

DIRITTO E SOCIETÀ

*Rivista trimestrale fondata nel 1973  
da Giovanni Cassandro, Vezio Crisafulli e Aldo M. Sandulli*

III serie - 1-2/2024

### **Comitato di direzione**

Maria Alessandra Sandulli  
*Direttore responsabile*

Giuseppe Caia  
Marta Cartabia  
Antonio D'Atena  
Guido Greco  
Massimo Luciani  
Franco Modugno  
Giuseppe Morbidelli  
Marco Ruotolo

### **Comitato scientifico**

Marino Breganze	Fabio Merusi
Paolo Carnevale	Jorge Miranda
Giuseppe de Vergottini	Donatella Morana
Michele Della Morte	Alejandro Saiz Arnaiz
Thierry Di Manno	Dian Schefold
Laurence Folliot Lalliot	Franco Gaetano Scoca
Eduardo Gianfrancesco	Gaetano Silvestri
Pietro Giuseppe Grasso	Karl-Peter Sommermann
Natalino Irti	Federico Sorrentino
Anne-Marie Le Pourhiet	Mario Rosario Spasiano
Stelio Mangiameli	Aldo Travi

### **Comitato di Redazione**

Flaminia Aperio Bella  
Daniele Chinni  
Tatiana Guarnier  
*Coordinatori*

Marta Cerioni  
Francesco Crisafulli  
Guglielmo Aldo Giuffrè  
Nicola Posteraro  
Paolo Provenzano  
Enrico Zampetti

## SOMMARIO 1-2/2024 - NUMERO SPECIALE

### **Genere, diversità, discriminazioni tra società e istituzioni**

*Prospettive di ricerca e politiche trasformative*

Giovanna Iacovone, Laura Mitarotondo, Carla Spinelli, Aurora Vimercati, <i>Introduzione al numero speciale su Genere, diversità, discriminazioni tra società e istituzioni</i>	1
--	---

#### **saggi**

#### DISEGUAGLIANZE, DINAMICHE DI POTERE, PARITÀ DI GENERE

Luigi Pannarale, <i>Il principio di uguaglianza e il diritto alla differenza</i>	7
Daniela Izzi, <i>La parità di genere nel lavoro fra diritto sovranazionale e diritto interno: principi, regole, strumenti</i>	15
Barbara Giovanna Bello, <i>Discriminazioni e diritto alla prova della complessità delle esperienze nello spazio giuridico europeo</i>	25
Anna Simone, <i>Dentro e contro il diritto. La prospettiva del "femminismo giuridico"</i>	43
Giovanna Iacovone, <i>Rappresentanza di genere e dinamiche di potere: mind the gap</i>	53
Thomas Casadei, <i>Educare alle differenze, promuovere parità. Saperi, istituzioni, pratiche</i>	81

Roberta Dameno, <i>Genere e cibo. Perché è necessaria una lettura orientata al genere sul tema del diritto al cibo</i>	97
Guglielmo Siniscalchi, <i>Fear and desire. La costruzione filmica del corpo femminile nei prison movies hollywoodiani</i>	107
Aurora Vimercati, <i>Le istituzioni di promozione e garanzia della parità di genere. Funzioni e questioni in una prospettiva storico-critica</i>	119

#### BENESSERE ORGANIZZATIVO, LAVORO E DIRITTI

Roberta Nunin, <i>L'(ancora lontano) equilibrio di genere negli organi politici e nel contesto lavorativo</i>	145
Gabriella Nicosia, <i>Star bene nelle organizzazioni pubbliche: dalla tutela antidiscriminatoria alla dimensione proattiva</i>	153
Anna Simonati, <i>Il bilancio di genere: ricostruzione e profili problematici</i>	169
Giorgio Borrelli, <i>Le linee guida per un approccio di genere al linguaggio amministrativo. Proposte per un'analisi semiotica</i>	179
Luciano Angelini, <i>"Sistema circolare" e prospettive di genere nella promozione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro</i>	189
Angela Stufano, <i>Differenze etniche e religiose, salute e sicurezza sul lavoro</i>	199
Tania Toffanin, <i>Genere e lavoro da casa in una prospettiva sociologica</i>	211
Roberto Voza, <i>Lavoro 'altrove' e questione di genere</i>	223
Vito Sandro Leccese, <i>La dimensione spazio-temporale della prestazione lavorativa, tra flessibilità dei tempi e garanzia dei diritti fondamentali</i>	233
Maria Luisa Vallauri, <i>Il caso del lavoro agile nella prospettiva dell'equilibrio tra tempo di vita e tempo di lavoro</i>	255

STEREOTIPI E DISCRIMINAZIONI, DIVARI OCCUPAZIONALI,  
LAVORO DI CURA

Fiorenza Taricone, <i>Il passaggio della cura dal privato al politico</i>	275
Piera Loi, <i>Lavoro femminile e discriminazioni nella prospettiva del rischio</i>	285
Laura Calafà, <i>La prevenzione di molestie e violenza sul lavoro dopo la ratifica della Convenzione ILO 190/2019</i>	301
Alessandro Taurino, <i>Cultura delle differenze e sessualità contemporanee. Verso una teoria della soggettività</i>	311
Carla Spinelli, <i>L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità: quadro regolativo e modelli organizzativi</i>	335
Silvia Borelli, <i>La certificazione di parità di genere e la standardizzazione delle fonti del diritto del lavoro</i>	349
Valeria Cirillo, Lidia Greco, <i>"Per amore o per denaro?". Riproduzione sociale e discriminazione nel mondo della cura in Italia</i>	361
Arianna Abbasciano, <i>"Sfruttamenti" di genere e discriminazioni intersezionali nel lavoro agricolo: il ruolo dei soggetti collettivi</i>	373
Monica McBritton, <i>Genere, istituzioni lavoro e cura: spunti per un dibattito</i>	389
Madia D'Onghia, <i>La debole protezione sociale per il lavoro "informale" di cura</i>	397



Giovanna Iacovone, Laura Mitarotondo,  
Carla Spinelli, Aurora Vimercati

## INTRODUZIONE AL NUMERO SPECIALE SU GENERE, DIVERSITÀ, DISCRIMINAZIONI TRA SOCIETÀ E ISTITUZIONI

La raccolta di saggi ospitata in questo numero speciale della rivista «Diritto e società» risponde all'esigenza di valorizzare gli esiti dell'esperienza scientifica sottesa ad un corso di competenze trasversali dedicato al tema *Benessere organizzativo, diversità e parità di genere. Strumenti normativi e operativi*, svoltosi fra i mesi di giugno e settembre 2023, presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Il ciclo di seminari, che ha scandito l'architettura del corso, ha offerto strumenti teorici ed operativi per analizzare criticamente il concetto di benessere organizzativo – specie in relazione alle asimmetrie fra i generi –, e declinarlo nelle differenti accezioni attinte da diversi punti di osservazione disciplinari. Ne sono emerse – a partire dai profili giuridici implicati – la complessa trama teorica che presiede il rapporto fra benessere della persona, rapporti di potere, lavoro e discriminazioni, nonché, le principali ricadute sul versante organizzativo-gestionale. Pertanto, gli aspetti del “benessere” esaminati hanno riguardato soprattutto la promozione e il perseguimento della parità di genere e il contrasto a qualsiasi forma di discriminazione, in coerenza con il più ampio concetto di benessere fisico, mentale e sociale, che si trae dalle fonti internazionali e nazionali.

