le cose sono destinate a cambiare, perché i "premi" diventerebbero decisivi e nessuno potrebbe permettersi di rinunciarvi. Assistendo alla discussione su come quantificare gli X finalmente avremo una misura matematica della volontà politica di risolvere il problema. E qui sta il vero nodo.

Troppo facile è continuare a produrre principi e norme programmatiche con cui infarcire Statuti, leggi e persino la Costituzione, ben sapendo che nulla essi produrranno. La scrittura degli Statuti regionali rischia di diventare un monumento innalzato all'inutilità retorica, e non solo per quanto riguarda la rappresentanza delle donne. Il fatto è che la volontà politica manca, e manca - come rivelano i lavori parlamentari - nelle stesse componenti femminili, accolte nella corporazione dei professionisti della politica al prezzo dell'omologazione negli interessi di categoria. Il consueto

paradosso dei tacchini che devono stabilire quando fare cadere il Natale paralizza come sempre il circuito delle riforme: si può pretendere che l'attuale classe politica voti norme che comportino la riduzione dei propri organici e faccia largo alle donne, a donne capaci di interrompere la logica autoreferenziale della politica italiana?

Ci vorrebbe una mobilitazione sociale convinta e forte per innescare il circolo virtuoso della riforme "paritarie". E forse, a questo punto, anche la misura drastica delle quote potrebbe assumere un significato importante: non come meccanismo permanente, che la Corte ha già detto essere in contrasto con la Costituzione, ma come misura transitoria. Per un unico turno elettorale, magari, al solo fine di consentire di emanare le norme di mantenimento "premierale" del sistema, quei piccoli congegni di cui si è appena detto: forse la Corte potrebbe prestare ad una misura transitoria di questo genere lo stesso occhio benevolo con cui ha guardato a ben altri regimi provvisori, come a quello relativo alle misure antiterrorismo degli anni di piombo o alla proroga infinita del regime di occupazione di fatto delle frequenze televisive. Sempre in via transitoria, approfittando dell'occasione, si potrebbe allora prevedere una forma di prepensionamento per quei politici professionali che, a causa dell'avanzata della rappresentanza femminile, della regionalizzazione del Senato, delle incertezze causate dal sistema dell'alternanza politica o dalle certezze provocate dal limite alla rieleggibilità nelle cariche, stanno costituendo un esercito che marcia compatto sotto i vessilli dell'autoreferenzialità, restio a qualsiasi riforma e favorevole ad ogni restaurazione.

* Intervento al Seminario "LA PARITA' DEI SESSI NELLA RAPPRESENTANZA POLITICA" tenutosi il 16 novembre 2002, in occasione della visita della Corte costituzionale

** p.o. di Diritto costituzionale - Università di Ferrara - binrob@unife.it