

Le "quote", o dell'eguaglianza apparente *

di Rosanna Tosi *

(9 gennaio 2003)

1. Il sistema delle quote e la rappresentanza politica

Il sistema delle quote è "irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica": questa affermazione si legge nella sentenza n. 422 del 1995 e, pur apoditticamente, riprende una preoccupazione anticipata e diffusa in una parte della dottrina. A tale preoccupazione non mi sentirei di opporre che la rappresentanza politica, così come siamo abituati a pensarla, è un prodotto della storia e che quindi, come è nata, è destinata a cedere di fronte ad esigenze cui essa non riesca a dare risposta, poiché di questo non mi pare sia mai mancata la consapevolezza; ciò che allarmava era la direzione del cedimento.

Chiede invece di venire riconsiderato il nucleo centrale dell'affermazione: se vi sia davvero incompatibilità tra i tradizionali canoni della rappresentanza politica e una misura che ripartisce le candidature in relazione al genere.

A mio parere, incompatibili con la concezione liberal-democratica della rappresentanza politica erano senz'altro gli intenti di chi aveva inizialmente pensato alla misura delle quote; mentre ad una conclusione diversa si dovrebbe arrivare quando si guardi all'effettiva portata della misura e al senso che assume oggi la richiesta di reintrodurla.

L'idea delle quote - come è noto - nasce nell'ambito del pensiero della differenza, dando espressione alle posizioni meno estreme emerse in quella galassia: si rammenterà che non mancavano donne che teorizzavano un radicale rifiuto delle istituzioni politiche, vedendovi il prodotto di una storia e di una cultura contrassegnata dal dominio maschile e così rispondendo ad una emarginazione patita nei secoli con una scelta di non contaminazione e, quindi, di rinnovata emarginazione. Chi, viceversa, rifiutava tanto radicalismo reclamava rappresentanti donne per rappresentare il genere femminile, in quanto portatore di una cultura differente da quella degli uomini, da quella che aveva plasmato società ed istituzioni politiche. Questa prospettiva certamente collide con il tratto universalistico della rappresentanza politica, anzi lo voleva intenzionalmente spezzare: il proposito era che le assemblee elettive rispecchiassero e rispondessero ad un mondo diviso in due generi: non a caso, si parlava - venti o trent'anni fa - di un patto tra donne, che avrebbe dovuto innervare il rapporto tra elette ed elettori.

Oggi di tutto questo non rimane segno e forse neppure ricordo. L'idea delle quote si colloca in un contesto che ha mutato il senso della richiesta, che l'ha drasticamente addomesticata; e probabilmente questo aggiustamento era maturato già nel 1995, quando si pronunciò la Corte costituzionale, o prima ancora al momento del varo delle leggi che vennero poi dichiarate illegittime, tutte collocate nella prima metà degli anni novanta.

Infatti, la proposta di una riserva di candidature in ragione del genere, è sopravvissuta al declino delle teoriche che l'avevano generata, indicandola come uno degli sbocchi operativi della riflessione sulla differenza, e nel suo percorso ha incrociato una mutazione del rapporto tra politica e società, che ha visto spegnersi ogni istanza di rappresentazione, che ha chiuso il ceto politico in un cerchio sempre più stretto di autoreferenzialità, che ha connotato la politica come pratica specialistica riservata agli eletti piuttosto che come pratica sociale condivisa da rappresentati e rappresentanti. Immersa in questo affatto diverso contesto, l'idea delle quote ne è rimasta contagiata, perdendo quella carica di generosità e, insieme, di eversione che l'aveva caratterizzata alla nascita; adesso si presenta come una misura antidiscriminatoria tutta interna al ceto politico, soltanto rivolta a favorire la parità di genere tra rappresentanti piuttosto che la parità di rappresentazione dei generi. E di ciò mi pare offrano piena conferma lavori preparatori della revisione dell'art.51 Cost.

Infine, guardando oltre gli intenti, occorre considerare l'unica cosa che conta davvero, ossia la portata reale della misura, come appare quando spogliata di ogni valenza che non sia la sua pura tecnicità; e allora il meccanismo si dimostra essere nient'altro che un criterio di selezione delle candidature: il genere assume rilievo soltanto ai fini della formazione delle liste elettorali, mentre il corpo elettorale rimane indistinto, senza patire alcun cenno di frazionamento in