Centrali nelle relazioni di studiose e studiosi, provenienti da diverse Università italiane, sono state le problematiche concernenti la rappresentanza, il linguaggio, la comunicazione pubblica e, in particolare, quella istituzionale, nonché i processi programmatori e la parità di genere, incluso il *gender budgeting*, la redazione dei *Gender Equality Plan* e dei Bilanci di genere, il sistema di certificazione della parità di genere. Si è inteso così sollecitare momenti di approfondimento e di confronto fra discipline differenti, di contaminazione fra saperi in dialogo, individuando uno spazio condiviso e di integrazione.

L'iniziativa, inoltre, si è inserita assai coerentemente in un percorso

avviato nel 2021 con la ricerca interdisciplinare, coordinata dalla professoressa Francesca R. Recchia Luciani, su *Il ruolo dell'Università nelle politiche di inclusione delle differenze di genere*, nell'ambito del progetto Horizon Europe Seeds, promosso dall'Università di Bari. Questo ha consentito di avviare una riflessione sulle *gendered power relations* nei contesti universitari, ossia sulle modalità di reiterazione o interruzione delle relazioni di potere basate sul genere che, in linea con la definizione dell'*European Institute for Gender Equality*, sono da intendersi come un modello diseguale di distribuzione del potere, in cui il "genere", come l'insieme dei ruoli attribuiti a ciascuno dei due sessi, diviene causa e conseguenza dei rapporti di potere nel contesto familiare e sociale, ma anche a livello politico-istituzionale.

L'Università, dunque, viene investita almeno di due funzioni, che valorizzano le sue più tradizionali vocazioni, e sono altresì connaturate alle finalità dell'iniziativa scientifica, in quanto Istituzione impegnata nella trasmissione di un sistema di conoscenze e abilità che si aggiungono a quelle veicolate attraverso le discipline tradizionali. Esse sono infatti determinanti tanto nei processi formativi in vista dell'interpretazione delle fonti normative, quanto in quella visione dinamica (e critica) del diritto che sottende ogni innovazione giuridica. Tale innovazione, del resto, non può non avvalersi dell'apporto conoscitivo proveniente da analisi politiche ed economiche dei rapporti sociali, al fine di "regolarli" e quindi "fare diritto", condividendo criticamente, all'interno della scienza giuridica, elementi di lettura e di interpretazione di relazioni sociopolitiche, ovviamente nella prospettiva non tanto dell'essere quanto del dover essere.

Alla materia del benessere sociale ed organizzativo, si aggiunge, inoltre, la chiave di lettura offerta dalle discipline storico-politiche e filosofiche ai fini della comprensione delle composite dinamiche che connotano le scelte strategiche aziendali, con ricadute sul piano della gestione del personale e delle relazioni sindacali, alimentando stereotipi e, nel complesso, forme di distribuzione del potere basate sulla disegualianza di genere, sia all'interno della sfera della famiglia, sia a livello politico-istituzionale (si pensi ai nodi irrisolti legati al lavoro di cura).

L'Università, insomma, è oggi chiamata a confrontarsi con l'esigenza che i sistemi di conoscenze elaborati in sede teorica – e in campi diversi del sapere (dal diritto alle filosofie, dalla politica alla religione, dalla medicina alle arti visive) – possano essere convertiti in buone pratiche, in modelli di *policy*, in misure trasformative della società. Fondamentale, in



tale direzione, e nell'economia di questo lavoro, è stato l'apporto di chi opera in organismi che si occupano di parità e di tutela dei diritti delle donne, o di contrasto delle diverse forme di discriminazione, preposti a promuovere e a salvaguardare il valore delle diversità attraverso l'integrazione tra misure di *policy* e garanzie giuridiche (si pensi all'evoluzione del diritto antidiscriminatorio).

La prevenzione e l'opposizione a disuguaglianze e disparità, il riconoscimento e la decostruzione degli stereotipi, i nodi politici della rappresentazione plurale e paritaria nell'ambito delle istituzioni e della comunicazione pubblica, il divario occupazionale, la dialettica fra genere e lavoro – inscritta in quella fra diritti e lavoro – diventano dunque materia non solo per la ricerca e la didattica accademica, ma anche per l'azione politica, a partire dalla ricognizione delle azioni volte a promuovere la parità di genere – tema nevralgico in questa congiuntura storica – a coglierne i profili di criticità, e a intessere relazioni di tipo scientifico e fra le istituzioni.

Interrogarsi sul tema del benessere sociale nel contesto lavorativo implica, pertanto, processi di sensibilizzazione culturale (attraverso la formazione universitaria, e non solo), ma anche iniziative di contrasto alle discriminazioni e ai pregiudizi, di promozione di politiche sociali ed economiche: in tal senso, nel volume è stata dedicata attenzione a strumenti come il Bilancio di genere ma anche alla sperimentazione di modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa “innovative” (ad es., lo *smart working*), come richiesto dall'attuale quadro normativo, sia per favorire un'armonizzazione e una redistribuzione fra lavoro produttivo e lavoro di cura, sia per intervenire sui forti squilibri di potere fra i generi.

La complessità del fenomeno giuridico nella sua materialità viene colta anche attraverso le riflessioni sull'intersezionalità, che offrono una visione funzionale ad un nuovo approdo metodologico anche alle questioni di “genere”. La multidimensionalità della prospettiva intersezionale consente, infatti, di superare la tensione fra uguaglianza giuridica e differenze, ma anche di costruire una prospettiva sistemica idonea a leggere simultaneamente le interconnessioni tra la struttura sociale e i divari sociali multipli. Per tale via si aprono percorsi di approfondimento che favoriscono una più corretta identificazione dei bisogni dell'unico centro di riferimento – la persona – da parte delle politiche pubbliche, attraverso un bilanciamento tra bisogni/diritti e organicità/unitarietà dell'azione amministrativa.

La metodologia multi e inter-disciplinare, ampiamente attestata nei saggi, è stata accolta dalla Rivista come scelta feconda e proficua, in linea con la costante attenzione nei confronti di operazioni di “ingegneria sociale”, risultanti anche, e a partire, da riflessioni giuridiche utili a dare risposte a quelle domande di cambiamento che una società sempre più complessa genera incessantemente. Peraltro, confrontarsi su temi come il benessere organizzativo in relazione al genere, alla diversità, alle discriminazioni, attraverso un prisma di conoscenze indispensabili l’una all’altra, e che superino la settorialità disciplinare, privilegiando una prospettiva olistica, equivale ad una scelta di metodo, e di merito, che risponde alla necessità, non rinviabile, di interrogare simultaneamente saperi differenti su questioni che chiamano in causa diritti, libertà, culture, bisogni, relazioni.

Non va trascurato, infine, che il contesto nel quale si inserisce questa riflessione a più voci è ancora scandito dagli effetti della crisi pandemica, e dalla sua matura problematizzazione critica, ma anche dall’azione programmatica ad essa collegata (si pensi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) e, più di recente, da drammatici fronti di guerra, che mettono in tensione l’ordine geopolitico internazionale e, infine, da una emergenza economica e ambientale, ormai sistemica e globale. Questo orizzonte attraversa i saggi del volume, articolato in tre sezioni distinte, dedicate rispettivamente a *Disuguaglianze, dinamiche di potere, parità di genere*, a *Benessere organizzativo, lavoro e diritti*, a *Stereotipi e discriminazioni, divari occupazionali, lavoro di cura*.

Le tre macro-aree, distinte per ragioni di organizzazione e razionalizzazione dei contenuti, ma in proficuo dialogo, sono tutte attraversate da un mordente critico e da una domanda politica che tocca molti dei gangli tematici trattati: dalla riattualizzazione del nesso irrisolto fra uguaglianza e differenza alle dinamiche di potere che incidono sui meccanismi di rappresentanza, dal rapporto fra donne-lavoro alla galassia delle questioni legate al lavoro di cura e al suo riconoscimento giuridico e sociale, dal ruolo delle istituzioni nel garantire diritti essenziali al ripensamento del lavoro in termini di tempo, forme e sicurezza.

