

TESTO PROVVISORIO DELL' INTERVENTO DEL 22 GIUGNO 2006

Prof. Maria Pia Baccari

1. Introduzione

Mi limiterò a svolgere solo qualche breve riflessione riguardo al passato per trovare nel sistema alcuni principi utili per l'oggi su una problematica assai ampia e complessa quale quella 'Della donna nella politica internazionale'. E' necessario, infatti, creare un ponte tra storia, memoria (attraverso i popoli e le diverse culture) e futuro (progetti da realizzare), secondo il compito precipuo dei giuristi: ogni giorno trovare strumenti per migliorare la società in vista di una pacifica convivenza tra i popoli.

2. Pregiudizi, astrazioni e manipolazioni concettuali delle verità storiche

Anzitutto si deve sgombrare il campo da pregiudizi, astrazioni e manipolazioni antiche e moderne: penso, ad esempio, alle inesattezze diffuse sul ruolo della donna a Roma fino alla prevenzione avuta per secoli che le donne non potessero fare determinati lavori etc. Si deve guardare alla lunga storia dell'umanità, a cui le donne hanno dato un contributo non inferiore a quello degli uomini.

Vale la pena ricordare che nella *familia* romana la donna (*civis Romana*) rivestiva un ruolo centrale, anche dal punto di vista "politico", pur non facendo parte della *communio comitiorum*. I giuristi romani (*prudentes*) adoperavano diversi termini per indicare la donna, il suo *status* e la sua *dignitas* (si tratta di termini assai concreti): *femina, mulier, uxor, materfamilias, mater civilis, mulier pregnans, vidua, libera, serva*. I giuristi riconoscevano che la donna aveva una posizione di svantaggio ma, si badi, è cosa assai diversa da una condizione di inferiorità. La donna *sui iuris* amministrava il patrimonio: noti sono gli esempi di donne imprenditrici.

Mi limito poi a ricordare, tra le tante, una donna che ancora oggi noi guardiamo con ammirazione, dopo più di duemila anni: la matrona romana Cornelia, madre dei Gracchi (II secolo a. C.).¹ Come Cornelia migliaia di altre donne hanno arricchito la *res publica* nei secoli, nei più disparati campi nei quali il genio femminile si è espresso. Ma della molteplice opera delle donne nella storia purtroppo, poco è rimasto di rilevabile con gli strumenti della storiografia scientifica. Eppure, se il tempo ne ha sepolto le tracce non tramandandocene, rispetto a questa grande, immensa "tradizione femminile", tutta l'umanità ha un debito

¹ Matrona romana, figlia di Scipione Africano, moglie di Tiberio Sempronio Gracco e madre dei tribuni Tiberio e Caio Gracco, fu una donna coltissima e di animo forte. Si racconta che Cornelia, rimasta vedova giovanissima, avesse rifiutato di sposare il re d'Egitto, Tolomeo Fiscone, per consacrarsi all'educazione dei figli. Si dice che rispose, ad una matrona che ostentava le sue pietre preziose, "ecco i miei gioielli" mostrando i suoi figli. In età più tarda le fu eretta una statua nel Foro romano con l'epigrafe "Cornelia madre dei Gracchi".

incalcolabile sul quale credo sia superfluo insistere.

3. Errori terminologici e concettuali: Fatto / diritto (alla parità formale non corrisponde la parità sostanziale)

Massima attenzione deve essere data alla terminologia: ad esempio si è dimenticato da parte di alcuni il significato del termine “politica”, da intendersi come “cura della *res publica*”. Chi meglio di una donna, che per millenni ha curato la “*pusilla res publica*” (cioè la famiglia, riprendendo la terminologia ciceroniana), è in grado di fare politica, “partecipare”, diventare parte attiva della vita pubblica? Se per politica, come oggi, si intende altro, le donne non sono interessate.²

Essenziale è fare una netta distinzione tra il “fatto” (*rerum notitia*) e il diritto e cioè individuare le conseguenze giuridiche, in base alla conoscenza del fatto stesso, trovando soluzioni per la pacifica convivenza e contrastando tutto ciò che è dis-valore!

Purtroppo, da qualche decennio, i cultori di alcune discipline (sociologi, psicologi etc.), si sono limitati a fotografare o “avallare la realtà dei fatti”,³ rincorrendola, senza sforzarsi di recuperare strumenti a difesa dell’uomo, per poi proporli ai legislatori e ai giudici. La pericolosità di rincorrere il fatto (gli accadimenti) senza l’elaborazione del diritto (inteso come *ars boni et aequi*) può comportare paradossalmente uno scollamento dalla società stessa, creando una “babele del linguaggio dei diritti”.⁴

Si avverte la necessità di tornare a quella che possiamo chiamare una vera cultura dei diritti, tornare cioè all’idea che ogni convivenza umana (ogni società) si articola intorno ad alcuni valori di fondo (o meglio “principi”), che possono rappresentare i punti di riferimento di un progetto che ci consenta di affrontare le battaglie del presente in una proiezione verso il futuro (F. Sitzia).