relazione al genere. Nessuno - *rectius* nessuna - parla più di un patto tra donne, tra elette ed elettrici; non solo: di quel patto un tempo auspicato mai si è vista traccia nell'insieme di regole predisposte per realizzare il sistema delle quote elettorali, né nel nostro né in altri ordinamenti; cosicché mi sembra di poter dire che non sussistano ragioni per ritenere inciso il rapporto di rappresentanza politica e per vedere messa in gioco la libertà del mandato elettorale. E credo non serva a ribaltare questa conclusione notare che su determinate questioni - troppo note, perché qui sia necessario ricordarle - accade che emergano convergenze trasversali tra donne appartenenti a forze politiche diverse. Infatti, queste trasversalità si sono manifestate sia nel brevissimo periodo di vigenza delle quote, sia negli anni precedenti come in quelli successivi, senza significative variazioni in relazione ai temi che le hanno occasionate e all'intensità del legame extrapartitico che hanno suscitato; non solo: il fenomeno delle trasversalità è assai più esteso di quello che occasionalmente si esprime tra le donne rappresentanti, basti ricordare i temi che aggregano i cattolici, senza dire dei molti corposissimi interessi trasversali che non vengono ostentati ma tenacemente coltivati, soprattutto nelle stanze delle commissioni parlamentari.

2. I nuovi disposti costituzionali e i nuovi obblighi del legislatore statale e regionale

Se al tema della rappresentanza la sent. n.422 del 1995 ha dedicato solo quattro righe, un'estesa attenzione è stata invece destinata all'argomento - decisivo ai fini della declaratoria di incostituzionalità - relativo alla "assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche elettive". Il diritto di elettorato passivo veniva allora concepito come diritto insuscettibile di sacrificio in vista dei fini indicati dal comma II dell'art.3. E' impossibile negare che il sistema delle quote, anche se formulato in termini neutrali (come era nei disposti allora assoggettati al giudizio della Corte e come rimane ora che viene riproposto), comporti nel concreto il sacrificio di un diritto individuale a tutela delle esigenze di parità tra gruppi (il gruppo delle donne e il gruppo degli uomini): se la quota viene fissata al cinquanta per cento, quando una lista avesse quattro candidati del gruppo A e cinque candidati del gruppo B, ai fini della legittima presentazione di quella lista il genere del candidato diventa rilevante e quindi discriminante, perché si dovrà aggiungere un'ulteriore candidato appartenente al gruppo A oppure depennarne uno appartenente al gruppo B. Qualora il rapporto fosse diverso (più basso di cinquanta a cento) il rischio di una discriminazione in ragione del genere calerebbe in via di fatto, ma la norma rimarrebbe potenzialmente discriminatoria nei confronti dei singoli cittadini e cittadine.

Ora ci troviamo di fronte a nuovi disposti costituzionali, ampiamente illustrati nelle relazioni presentate in questa giornata: il VII comma dell'art.117 Cost, le previsioni introdotte negli statuti speciali dalla legge cost. n.2 del 2001 e di qui a poco - a quanto parrebbe - un nuovo comma dell'art.51 Cost.

Vorrei ipotizzare - anche se non ne sono affatto convinta - che queste nuove previsioni consentano di superare quell'intangibilità del diritto di elettorato passivo che la Corte aveva proclamato nel 1995. Assumo questa ipotesi allo scopo di evidenziare che, pur attribuendo ai nuovi enunciati il significato più esteso, non è immediata la conseguenza dell'ammissibilità del sistema delle quote.

Aggiungo, ma solo tra parentesi, che anche quando si arrivi a dimostrarne l'ammissibilità, l'introduzione di quel sistema non diventa un obbligo per il legislatore regionale e, una volta rivisto l'art.51, per il legislatore statale, rimanendo ad entrambi la scelta tra un ampio ventaglio di misure atte a promuovere le candidature femminili: il nuovo obbligo costituzionale può essere certamente evaso anche attraverso strumenti che non incidono in modo diretto sul diritto di elettorato passivo, attraverso quelle misure deboli di cui oggi ci ha parlato Giuditta Brunelli. Rimarrebbe il problema di valutare se e fino a quando il legislatore regionale conservi la medesima libertà di cui gode il legislatore statale: qui sorgono una serie di problemi cui faccio solo cenno, considerando che del tema tratta ampiamente la relazione di Annamaria Poggi.