Nell’auspicio che questa silloge costituisca un valido strumento per interpretare questioni divenute di assoluto rilievo nel dibattito pubblico e scientifico, le curatrici ringraziano la Rivista per aver accolto la proposta del volume in un numero speciale dedicato, ma soprattutto gli autori e le autrici per aver contribuito, grazie a saggi differenti nel registro e nell’“intonazione”, ad un’opera dal respiro corale.

DISEGUAGLIANZE  
DINAMICHE DI POTERE  
PARITÀ DI GENERE



*Luigi Pannarale*

## IL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA E IL DIRITTO ALLA DIFFERENZA

«Io ero un essere diverso da quelli della mia specie; ero anormale nel senso che essi non potevano comprendere e io non potevo spiegare senza dar luogo a malintesi».

J. LONDON, *Prima di Adamo*

SOMMARIO: 1. Che cosa vi è di naturale nella natura? – 2. Il carattere sociale della distinzione tra sessi. – 3. Uguale perché diverso.

### 1. *Che cosa vi è di naturale nella natura?*

Uno dei motivi di maggiore gratitudine nei confronti dei miei Maestri e in particolare di Niklas Luhmann è quello di diffidare sempre delle ovvietà: ciò che viene presentato come ovvio, il più delle volte nasconde dei tranelli o delle mistificazioni.

Tra le mistificazioni più ricorrenti nell'argomentazione politica (ma anche in quella giuridica) vi è il concetto di natura. A partire dal suo volume, intitolato *La comunicazione ecologica*<sup>1</sup>, lo stesso Luhmann ci invita a porci un interrogativo radicale: che cosa vi è di naturale nella natura? Almeno da un punto di vista sociologico, la natura non è qualcosa di diverso e di estraneo alla società, ma è piuttosto l'insieme delle comunicazioni sociali che operiamo sulla natura e attraverso la natura. Anzi, a ben guardare, ogni sottosistema della società osserverà e descriverà la natura attraverso il suo specifico codice comunicativo e, quindi, proporrà

<sup>1</sup> N. LUHMANN, *Comunicazione ecologica. Può la società moderna affrontare le minacce ecologiche?*, Milano 2021.

un concetto di natura che non è la scoperta di qualcosa di oggettivo o di oggettivabile, ma piuttosto una delle tante costruzioni della società.

Se si accetta questa premessa, la natura non può più essere utilizzata come un parametro oggettivo, superiore all'esperienza umana, in base al quale pretendere un'ingiustificata superiorità di ciò che è "naturale" su ciò che è "artificiale", in quanto naturalità e artificialità hanno la stessa comune fonte nella comunicazione sociale. D'altronde, in ciò che è naturale sono ricompresi i fenomeni più disparati, tanto che la natura in alcune circostanze è stata rappresentata come madre, in altre come matrigna. Solo in tempi recenti si è iniziata a diffondere la convinzione che gli eventi negativi debbano essere sempre considerati come la conseguenza di comportamenti umani colpevoli, limitando sempre più il caso fortuito o la forza maggiore (o, per dirla con altro linguaggio, la fatalità) come causa di eventi catastrofici o comunque negativi<sup>2</sup>.

L'aver considerato la natura come il parametro per distinguere ciò che è positivo e va salvaguardato, da ciò che è negativo e, per converso, va ostacolato, eliminato o almeno sanzionato, ha indotto la comunicazione politica a qualificare come "naturale" tutto ciò che si riteneva conforme ai propri principi e valori e a qualificare, invece, come "artificiale", tutto ciò che se ne discostava. Tale qualificazione, in alcuni casi, appare palesemente strumentale e comunque finalizzata al perseguimento di uno specifico assetto dell'ordine sociale.

Per chi ha qualche esperienza di come sia stato utilizzato il concetto di natura nella comunicazione giuridica, è facile ritrovare anche in quest'ambito esempi a sostegno di quanto detto innanzi. Il più eclatante è forse quello relativo alla definizione di famiglia adottata dal nostro legislatore costituzionale, per il quale la famiglia sarebbe una "società naturale" fondata sul matrimonio. Fu una definizione, in realtà, molto sofferta e tutt'altro che condivisa, che alla fine prevalse, nonostante il suo stridente contrasto con le conoscenze antropologiche più diffuse già a quell'epoca, per la finalità (tutta politica) di stabilire un limite invalicabile alle possibili ingerenze del potere politico nella vita familiare<sup>3</sup>, memori di quanto era accaduto durante il regime fascista, quando la famiglia fu asservita ai superiori interessi dello stato. Essa, però, fu successivamente strumentalizzata per negare tutela giuridica alle coppie di fatto, ai figli nati al di fuori del matrimonio e alle unioni affettive omosessuali, di-

<sup>2</sup> M. DOUGLAS, *Rischio e colpa*, Bologna 1996.

<sup>3</sup> L. PANNARALE, *La famiglia*, in G. CAMPESI, L. PANNARALE, I. PUPOLIZIO, *Sociologia del diritto*, Milano 2017, 105-123.

menticando (o fingendo di dimenticare) che le definizioni giuridiche non hanno natura cognitiva, ma normativa e che, quindi, definire la famiglia come una società naturale non aveva alcun intento descrittivo, ma voleva semplicemente dire che nei suoi confronti il legislatore doveva comportarsi come se lo fosse e, pertanto, essere estremamente sobrio in ogni regolamentazione in materia di famiglia, limitandosi a tutelare i soggetti più deboli del nucleo familiare (soprattutto donne e minori).

## 2. Il carattere sociale della distinzione tra sessi

Analogamente l'*artificio della naturalità* (cioè, il definire come naturale ciò che è conforme all'ordine sociale che si vuole imporre) svolge un ruolo determinante per occultare il carattere tutt'affatto sociale della distinzione tra sessi diversi. Nella descrizione della sessualità, infatti, si è a lungo tentato di spacciare per oggettiva e naturale, fondata su basi biologiche e anatomiche, la differenza tra uomo e donna, non rendendosi conto che anche quella differenza è tutt'altro che naturale, anzi è una differenza costruita socialmente e non è neanche una differenza così rigorosamente binaria, come si vorrebbe far credere. La conseguenza è stata che anche tale distinzione è diventata fonte di sofferenze e di discriminazioni per chi sfuggiva per i più svariati motivi ad un meccanico ingabbiamento nell'uno o nell'altro sesso.

Tra le tante storie che si potrebbero rievocare, emblematica è quella di Herculine Barbin, un ermafrodito, al quale era stato attribuito alla nascita il sesso femminile a causa di una malformazione dei suoi genitali, ma a cui successivamente fu imposto da una sentenza di un Tribunale, di assumere sesso e nome maschile dopo la pubertà. Purtroppo, la sua vita si conclude con il suicidio, perché Herculine si considerava punita, "diseredata" e soggetta ad una "ridicola inquisizione", che ci ha raccontato in un diario ritrovato dal portinaio del suo stabile nel 1868 accanto al suo cadavere. Successivamente il diario fu rinvenuto nel Dipartimento francese di igiene pubblica da Michel Foucault, che lo fece pubblicare integralmente<sup>4</sup>, suscitando l'interesse di numerosi altri studiosi, tra i quali Judith Butler, che ne parla nel suo libro *Gender Trouble*<sup>5</sup>.