4. La disciplina delle cd. “quote rosa”: il caso italiano

Dal punto di vista legislativo in Italia la donna, al termine di un travagliato processo storico (ma quale processo storico non lo è?), ha fatto il suo ingresso nel mondo delle professioni (da quella medica a quella forense, nel mondo universitario, imprenditoriale), degli impieghi, della magistratura, delle stesse forze armate, essendo caduti,

² Purtroppo un onorevole, oggi ministro della Salute della Repubblica italiana, intervistata su tematiche delicatissime, quali quelle dell’inseminazione artificiale e dell’eterologa, ebbe a dire che mai avrebbe usato questa tecnica per sé; tuttavia era giusto che ci fosse ... in nome della libertà ... dimenticando il principio elementare della politica: fai agli altri quello che vuoi fare a te!

³ F. D. BUSNELLI, “Vita umana (e sue ‘nuove’ frontiere)”, in *Bioetica e diritto privato*, pp. 271 ss.: «il rispetto dell’essenza umana ... è una scelta dell’uomo ... e in quanto riferita al diritto del giurista. E’ una scelta che non intende semplicemente avallare l’ordine dei fatti, ma che mira a proporsi un ordine di fini».

⁴ Altrettanto pericolosa è la creazione ed elaborazione di nuove categorie di “diritti della personalità”. Tra i tanti esempi mi limito a citare un “diritto a non nascere”, un “diritto alla clonazione”, un “diritto ad essere lasciati soli” o un “diritto alla solitudine”, un “diritto all’oblio”. Taluno addirittura sostiene esservi per la donna un “diritto al parto epidurale” o un “diritto al ripensamento”, ad esempio in materia di procreazione assistita. Ancora più paradossalmente si parla oggi di un “diritto alla programmazione familiare” con la conseguenza che la nascita di un “bambino sano ma non voluto” integrerebbe gli estremi di un danno da bambino indesiderato.

progressivamente, tutti i divieti giuridici (e per certi aspetti, – ma ancora c'è da lavorare – anche quei pregiudizi che portavano a credere che la donna non potesse svolgere determinati lavori) che avevano ostacolato la sua piena equiparazione all'uomo e l'attuazione, sotto tale aspetto, dell'art. 3 della Costituzione italiana là dove afferma il principio di eguaglianza senza distinzioni di sesso.

La metà del Novecento segna un significativo cambiamento nei livelli di istruzione (piena parità) e di occupazione femminili. A titolo esemplificativo ricordo che alla metà del XX secolo i professori universitari-donne erano una sparuta minoranza. Oggi, e per fortuna, le donne che intraprendono con successo la carriera accademica sono in continua e notevole crescita numerica ed è prevedibile che tra non molto tempo saranno in numero pari agli uomini e, sia pure in percentuale esigua, assurgono anche alle massime cariche accademiche.⁵

Nei posti dove contano solo le capacità e, quindi, il merito, sia nel privato che nel pubblico, la parità oggi si può dire raggiunta (formalmente e sostanzialmente, sia pure con qualche distinguo).

Diversa è la situazione quando si tratta di cariche in cui le persone devono essere nominate. La scelta avviene sulla base delle valutazioni discrezionali del soggetto nominante: certamente il criterio fondamentale deve essere la qualificazione professionale e cioè il requisito di specifiche competenze professionali come richiesto dalla legge, ma ritengo che oggi, con la massima qualificazione delle donne si possa applicare il criterio delle “pari opportunità” (ad esempio nella RAI questo è accaduto, anche a livello di Presidenza).

Emblematico è il caso della Corte costituzionale italiana, che quest'anno ha celebrato il cinquantenario. Nel collegio della Corte si sono avvicendati (nominati dal Presidente della Repubblica, eletti dal Parlamento o dalle Magistrature) ben 90 giudici costituzionali uomini, e solo nel novembre 1996, dopo quarant'anni, è arrivata una donna; all'uscita di questa (dopo ben 9 anni) è stata nominata, nel 2006, la seconda donna (la prof. Saule, nota nelle sedi internazionali, docente di “Diritti umani” alla Università “La Sapienza”).⁶

4.2 Legislazione italiana statale

Nella politica per dir così attiva la presenza delle donne nelle istituzioni è assai scarsa; specialmente nelle istituzioni politiche “rappresentative” (Parlamento, consigli comunali e regionali).