Ci si deve chiedere se sulla tipologia delle misure da adottare in sede regionale possa incidere la competenza statale riguardante i principi fondamentali, di cui all'art.122, I comma e, considerato l'ambito materiale di questa competenza, sembra che essa possa riguardare solo le quote di candidature e non anche le misure deboli, comprese nella legislazione elettorale di contorno. In sede di individuazione dei principi fondamentali, la legge statale potrebbe sia imporre il sistema delle quote sia escluderlo? Sarei tentata di rispondere positivamente, anche con l'ausilio dell'art.117, comma II, lett. m, che affida allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", considerando che l'assenza o la presenza di una regola che chieda un riparto di candidature in relazione al genere incide sul diritto di elettorato passivo, il quale indubbiamente va annoverato tra i diritti civili. Un ulteriore problema potrebbe porsi quando la legge statale nulla

prevedesse in relazione alle misure regionali, ma fosse adottata una disciplina riguardante l'accesso alle cariche elettive a livello nazionale, comunale e provinciale (ove opera la competenza esclusiva dello Stato), in attuazione del nuovo disposto destinato - di qui a poco - ad integrare l'art.51; se si vuole ammettere che un tale tipo di disciplina statale sia idonea a fornire la normativa da cui desumere principi fondamentali rivolti a limitare le leggi regionali di cui all'art.117, comma VII, occorre riconoscere che i principi verrebbero tratti da una normativa vertente su una materia, certamente analoga, ma non strettamente coincidente con quella relativa all'accesso alle cariche elettive regionali: il che segnerebbe un distacco dall'atteggiarsi più consueto della potestà concorrente. Più complesso si presenta il discorso riguardante le Regioni differenziate o, più precisamente, l'interrogativo se le leggi di queste Regioni siano condizionabili da determinazioni assunte da leggi statali in relazione al sistema delle quote: anche se è forte la tentazione di arrivare a un minimo di omogeneità su questioni che mettono in gioco diritti tanto delicati come quelli elettorali, vedo difficile appoggiarsi alla competenza statale appena richiamata in tema di diritti civili, poiché l'art.10 della legge cost. n. 3 del 2001, introducendo la clausola della condizione più favorevole all'autonomia, impedisce che la potestà legislativa delle Regioni differenziate sia gravata da limiti ulteriori rispetto a quelli ad essa destinati; la materia a cui il sistema delle quote va ricondotto è certamente quella relativa alle "modalità di elezione del Consiglio regionale", su cui oggi queste Regioni intervengono - in base alle nuove regole introdotte dalla legge cost. n.2 del 2001, di modifica degli Statuti speciali - con una peculiare legge regionale rinforzata che, tra l'altro, incontra il limite dell' "armonia con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica". E questo limite, forse, potrebbe qui assumere qualche rilievo: se l'intera legislazione statale vertente sulle quote (in tema di elezioni nazionali, locali e in tema di principi per le elezioni regionali) fosse ispirata a principi comuni, tali principi si dimostrerebbero dotati di un grado di generalità più vasto di quello dei principi della materia e tale da poter essere assunti quali principi dell'ordinamento giuridico, capaci perciò di circoscrivere l'ampiezza delle scelte consentite alle Regioni speciali.

3. Il "fine" delle quote.

Se, dunque, si suppone che - in seguito agli interventi del legislatore costituzionale - il diritto di elettorato passivo abbia perduto quella intangibilità che la sent. n. 422 del 1995 gli aveva riconosciuto, si dovrà tuttavia ammettere che le misure che ne determinano il sacrificio siano assoggettabili al consueto giudizio di bilanciamento. Già considerando la verifica cui è destinata la prima stazione di questi giudizi, quella relativa all'adeguatezza del mezzo predisposto dalla legge rispetto al fine che si vuole raggiungere, sorge qualche problema; mi limito a brevi osservazioni su questa prima verifica, perché è proprio qui che emerge - mi pare - un tratto peculiare dei nuovi disposti costituzionali, non certo perché le stazioni successive non riservino questioni di difficile soluzione (come quella che riguarda l'entità percentuale della quota di candidature riservata agli appartenenti a ciascun genere, poiché tanto più quella quota è prossima al cinquanta per cento tanto più aumentano le difficoltà ad ottenere liste valide: un aspetto che non insignificante sul piano della legittimità costituzionale).

Che il sistema delle quote sia adeguato ad agevolare le candidature femminili ed indirettamente ad aumentare la presenza delle donne nelle assemblee rappresentative lo dimostra, senza lasciare spazio a dubbi, l'esperienza di tutti gli ordinamenti che lo hanno sperimentato. Di conseguenza, la misura delle quote corrisponde al fine indicato, seppure con formulazioni (insensatamente) diverse, dai nuovi disposti costituzionali.