Che la differenza di genere sia una costruzione sociale, piuttosto che

<sup>4</sup> H. BARBIN, *Una strana confessione. Memorie di un ermafrodito presentate da Michel Foucault*, Torino 1979.

<sup>5</sup> J. BUTLER, *Scambi di genere. Identità, sesso e desiderio*, Firenze 2004.

soltanto naturale, è confermato anche dall'antropologia e dall'etnologia. Secondo il *Kanun* albanese, ad esempio, la "vergine giurata" è una donna che decide di vivere come un uomo, assumendo i ruoli sociali e le responsabilità tipicamente riservate agli uomini. Questa scelta può essere motivata da ragioni diverse e in parte contraddittorie, in quanto, in alcuni casi, può essere una scelta eteroimposta dalla propria famiglia di appartenenza per gestire la proprietà di famiglia in assenza di eredi maschi, in altri casi può rappresentare l'estremo tentativo di sfuggire alle restrizioni imposte alle donne nella società tradizionale albanese, anche a costo di dover rinunciare alla propria femminilità. La donna che prende questo impegno è chiamata *burrnesha* e assume un nuovo nome maschile<sup>6</sup>. Le caratteristiche anatomiche e biologiche diventano irrilevanti, e non c'è bisogno di nessun intervento chirurgico o di alcuna cura ormonale; perché quelle donne siano considerate socialmente a tutti gli effetti degli uomini, dovranno "soltanto" occultare in ogni modo i caratteri della propria identità sessuale attraverso il taglio dei capelli, delle fasciature ai seni e un abbigliamento tipicamente maschile.

Anche nel nostro sistema giuridico si è ormai abbandonata la convinzione che l'identità sessuale debba necessariamente corrispondere a determinate caratteristiche anatomiche o biologiche, tanto che non è più necessario fare ricorso al trattamento medico chirurgico per la modificazione definitiva dei propri caratteri sessuali primari al fine di ottenere la rettificazione dei caratteri anagrafici, così come era previsto dalla legge n. 164 del 1982, la quale (secondo una giurisprudenza per lungo tempo unanime) all'art. 1 individuava il presupposto della rettificazione dell'atto di nascita nella modificazione dei caratteri sessuali della persona sia primari che secondari e all'art. 3 prevedeva espressamente il trattamento medico chirurgico quale mezzo di adeguamento dei caratteri sessuali<sup>7</sup>. Tale giurisprudenza non era ritenuta in contrasto con l'intento del legislatore di tutelare la salute della persona sia perché l'intervento viene

<sup>6</sup> E. DONES, *Vergine giurata*, Milano 2007; per un approfondimento di questa problematica figura si rinvia al bel lavoro di M. MAZZON, *Le Vergini Giurate. Donne Libere di costringersi e costrette a liberarsi in Albania*, Sesto San Giovanni 2018.

<sup>7</sup> L'art. 3, abrogato nella sua originaria formulazione per effetto del D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 34, comma 39, è attualmente trasfuso, senza variazioni testuali, nel D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 31, comma 4, e stabilisce che "quando risulta necessario" un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico il tribunale lo autorizza. Il procedimento non è più bifasico nel senso che non richiede, dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 150 del 2011, due pronunce, una, volta all'autorizzazione sopra indicata, e l'altra, finalizzata alla modificazione dell'attribuzione di sesso.



visto come una sorta di liberazione, che pone fine all'angoscia dettata dal contrasto tra condizione anatomica e condizione psichica e svolge pertanto una funzione terapeutica, sia perché il trattamento, pur cruento, è preceduto da un'autorizzazione giudiziale posta proprio a tutela della fattibilità di essa. In realtà, l'interpretazione per lungo tempo dominante conduceva ad un bivio insolubile: per godere pienamente del diritto all'identità personale era necessario sottoporsi ad un intervento chirurgico potenzialmente pericoloso; per tutelare la propria salute era necessario sacrificare il diritto all'identità personale.

Con una innovativa pronuncia, la Corte di cassazione<sup>8</sup> ha escluso, anche in sede d'interpretazione logica, che la considerazione sistematica degli artt. 1 e 3 della legge n. 162 del 1984 imponga la preventiva demolizione (totale o parziale) dei caratteri sessuali anatomici primari per poter accedere al riconoscimento anagrafico dell'altro genere. Secondo la medesima Corte, una lettura conforme a Costituzione della disposizione censurata porta a riconoscere il diritto alla rettificazione anagrafica, purché risulti accertato, anche attraverso l'opportuna documentazione medico-psicologica, «lo svolgimento di un processo di acquisizione dell'identità di genere serio e univoco nel percorso scelto e compiuto nell'approdo finale».

L'unico limite invalicabile per la Corte resta l'impossibilità di scegliere un *tertium genus* come propria identità sessuale: secondo tale opzione «il diritto al mutamento di sesso può essere riconosciuto soltanto se non determini ambiguità nella individuazione soggettiva dei generi, e nella certezza delle relazioni giuridiche, non potendo l'ordinamento riconoscere un *tertium genus* costituito dalla combinazione di caratteri sessuali primari e secondari di entrambi i generi. Al fine di tutelare l'interesse pubblico all'esatta differenziazione tra i generi in modo da non creare situazioni relazionali (unioni coniugali o rapporti di filiazione) non previste attualmente dal nostro sistema di diritto familiare e filiale, è necessario, per il mutamento di sesso, un irreversibile cambiamento dei caratteri sessuali anatomici, che escluda qualsiasi ambiguità». Eppure (si potrebbe ribattere) in natura esiste l'ermafroditismo e alcune culture riconoscono terze opzioni non binarie, *agender* o *genderqueer*; perciò, anche l'ambiguità è "naturale" e la differenza tra natura e artificio anche in questo caso crea molti più problemi di quanti non ne riesca a risolvere.

Sulla scia della sentenza della Corte di cassazione innanzi citata e alla luce dei principi già affermati nella sentenza n. 221 del 2015, anche la

<sup>8</sup> Corte di cassazione, sez. I, 20 luglio 2015, n. 15138.

Corte costituzionale è pervenuta a conclusioni sostanzialmente identiche<sup>9</sup>, dopo che già con la sentenza n. 161 del 1985 aveva ricompreso il diritto al cambiamento di sesso nell'area dei diritti fondamentali della persona, collocando la legge n. 164 del 1982 «nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione, sempre più attenta ai valori, di libertà e dignità, della persona umana, che ricerca e tutela anche nelle situazioni minoritarie ed anomale». Nella sentenza n. 180/2017, infatti, la Consulta ribadisce che «l'interpretazione costituzionalmente adeguata della legge n. 164 del 1982 consente di escludere il requisito dell'intervento chirurgico di normoconformazione. E tuttavia ciò non esclude affatto, ma anzi avvalorava, la necessità di un accertamento rigoroso non solo della serietà e univocità dell'intento, ma anche dell'intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata; percorso che corrobora e rafforza l'intento così manifestato. Pertanto, in linea di continuità con i principi di cui alla richiamata sentenza, va escluso che il solo elemento volontaristico possa rivestire prioritario o esclusivo rilievo ai fini dell'accertamento della transizione».