⁵ Ad eccezione della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma “La Sapienza”, tutte le altre Università italiane contano un grande numero di professori donne. Nella mia Università (Maria S.S. Assunta di Roma) che è la seconda Università romana (fondata nel 1939 da una donna – la Madre Tincani –) nella Facoltà di Giurisprudenza il numero dei professori – donne è di gran lunga superiore a quello degli uomini.

⁶ Questo sta a dimostrare che anche la Corte, organo costituzionale per eccellenza, che dovrebbe rispecchiare il Paese, non lo rispecchia! A titolo di curiosità voglio ricordare che nel 1984 non vi erano donne nemmeno come “assistenti di studio” dei giudici della Corte costituzionale. Il giudice costituzionale Borzellino, siciliano, mi chiamò a questo incarico e da quell'anno numerosissime sono state le donne scelte per questo lavoro.

La rimozione di tutti i divieti giuridici non è bastata per un accesso paritario delle donne in politica. Ancora oggi, nonostante le modifiche legislative, le donne costituiscono una percentuale molto, troppo bassa,⁷ soprattutto tenendo conto del fatto che la parte del popolo delle donne costituisce la maggioranza in Italia (29 milioni di donne contro 27 milioni di uomini).

A. Legislazione costituzionale

a) Per far fronte a tale situazione nel 2003 è stata approvata, a larga maggioranza, una modifica dell'art. 51 della Costituzione.

Il primo comma di tale articolo recita così: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge". E il secondo comma (introdotto a seguito della modifica del 2003) oggi stabilisce: «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Si tratta di una modifica-integrazione della Costituzione, approntata per dare copertura costituzionale a tutti quei provvedimenti legislativi ed amministrativi, con i quali si volessero garantire forme di paritaria partecipazione tra donne e uomini, in particolare alla designazione di cariche elettive, vale a dire un'eguaglianza dei punti di partenza. In tal modo, le future norme non sarebbero assimilabili alle "azioni positive" (cioè norme dirette a favorire le donne attribuendo ad esse vantaggi speciali e diversi), ma piuttosto sarebbero norme con funzione antidiscriminatoria, miranti cioè a regolare in modo eguale la posizione di donne e uomini. Quindi: norme dirette a promuovere l'eguaglianza di chances e non misure rivolte a raggiungere direttamente il risultato (come, per esempio, garantire dei seggi parlamentari alle donne).⁸

⁷ Per riferirci al solo Parlamento, nelle elezioni del maggio 2001 sono state elette 64 donne alla Camera e 24 al Senato: 88 donne su 945 parlamentari per una percentuale del 9,2 per cento. I 630 seggi della Camera eletta il 9 e 10 aprile 2006 sono ripartiti tra 108 donne (17,14%) e 522 uomini (82,85%). Le donne elette sono state in realtà 109, ma Elena Donazzan, eletta nel circoscrizione Veneto 1 nelle liste di Alleanza Nazionale, si è subito dimessa. Nella precedente legislatura, le donne alla Camera erano 72 su 637, pari all'11,30%: l'incremento netto della rappresentanza femminile è dunque del 5,84%. Le donne rielette (già deputate nella XIV legislatura) sono 41 (37,61%), mentre le neoelette sono in tutto 60 (55,04%). Decisamente penalizzata la rappresentanza giovanile. Sono solo tre i deputati di età compresa tra i 25 e i 29 anni, di cui una sola donna, Giorgia Meloni (AN), di 29 anni, vicepresidente della camera, che è dunque la deputata più giovane della XV legislatura.

⁸ Sul punto v. T. Frosini, *La modifica dell'art.51 Cost.: problemi e prospettive*, 2003.

Prima della modifica della Costituzione italiana sopra ricordata, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 422 del 1995, aveva dichiarato la illegittimità costituzionale di alcune norme che prevedevano quote riservate alle donne perché in contrasto con gli articoli 3 e 51, in quanto ritenute in violazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale. La Corte si mostrò consapevole del fenomeno della scarsa partecipazione femminile nell'accesso alle cariche elettive: tant'è che avvertì l'esigenza di richiamare, in un passo della sentenza, una risoluzione del Parlamento europeo del 1988, nella quale si invitavano i partiti politici a stabilire quote di riserva per le candidature femminili.