La misura invece non si dimostra adeguata in relazione al fine indicato dall'art.3, comma II, il quale non può essere ignorato quando si abbia a che fare con una regola che discrimina tra i singoli per assicurare un pari trattamento ai gruppi. Infatti, l'art.3 cpv. indica come obiettivo delle azioni positive quello "di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono ..." (nel caso nostro) la partecipazione delle donne alle competizioni elettorali: è di immediata percezione che il sistema delle quote non rimuove alcun ostacolo sociale ed economico, semplicemente si limita ad introdurre un artificio, che nasconde gli ostacoli, invece di rimuoverli. E gli ostacoli sono quelli di sempre. L'oligarchia maschile nella politica poggia su relazioni di vario segno che si sono intessute nel corso degli anni: relazioni tra uomini, perché le sedi che le occasionavano non erano frequentate dalle donne. Le donne rimangono ancora in larga misura estranee a quella rete di rapporti, nobili e meno nobili, utili a catturare voti e preferenze, perché la loro effettiva libertà ed eguaglianza nella società è una acquisizione recente ed ancora non piena (basti pensare ai dati che ci ha ricordato Michele Ainis) e rimango convinta che il primo e basilare presidio dei diritti politici delle donne sia una loro presenza sociale ricca e diffusa in ogni sede; non si spiegherebbe altrimenti perché la parità dei diritti politici, riconosciuta ben prima della parità giuridica nella famiglia e nel lavoro, stenti tanto a rendersi effettiva. In un periodo in cui la spesa sociale si contrae, sulle donne continua a gravare la grande massa del lavoro di cura, condiviso talora e solo in minima parte nella sua fetta più

gradevole, la crescita dei figli (che sono sempre meno) e in nessun modo nel carico più triste e faticoso, il sostegno dei malati e dei vecchi (che sono sempre di più). Agli ostacoli consueti si aggiunge un diffuso disagio delle stesse donne nei confronti dei modi concreti di esercizio del potere politico, connotati - adesso più che mai - da una cifra tutta maschile di comportamenti, costumi, tempi, umori: una resistenza che le donne oppongono alla politica intesa come pratica specialistica, la quale non è affatto autodiscriminazione ma scelta di spendersi altrove. Rispetto a questa enorme complessità, qui evocata sommariamente e troppo banalmente, il sistema delle quote non rappresenta altro che una scorciatoia, mentre l'art.3 Cost. vuole perseguire l'eguaglianza sostanziale tramite una trasformazione sociale.

La varietà degli esiti che si ottengono valutando l'adeguatezza del sistema delle quote a fronte dei soli nuovi disposti costituzionali oppure considerandola sulla base del II comma dell'art.3 si presta ad essere superata in due modi, mentre escluderei, perché eccessiva, l'idea che il VII comma dell'art.117 e le altre analoghe previsioni siano incostituzionali in quanto contrastanti con una norma costituzionale non derogabile neppure dal legislatore costituzionale, quella che indica i modi attraverso i quali deve realizzarsi il principio di eguaglianza sostanziale. O si ritiene che i nuovi disposti vadano letti alla luce dell'art.3, e rimarrebbe allora confermato che le quote sono un mezzo inadeguato al raggiungimento del fine costituzionalmente imposto. Oppure si deve ammettere che ora in Costituzione sono contemplati due modi diversi per realizzare l'eguaglianza sostanziale: uno è di portata generale e riguarda tutte le discriminazioni di fatto, che vanno superate percorrendo una strada che passa attraverso le trasformazioni sociali; l'altro sarebbe un regime speciale riguardante soltanto le discriminazioni di genere nelle candidature, che si accontenta di nascondere le diseguaglianze sociali. Si tratterebbe di un regime dove conta quel che appare: conta che aumenti il numero delle candidate e delle rappresentanti, poco importa se una donna entra in una lista non in nome proprio ma - come si è visto accadere più di una volta nei pochi anni di operatività delle quote - in luogo del marito, del padre o del fratello "discriminato", perché la candidatura dell'uomo avrebbe reso la lista inammissibile.

Preferisco la prima alternativa, che riconduce i nuovi disposti nell'alveo dell'art.3, trasformando il generale compito della Repubblica in un puntuale obbligo del legislatore quando si tratti dell'accesso alle cariche elettive da parte delle donne, piuttosto che la seconda, che a quei disposti assegna una valenza derogatoria rispetto alle vie maestre di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale; ma penso che questa seconda abbia buone opportunità di prevalere, perché - conformandosi ai paradigmi di questo tempo - antepone la più facile eguaglianza apparente all'eguaglianza sostanziale.

* Intervento al Seminario "La parità dei sessi nella rappresentanza politica", Ferrara, 16 novembre 2002.

** p.s. Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Padova - rosanna.tosi@unipd.it