Negli altri paesi Europei, caratterizzati da una cultura giuridica e da una sensibilità costituzionale analoga alla nostra, la situazione appare affatto assimilabile. La Corte costituzionale tedesca nel 2008 ha ritenuto «irragionevoli» (*unzumutbar*) tali condizioni per il mutamento di sesso. L'Austria, con una pronuncia del Tribunale amministrativo federale coeva, ha stabilito che l'intervento chirurgico, così invasivo, quale quello richiesto per l'eliminazione delle caratteristiche sessuali primarie «non può considerarsi necessario per un chiaro avvicinamento all'apparenza esteriore dell'altro sesso». La Corte Edu, infine, nella pronuncia del 10 marzo 2015 (Caso XY contro Turchia) ha stabilito che non può porsi come condizione al cambiamento di sesso la preventiva incapacità di procreare da realizzarsi, ove necessario, mediante intervento chirurgico di sterilizzazione, ostandovi il diritto alla vita privata e familiare e alla salute. La Corte Edu perviene alla decisione dopo un'ampia panoramica delle normative dei paesi aderenti e rilevando come si sia data sempre maggiore rilevanza al profilo del diritto alla salute nel riconoscimento del diritto al mutamento di sesso e nell'operazione di bilanciamento d'interessi da svolgere.

Tali concetti sono stati ribaditi nella «Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2015 sulla relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2013 e sulla politica dell'Unione europea in ma-

<sup>9</sup> Corte costituzionale, 13 luglio 2017, n. 180.

teria”. In particolare, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione e l’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ad eliminare i disturbi dell’identità di genere dall’elenco dei disturbi mentali e comportamentali<sup>10</sup>, auspicando, altresì, l’intensificazione degli sforzi per porre fine alla patologizzazione delle identità transgender; inoltre, ha accolto con favore il crescente sostegno politico per la messa al bando della sterilizzazione, quale requisito per il riconoscimento giuridico del genere, come espresso dal relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura, condividendo l’impostazione secondo cui tali requisiti dovrebbero essere trattati e perseguiti come una violazione del diritto all’integrità fisica, nonché della salute sessuale e riproduttiva e dei relativi diritti<sup>11</sup>.

### 3. Uguale perché diverso

Se, dunque, anche la traballante differenza tra natura e artificio non può essere utile al diritto per tentare di fondare allopoieticamente le proprie scelte, cercando di spacciare per “naturale” ciò che invece è frutto di una decisione, anche il principio di uguaglianza (ivi compresa l’uguaglianza tra sessi diversi) deve essere considerato (almeno dal punto di vista del diritto) un principio normativo, anziché cognitivo. Anche ciò che il diritto considererà uguale o diverso, sarà pur sempre frutto di una decisione e non di una semplice osservazione, che imporrà di trattare in modo uguale ciò che da altri punti di vista potrà essere trattato come diverso e in modo diverso ciò che altrove viene trattato come uguale. Occorre preventivamente specificare quali siano le qualità rilevanti per il confronto: una scelta che spetta al sistema della comunicazione politica e che costituisce inevitabilmente il problema cruciale delle lotte e delle rivendicazioni del movimento femminista e di quello lgbtqi.

Queste riflessioni introduttive evidenziano la necessità di approfondire dei percorsi di ricerca, sui quali inevitabilmente si soffermeranno in modo più specifico e approfondito i contributi specialistici dei diversi ambiti disciplinari coinvolti.

In primo luogo, occorre prendere atto che il principio di uguaglianza più che essere un diritto soggettivo a sé stante, è uno strumento per al-

<sup>10</sup> Nel 2019 l’OMS ha rimosso la *gender incongruence* dal novero dei disturbi mentali elencati nell’ICD-11 (*international classification of disease*), introducendo l’incongruenza di genere in un capitolo dedicato alle condizioni relative alla salute sessuale.

<sup>11</sup> Paragrafi 163 e 164.

largare le possibilità di tutela degli altri diritti soggettivi, introducendo la possibilità di un controllo giudiziario di livello costituzionale sui motivi dell'attività del potere legislativo, ovvero sulla sussistenza di una motivazione sufficiente per ogni trattamento disuguale<sup>12</sup>. Insomma, nelle moderne democrazie il trattamento uguale non abbisogna di alcuna giustificazione, al contrario il trattamento disuguale deve essere adeguatamente giustificato per verificarne la compatibilità con i principi costituzionali dello stato, altrimenti diventa discriminatorio.

Inoltre, la pretesa di considerare le identità di una persona, isolandole una dall'altra, appare per lo meno fuorviante. Descrivere il mondo, facendo riferimento soltanto alle differenze di genere e ignorando così tutti gli altri modi in cui gli esseri umani considerano se stessi o, se si preferisce, tutte le altre dimensioni della vita sociale, appare arbitrario ed anche pericoloso. Suddividere la società in base al sesso produce quello che Sen definisce un approccio "solitarista" all'identità umana<sup>13</sup>. Su questo aspetto, un contributo fondamentale, in tempi più recenti, è stato fornito soprattutto dalla teoria intersezionalista<sup>14</sup>, che ha evidenziato come molte forme di oppressione, discriminazione e disparità sociale sono interconnesse e intersecano diversi aspetti dell'identità di una persona, come la sua appartenenza etnica, il genere, la classe sociale, l'orientamento sessuale e altre caratteristiche. Pertanto, queste identità multiple influenzano l'esperienza individuale in modi complessi e non possono essere considerate separatamente, quando si tratta di analizzare le diseguaglianze e le discriminazioni sociali<sup>15</sup>.

Infine, il migliore costituzionalismo ci ha insegnato che trattamenti disuguali eteroimposti sono da considerare quasi sempre discriminatori, invece quelli richiesti dai soggetti che ne siano destinatari sono affatto legittimi, purché non si traducano a loro volta in discriminazioni per altri soggetti<sup>16</sup>.

Il nostro compito di studiosi, soprattutto in settori particolarmente delicati come quello approfondito in questa sede, non può che essere quello di assumere il ruolo di coscienza critica della società, evidenziando l'assoluta implausibilità teorica di ciò che spesso si tenta di spacciare come reale, poiché la confusione teorica può contribuire in modo determinante ad alimentare il caos e le atrocità che vediamo intorno a noi.

<sup>12</sup> N. LUHMANN, *I diritti fondamentali come istituzione*, Bari 2002, 250-253.

<sup>13</sup> A. SEN, *Identità e violenza*, Roma-Bari 2006, VIII.

<sup>14</sup> K. W. CRENSHAW, *On Intersectionality: Essential Writings*, New York 2017.

<sup>15</sup> B. G. BELLO, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano 2020.

<sup>16</sup> A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993.

LA PARITÀ DI GENERE NEL LAVORO  
FRA DIRITTO SOVRANAZIONALE E DIRITTO INTERNO:  
PRINCIPI, REGOLE, STRUMENTI

SOMMARIO: 1. Principi, regole e strumenti per la parità di genere nel lavoro: qualche premessa. – 2. Dalla rivendicazione di pari trattamenti all’obiettivo delle pari opportunità. – 3. *Law in books vs. law in action*: a che punto siamo oggi – 4. Alla ricerca dell’effettività: la trasparenza come motore.

1. *Principi, regole e strumenti per la parità di genere nel lavoro: qualche premessa*

Per condensare in poche pagine un discorso sui principi ispiratori dell’azione normativa per la parità tra uomini e donne nel lavoro che si è sviluppata per decenni nell’ordinamento nazionale e in quello dell’Unione europea<sup>1</sup> la strada preferibile, anche per sottarsi al rischio di restare sul piano astratto, sembra essere quella di ripercorrere le tappe essenziali dell’evoluzione che ha condotto all’attuale assetto regolativo, illustrando le logiche, diverse seppur complementari, cui hanno risposto gli strumenti via via adottati.