Commenta il Frosini: «Come a dire: il problema della sottorappresentazione del genere femminile nelle istituzioni esiste di fatto, ma va risolto a livello politico; ovvero va risolto per il tramite di scelte che competono ai partiti politici, i quali debbono valutare e vagliare al loro interno le candidature alle elezioni cercando di privilegiare e valorizzare la componente femminile. Nulla da fare, invece, per un intervento legislativo. Di fronte alla sentenza della Corte costituzionale prima ricordata, infatti, qualsiasi altro intervento legislativo volto a favorire la possibilità di accesso alle cariche elettive per il genere femminile risulterebbe vano, perché soggetto a censura di costituzionalità». Sulle azioni legislative a favore delle donne vi è stata una successiva pronuncia della Corte

b) In precedenza, il 31 gennaio del 2001 era già stata approvata una legge costituzionale relativa all'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Tale legge prevede, tra l'altro, disposizioni finalizzate alla promozione della parità per l'accesso alle consultazioni elettorali al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi.

c) A seguito della riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 117 della Costituzione, settimo comma, stabilisce che le leggi regionali devono rimuovere ogni ostacolo che impedisce "la piena parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

B. Leggi ordinarie dello Stato

A livello di legislazione ordinaria, va senz'altro ricordata la legge n. 90 del 2004, recante "Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004", e, in particolare, l'art. 3 (Pari opportunità) di questa legge.⁹

5. Crisi del sistema rappresentativo

Stante la situazione che si è venuta a determinare, con le innovazioni costituzionali che incidono sia a livello statale che regionale, si poteva ipotizzare che non vi sarebbero stati più stati grossi problemi per l'accesso di entrambi i sessi alle stesse condizioni di eleggibilità. Invece le ultime elezioni hanno mostrato una situazione davvero allarmante, come dimostrato dai dati innanzi riportati.

Il sistema rappresentativo, pur continuando la sua marcia trionfale, sia nel campo del diritto pubblico sia nel campo del diritto privato, conquistando, con diversi metodi, nuove

costituzionale n. 49 del 2003, nella quale essa ha affermato: "la finalità di conseguire una "parità effettiva" fra uomini e donne anche nell'accesso alla rappresentanza elettiva è positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale. Si tratta, invero, di una finalità – che trova larghi riconoscimenti e realizzazioni in molti ordinamenti democratici, e anche negli indirizzi espressi dagli organi dell'Unione europea – collegata alla constatazione, storicamente incontrovertibile, di uno squilibrio di fatto tuttora esistente nella presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative, a sfavore delle donne. Squilibrio riconducibile sia al permanere degli effetti storici del periodo nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici, sia al permanere, tuttora, di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne una effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese.

Un aspetto, se non decisivo, certo assai influente del fenomeno è costituito dai comportamenti di fatto prevalenti nell'ambito dei partiti e dei gruppi politici che operano per organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche e principalmente attraverso la selezione e la indicazione dei candidati per le cariche elettive".

⁹ Questo il testo dell'articolo:

"1. Nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successive alla data di entrata in vigore della presente legge, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; ai fini del computo sono escluse le candidature plurime; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima.

2. Per i movimenti e i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al comma 1, l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, è ridotto, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito. Sono, comunque, inammissibili le liste circoscrizionali composte da più di un candidato che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi.

3. La somma eventualmente derivante dalla riduzione di cui al comma 2 è erogata ai partiti o gruppi politici organizzati che abbiano avuto proclamata eletta, ai sensi dell'articolo 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi. Tale somma è ripartita in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito o gruppo politico organizzato".

grandi aree geopolitiche, mostra, attraverso quanto stiamo qui descrivendo, alcuni limiti (P. Catalano; G. Lobrano).

Non è questa la sede per affrontare una tematica così complessa. Mi limito ad evidenziare lo scollamento tra realtà e sistema rappresentativo.

I partiti sono diventati sempre più auto-referenziali e la scelta dei candidati non valorizza a sufficienza le persone che fanno parte della società civile. I partiti sono sempre più chiusi. E ciò ancor di più in Italia dove il sistema elettorale non prevede la possibilità di attribuire la preferenza da parte dell'elettore, il quale è costretto a votare liste bloccate predisposte dai partiti, senza avere alcuna possibilità di scelta sulle persone.¹⁰

Assai di recente, un ministro donna della Repubblica italiana, intervistato in televisione, ha detto che il Presidente del Consiglio ha inserito nell'Esecutivo appena instauratosi poche donne perché non ne ha trovate! (Dionigi con il lanternino disse: “cerco l'uomo!”).