L’articolato quadro delineato a livello interno dal d. lgs. n. 198/2006, cd. codice delle pari opportunità tra uomo e donna, è infatti il prodotto di una stratificazione normativa che ha visto dominare inizialmente il principio di eguaglianza in senso formale, che prescrive l’irrelevanza della differenza di sesso nella sfera lavorativa, fatte salve le necessarie eccezioni, ed emergere poi progressivamente il principio di eguaglianza in senso sostanziale, che impone di tener conto degli ostacoli concreti che

<sup>1</sup> Con riguardo alla sfera sovranazionale la scelta è infatti di fissare l’attenzione sull’Unione (già Comunità) europea, considerata la posizione assolutamente dominante che essa ha assunto nella definizione delle discipline antidiscriminatorie degli Stati membri, incluso naturalmente il nostro paese, tralasciando dunque le fonti internazionali.

intralciano i percorsi lavorativi delle donne, come si spiegherà (nel § 2) richiamando le regole tramite cui tali principi hanno trovato espressione in diverse stagioni del secolo scorso. Un sommario bilancio dei risultati ottenuti e di quelli mancati nel cammino percorso da allora (§ 3) costituirà quindi il punto di partenza per descrivere (nel § 4) i termini in cui il principio di effettività, cioè di ricerca e rafforzamento degli strumenti più idonei ad assicurare l'attuazione effettiva dei precetti paritari, a partire da varie declinazioni dell'imperativo regolativo della trasparenza, sembra rappresentare la stella polare dell'attuale stagione legislativa.

Prima di addentrarsi in questo itinerario può essere tuttavia utile dedicare qualche parola alla differenza di genere e al ruolo cardine che essa ha assunto nell'evoluzione del diritto antidiscriminatorio, inteso come *corpus* normativo che tutela le persone da ingiuste penalizzazioni collegate a determinate caratteristiche soggettive (le caratteristiche individuate dal legislatore per i rischi cui è sistematicamente esposto chi ne è portatore): oltre al sesso, la razza o etnia, la nazionalità, la religione, le convinzioni personali<sup>2</sup>, l'orientamento sessuale, la disabilità e l'età. Proprio intorno alla differenza di genere si è costruito il modello regolativo esportato in altri territori – con i necessari adattamenti – all'inizio del nuovo secolo, quando, sotto l'impulso delle direttive comunitarie n. 2000/43 (cd. razza) e n. 2000/78 (cd. quadro) relative ai fattori diversi dal genere appena elencati, si è realizzata una vistosa estensione del diritto antidiscriminatorio vigente nei paesi del vecchio continente<sup>3</sup>.

La moltiplicazione delle discipline antidiscriminatorie, pur avendo offuscato la centralità della differenza di genere, non l'ha fatta venir meno: il genere conserva infatti una sua peculiare trasversalità ed è fattore che interferisce spesso con le altre differenze, provocando un effetto moltiplicatore della condizione di svantaggio, come avviene nelle discriminazioni multiple e intersezionali che, non a caso, hanno trovato il primo esplicito riconoscimento legislativo in una fonte concernente il genere quale la recente direttiva n. 2023/970 sul rafforzamento della parità retributiva tra lavoratori e lavoratrici (su cui si tornerà *infra*).

<sup>2</sup> A quest'espressione di origine comunitaria sono state ricondotte nel nostro ordinamento anche le opinioni politiche e la militanza sindacale (v. Cass. 2 gennaio 2020, n. 1), con una scelta interpretativa nazionale di maggior favore rispetto a quella compiuta poi a livello euro-unitario (da Corte Giust. 13 ottobre 2022, C-344/20, LF).

<sup>3</sup> In proposito v. M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Milano 2007, mentre sui tratti del modello esportato e gli adattamenti intervenuti v. D. IZZI, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*, Napoli 2005.

Un'ultima premessa a proposito della differenza di genere è volta a evidenziare la lettura estensiva che è stata data a tale caratteristica, allargando la portata applicativa delle discipline di parità: il divieto di discriminazione in base al genere è infatti servito a tutelare anche l'identità di genere (a partire dal caso riguardante il licenziamento di un lavoratore avvenuto a seguito del suo cambiamento di sesso)<sup>4</sup> e la genitorialità (contrastando le penalizzazioni collegate in origine solo alle situazioni femminili di gravidanza e maternità ma poi anche alla fruizione di congedi parentali e, più di recente, di congedi di paternità).

## 2. *Dalla rivendicazione di pari trattamenti all'obiettivo delle pari opportunità*

Entrando nel vivo del discorso, va ricordato l'approccio marcatamente protezionistico che aveva contrassegnato la prima legislazione italiana sul lavoro delle donne per comprendere il senso della svolta che si è realizzata nel momento in cui si è puntato normativamente sulla parificazione dei trattamenti maschili e femminili, tentando di dare concreto seguito ai principi di eguaglianza tra uomini e donne sanciti dagli artt. 3, comma 1, e – con specifico riguardo al lavoro – 37 Cost.<sup>5</sup>.

La tappa si è compiuta con la legge di parità n. 903/1977 (attuativa delle direttive comunitarie n. 75/117 e n. 76/207), che ha chiuso la lunga fase di letargo in cui erano entrati i principi di parità e non discriminazione fissati a metà del secolo scorso dalla nostra Costituzione (all'art. 37) e – in termini meno ampi – dal Trattato istitutivo della CEE (all'art. 119, divenuto poi art. 157 TFUE): basti pensare alla parità di retribuzione che, affermata espressamente da tali fonti, aveva continuato per molti anni a essere rinnegata dalla previsione nei contratti collettivi nazionali di tabelle salariali differenziate per uomini e donne addetti alle stesse mansioni, sul presupposto del minor rendimento del lavoro femminile rispetto a quello maschile. Quelle distinzioni tabellari cominciarono a

<sup>4</sup> È il noto caso affrontato da Corte Giust. 30 aprile 1996, C-13/94, P.

<sup>5</sup> Un'accurata ricostruzione delle diverse discipline di protezione delle lavoratrici e del modo in cui matura l'affrancamento giuridico delle stesse dalla condizione di minorità in cui erano relegate si trova nel celebre libro di M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna 1979, ripubblicato in versione digitale (con prefazione di G. De Simone e M. Novella) in [www.darwinbooks.it/doi/10.978.8815/374257/toc](http://www.darwinbooks.it/doi/10.978.8815/374257/toc), 2023.

essere superate coi rinnovi contrattuali di fine anni '60, secondo la logica affermata poi in linea generale dalla l. n. 903, che ha imposto il superamento delle disparità di trattamento praticate a danno delle donne in sede di assunzione, inquadramento professionale, retribuzione, progressione di carriera e cessazione del rapporto di lavoro (v. ora gli artt. 27-30 cod. pari opp.).

Il principio di parificazione dei trattamenti senza riguardo al genere valorizzato in questa fase evolutiva si esprime attraverso un divieto di discriminazione che è stato poi chiamato – per evidenziare il nesso diretto intercorrente tra il sesso di appartenenza e il pregiudizio subito – divieto di discriminazione diretta, vale a dire (semplificando le definizioni fornite oggi dall'art. 2.1, lett. *a*, della dir. n. 2006/54 e dall'art. 25, comma 1, cod. pari opp.) il divieto di trattamento meno favorevole di una lavoratrice o di un lavoratore rispetto a un soggetto del sesso opposto collocato in situazione analoga. All'applicazione di tale principio è collegata anche la progressiva caduta delle barriere che precludevano l'accesso delle donne a determinate attività lavorative, soprattutto nel settore pubblico (nonostante quanto disposto dall'art. 51 Cost.)<sup>6</sup>.

Si è dovuto attendere lo scorcio finale del secolo scorso perché, compresa la necessità di tenere conto delle disparità di fatto che intralciano i percorsi lavorativi delle donne e impediscono loro di beneficiare della garanzia giuridica di pari trattamenti, maturasse l'apertura al principio di eguaglianza in senso sostanziale (*ex* art. 3, comma 2, Cost.) e alla logica del diritto diseguale, quale risposta all'esigenza di rimozione degli ostacoli concreti. È stata la legge n. 125/1991 per la realizzazione di pari opportunità nel lavoro a segnare nel nostro paese l'inizio di una stagione permeata dall'attenzione – già emersa nella giurisprudenza della Corte di Giustizia – verso la dimensione non episodica ma sistemica e strutturale dello svantaggio patito dalle donne nella sfera lavorativa, per il contrasto del quale sono stati introdotti diversi nuovi strumenti<sup>7</sup>.

Al principio di eguaglianza sostanziale è ispirato il divieto di discriminazione indiretta in base al sesso (sancito ora dall'art. 2.1, lett. *b*, della dir. n. 2006/54 e dall'art. 25, comma 2, cod. pari opp.), volto a colpire i trattamenti apparentemente neutri che in modo ingiustificato provoca-

<sup>6</sup> Una parziale anticipazione di questa logica parificatrice si era avuta con la legge n. 66/1963, che aveva aperto alle donne l'ingresso alle cariche e professioni pubbliche, compresa la magistratura.

<sup>7</sup> Un'approfondita riflessione a più voci su tali novità è in *Nuove leggi civ. comm.*, 1994, 11 ss.



no uno svantaggio sproporzionato a carico degli appartenenti al genere femminile (o eventualmente maschile), considerati non singolarmente ma quale gruppo, come può accadere ad esempio nel caso di requisiti di altezza minima indifferenziata fissati per i candidati a certi posti di lavoro o di condizioni penalizzanti inserite nei contratti di lavoro *part-time*<sup>8</sup>. Dalla stessa matrice logico-valoriale è discesa la regola di alleggerimento dell'onere della prova a favore di chi denuncia in giudizio una discriminazione di genere (v. ora l'art. 40 cod. pari opp.), date le particolari difficoltà esistenti per le vittime di questi illeciti sul piano probatorio, e la prevista possibilità di avvalersi a tal fine di dati statistici: dati che sono ricavabili anche dal rapporto sulla situazione del personale disaggregato per genere imposto ogni biennio alle imprese di maggiori dimensioni (art. 46 cod. pari opp.).

Un'altra proiezione processuale dell'acquisita consapevolezza della dimensione sistemica della diseguaglianza da affrontare è stata l'introduzione dell'azione giudiziale contro le discriminazioni di carattere collettivo affidata alla/al consigliera/e regionale di parità, quale soggetto pubblico incaricato di assicurare la giustiziabilità delle violazioni dei divieti di discriminazioni di sesso, anche in assenza di vittime identificate di tali violazioni e comunque indipendentemente dalla loro attivazione (art. 37 cod. pari opp.). Il rilevante ruolo riconosciuto in giudizio alle/ai consigliere/i di parità riflette del resto solo uno degli svariati compiti attribuiti alle istituzioni di parità, concepite come le gambe tramite cui far camminare l'attuazione concreta delle regole recate dalla l. n. 125 sul piano sia repressivo che promozionale. Proprio sul versante promozionale si è collocata l'innovazione più strettamente collegata all'accezione sostanziale di eguaglianza, con l'incoraggiamento all'adozione di azioni positive per le lavoratrici (facoltative nel settore privato, ma obbligatorie nell'ambito pubblico), ovvero di trattamenti preferenziali riservati alle donne per consentire loro di superare le condizioni di svantaggio in cui versano (art. 42 ss. cod. pari opp.): si tratta di misure differenziali legittimate anche a livello euro-unitario che tuttavia, come ha spiegato la Corte di giustizia, devono soddisfare requisiti di temporaneità e di flessibilità per non trasformarsi in discriminazioni alla rovescia a danno degli uomini<sup>9</sup>.

Tra la fine del secolo scorso e l'inizio di quello attuale è diventata inoltre più nitida la percezione dell'intreccio che lega le disparità nel la-

<sup>8</sup> Sull'altezza v. Corte Cost. 15 aprile 1993, n. 163 e Corte Giust. 18 ottobre 2017, C-409/16, *Esoterikon*.

<sup>9</sup> Corte Giust. 11 novembre 1997, C-409/95, *Marshall*.

voro tra uomini e donne allo squilibrio di genere nell'assolvimento delle responsabilità familiari. Si sono realizzati così la "scoperta giuridica" della figura del lavoratore padre e il tentativo di coinvolgere maggiormente gli uomini nei compiti di cura genitoriale: con l'introduzione dei congedi parentali (ad opera della legge n. 53/2000, di attuazione della direttiva n. 96/34) è stato avviato un percorso che ha condotto di recente (con la direttiva n. 2019/1158 sul *work-life balance*, recepita da noi dal d.lgs. n. 105/2022) alla previsione del congedo di paternità obbligatorio e alla considerazione della conciliazione vita-lavoro come un problema non solo femminile, almeno sulla carta<sup>10</sup>.

### 3. Law in books vs. law in action: *a che punto siamo oggi*

Senza pretendere di effettuare qui un bilancio articolato e completo dei risultati prodotti dalla disciplina interna contro le discriminazioni e le disparità di fatto nel lavoro tra uomini e donne messa a punto attraverso le tappe appena descritte e ormai confluita nel cod. pari opp. di cui al d.lgs. n. 198/2006, può essere utile evidenziare almeno ciò che emerge a prima vista dando uno sguardo d'insieme all'esperienza applicativa della stessa.

Lo scarto fra una legislazione tecnicamente molto raffinata e all'avanguardia nel contesto europeo come quella italiana e l'attuazione del disegno ivi delineato è purtroppo sensibile.

Sul fronte del contrasto giudiziale alle discriminazioni di genere è indubbio che la situazione sia migliorata da quando, circa trent'anni fa, le controversie intentate a tal fine erano assolutamente eccezionali e sporadiche; l'entità del contenzioso resta comunque piuttosto modesta, anche a causa del mancato decollo delle azioni contro le discriminazioni collettive esperibili dalle consigliere di parità, come si è detto, a prescindere dall'assunzione del peso economico e morale dell'azione processuale da parte delle persone interessate.

Il buon funzionamento degli uffici dei consiglieri regionali (e provinciali) di parità, investiti di compiti impegnativi che dovrebbero essere svolti per presidiare i diritti all'eguaglianza sull'intero territorio nazionale, è del resto impedito dall'assenza di finanziamenti adeguati a coprire i

<sup>10</sup> V. in tema M.L. VALLAURI, *Genitorialità e lavoro*, Torino 2020 e poi, in una più ampia prospettiva, L. CALAFÀ, U. GARGIULO, C. SPINELLI (a cura di), *Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2022, I, 553 ss.

costi di chi vi lavora, svolgendo in sostanza un volontariato mascherato da servizio istituzionale; problemi non trascurabili sono inoltre emersi sotto il profilo della mancata garanzia di indipendenza delle istituzioni di parità<sup>11</sup>. I pesanti limiti che minano l'attività degli organismi per la parità di genere non sono d'altronde una prerogativa italiana, come mostra l'iniziativa assunta dal legislatore euro-unitario di intervenire per stabilire requisiti minimi cui essi dovrebbero uniformarsi nei diversi Stati membri<sup>12</sup>.