I partiti dovrebbero attingere di più dalla società civile, dalle strutture che formano il tessuto sociale (categorie professionali), dalle Università (cercando i giovani più meritevoli), dall'associazionismo (movimenti giovanili, religiosi, culturali). In tal modo vi sarebbero anche donne (giovani) altamente qualificate che provvederebbero alla cura della cosa pubblica, senza dover rispondere a meccanismi farraginosi, spesso avulsi dalla realtà!

6. Il problema prettamente culturale e alcune misure giuridiche

Una volta comprese le cause delle discriminazioni e delle ingiustizie verso le donne e, comunque, della loro posizione svantaggiata, chiarito che ci sono leggi che cercano di equiparare le posizioni, eliminando le discriminazioni, va ribadito che ad un'eguaglianza formale stabilita dalla legge non corrisponde una eguaglianza nella realtà effettuale.

Occorre, pertanto, fare progetti di promozione, che riguardino tutti gli ambiti della vita femminile, a partire da una rinnovata e universale presa di coscienza della dignità della donna.

Certamente la donna si trova ad affrontare diversità di ruoli: la cura della famiglia, la procreazione, l'educazione della prole. Questi sono certamente “servizi” fondamentali che la donna rende alla società e dei quali tutta la collettività dovrebbe farsi carico, promuovendo una politica familiare di sostegno ancor maggiore, in generale, e, in particolare, per la donna che lavora.

¹⁰ Emblematico il delicatissimo caso italiano della legge n. 40 del 2004 – recante “Norme sulla procreazione medicalmente assistita” – dal quale appare chiaramente lo scollamento tra la società civili e rappresentanti: per tre legislature (con maggioranze diverse) molti parlamentari uomini (poche donne) hanno ampiamente discusso e, successivamente, approvato la disciplina. In seguito la Corte costituzionale ha ammesso la celebrazione di referendum per abrogare la normativa. Il risultato dei referendum è stato davvero un fallimento per coloro che lo avevano promosso (sono andati a votare solo il 24 per cento del popolo italiano) ed ora si vuole di nuovo rimettere sul tappeto l'argomento.

La donna deve avere lo stesso spirito di servizio per la cura della *res publica*, farsi portatrice di principi (valori) verso i quali è spesso per la sua stessa natura (sensibilità, capacità di anticipare i tempi, di intuire i cambiamenti socio-culturali, scientifici e generazionali) maggiormente portata.

E' necessario, dunque, promuovere attraverso i mass media immagini della donna impegnata in tutti questi ruoli e non solo relegata a ruoli che un tempo si chiamavano di valletta e oggi di "velina".

L'uomo deve assumersi responsabilità, secondo il proprio ruolo all'interno della famiglia: una sorta di "parità culturale" che forse è la più difficile da raggiungere.

A ciò si aggiunga che, quanto al sistema politico, specifici provvedimenti potrebbero essere:

- 1) poiché i partiti politici sono autoreferenziali, l'incentivazione delle elezioni primarie, e quindi la regolazione giuridica dei partiti politici con l'obbligo statutario degli stessi di prevedere forme di cooptazione delle donne. Si potrebbero inserire le giovani o quelle più avanti negli anni che hanno dato prova di saper curare la *pusilla res publica*;
- 2) degli incentivi di natura finanziaria rivolti a favorire le candidature femminili, soprattutto delle donne che hanno figli in tenera età;
- 3) deroghe alla parità di trattamento quanto all'accesso ai mezzi di informazione per assicurare alle donne candidate una maggiore visibilità;
- 4) una campagna di educazione civica per esaltare il ruolo della donna, le specificità del genio femminile.

Inoltre, sotto il profilo giuridico, sarebbe necessario valorizzare il lavoro familiare della donna, attuando una certa parità ad una tutela previdenziale ed assicurativa della oggi del tutto carenti; una maggiore incisività del regime di comunione legale degli utili e degli acquisti attraverso una esclusione o, comunque, una rigorosa limitazione della possibilità di scelta del diverso ed opposto regime della separazione dei beni.

Quanto al versante del lavoro extra-domestico, occorrerebbe stabilire una serie di provvidenze che vanno dal part-time alla flessibilità dell'orario lavorativo, alla concessione di aspettative retribuite e non retribuite.

Provvidenze tutte intese a conciliare due tipi di lavoro della donna nell'interesse non solo della stessa e del suo ruolo, ma anche e soprattutto della famiglia e che rappresentano, dunque, un contributo sia pure parziale al superamento di quella crisi della famiglia e cioè di quella società naturale, che è la struttura portante dell'intera società e della umana convivenza.

Il futuro quale sarà? Dare alle istituzioni l'immagine della società. Se la partecipazione delle donne sarà maggiore, allora avrà senso parlare di una cultura davvero democratica.