La questione delle insufficienti risorse economiche e del malfunzionamento delle istituzioni di parità ha profondamente condizionato l'adozione e l'attuazione delle azioni positive. I piani di carattere volontario, che possono essere predisposti per rispondere a diverse specifiche esigenze delle lavoratrici (come accrescerne certe competenze professionali o migliorare le possibilità di conciliazione vita-lavoro, ma in quest'ultimo caso non solo per le donne) e presentati al fine di ottenere finanziamenti pubblici, non hanno mai conosciuto un significativo sviluppo<sup>13</sup>. Quanto alle azioni positive obbligatorie, al bilancio complessivamente scoraggiante fa eccezione una misura strutturata nella forma incisiva di quota riservata al genere sottorappresentato, ovvero la percentuale minima di presenza femminile (pari in origine a 1/3 ed elevata poi a 2/5) imposta negli organi di amministrazione delle società quotate in borsa dalla legge Golfo-Mosca n. 120/2011, in termini rafforzati di recente (dalla l. n. 162/2021, di cui si dirà fra breve) con l'estensione dell'obbligo alle società a controllo pubblico<sup>14</sup>. Sotto questo specifico profilo il nostro paese ha preceduto nettamente l'Unione europea, che ha poi stabilito regole per il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate con la direttiva n. 2022/2381.

<sup>11</sup> V. in proposito, da ultimo, M. BARBERA, *Eguaglianza e istituzioni di parità*, in D. BONARDI (a cura di), *Carlo Smuraglia. La vita e le opere*, Milano 2024, 211 ss.

<sup>12</sup> La proposta di direttiva sugli organismi per le pari opportunità tra donne e uomini in materia di lavoro (sia subordinato che autonomo) destinata a incidere sulle dir. n. 2006/54 n. 2010/41 presentata il 7 dicembre 2022, è giunta al traguardo con la recentissima direttiva n. 2024/1500.

<sup>13</sup> Dopo le riflessioni e i bilanci sulle azioni positive contenuti nel ricco volume di M.G. GAROFALO (a cura di), *Lavoro delle donne e azioni positive. L'esperienza giuridica italiana*, Bari 2002, v. di recente C. ALESSI, *Le azioni positive*, in M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino 2020, 501 ss.

<sup>14</sup> V. in merito M. CALLEGARI, E. DESANA, M. SARALE (a cura di), *Speriamo che sia femmina: l'equilibrio fra i generi nelle società quotate e a controllo pubblico nell'esperienza italiana e comparata*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021, [www.collane.unito.it/oa/](http://www.collane.unito.it/oa/).

L'importanza dei passi avanti compiuti con la conquista femminile di posizioni lavorative apicali, peraltro tutt'altro che generalizzata e sistematica, non basta comunque a rischiarare le ombre che tuttora oscurano il quadro complessivo del lavoro delle donne in Italia, a partire dal marcato divario di genere esistente nel tasso di occupazione<sup>15</sup>.

#### 4. *Alla ricerca dell'effettività: la trasparenza come motore*

La consapevolezza della profonda distanza che separa i principi di eguaglianza e non discriminazione fra lavoratori e lavoratrici sanciti dalle fonti sia nazionali che euro-unitarie dai dati reali spiega la ragione per cui la logica ispiratrice della più recente legislazione, a entrambi i livelli ordinamentali, pare essere quella di accrescere l'effettività delle garanzie già stabilite attraverso una strategia incentrata principalmente su obblighi di trasparenza, misurazione e rendicontazione delle pratiche aziendali, intesi (non come adempimenti fini a se stessi ma) come strumenti d'innescio di processi correttivi delle disparità esistenti.

In questa logica, cominciando dal piano interno, si muovono due rilevanti innovazioni introdotte nel d.lgs. n. 198/2006 dalla legge n. 162/2021 (che ha peraltro apportato qualche modifica anche alle definizioni di discriminazione di sesso contenute nello stesso cod. pari opp.)<sup>16</sup>, riguardanti strumenti accomunati dalla messa a disposizione di informazioni e tra i quali, pur nella loro diversità, può riconoscersi una relazione sinergica<sup>17</sup>.

Si fa riferimento, anzitutto, al rafforzamento dell'obbligo di redigere un rapporto biennale sulla situazione del personale disaggregato per genere (di cui all'art. 46 cod. pari opp.), già stabilito da trent'anni al fine di agevolare la conoscenza di squilibri rivelatori di possibili discriminazioni, la cui esperienza applicativa era stata però del tutto insoddisfacente: di questo *reporting* aziendale, in particolare, si è estesa l'applicazione,

<sup>15</sup> A fronte di un divario di genere nel tasso di occupazione (delle persone nella fascia d'età 20-64 anni) che si assesta nell'Unione europea sulla media di 10,8, l'Italia presenta infatti un divario pari a 19,2, collocandosi nelle posizioni peggiori (davanti soltanto a Grecia e Romania): v. European Commission, *2023 Report on Gender Equality in the EU*, SWD(2023) 55 final.

<sup>16</sup> V. in merito D. IZZI, *La discriminazione di genere rivisitata e il puzzle da ricomporre*, in *Lav. Dir.*, 2022, 512 ss.

<sup>17</sup> In tal senso L. ZAPPALÀ, *La parità di genere al tempo del PNRR: tra trasparenza, certificazione e misure premiali*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, n. 3, e A. ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pisa 2022.

rendendolo obbligatorio per le imprese che superano i 50 dipendenti (anziché i 100 originari) e comunque facoltativo al di sotto di tale soglia; si è imposta una più puntuale articolazione dei contenuti, anche e soprattutto nella parte prima assai lacunosa relativa alla retribuzione; si è prevista la gestione interamente telematica, in modo da facilitare sia gli adempimenti che le verifiche.

Viene poi in rilievo l'istituzione *ex novo* (nell'art. 46 *bis* cod. pari opp.) della certificazione della parità di genere, come strumento volontario volto ad «attestare le politiche e le misure concrete adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere», con carattere di per sé dinamico: per ottenere tale certificazione occorre infatti sottoporsi a un processo diretto a valutare, attraverso una pluralità di indicatori di natura quantitativa e qualitativa, l'attenzione aziendale alle esigenze delle donne che lavorano e, nell'arco del triennio di durata dell'attestazione, sono previste verifiche a cadenza annuale. In linea con la teoria del *nudge*<sup>18</sup> la certificazione di parità, che comporta impegno e costi, è incentivata (dall'art. 5 della l. n. 162) attraverso il parziale esonero dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro e con l'attribuzione di punteggi premiali per l'accesso a finanziamenti europei, nazionali, regionali; oltre che, nell'ambito dei contratti pubblici (in forza del d.lgs. n. 36/2023, agli artt. 108, comma 7, e 106), col riconoscimento di un punteggio aggiuntivo ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto, a seguito di apposita previsione in tal senso nei bandi di gara delle stazioni appaltanti, e tramite la concessione di una riduzione della garanzia economica che deve accompagnare l'offerta. Probabilmente grazie a tali incentivi e alle ricadute positive sull'immagine aziendale della certificazione di parità, questo nuovo meccanismo di trasparenza e rendicontazione, che ha preso avvio dopo le necessarie indicazioni fornite dal d.Pres.Cons.Min. (Dipartimento pari opportunità) del 29 aprile 2022<sup>19</sup> e dopo i primi accreditamenti rilasciati a organismi di certificazione, ha ricevuto un certo interesse da parte delle imprese, anche se sono comunque già emersi diversi aspetti critici.

Mentre nel nostro paese sono in via di assimilazione le innovazioni al cod. pari opp. volute dalla l. n. 162, altre si renderanno necessarie –

<sup>18</sup> V. R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, Milano 2014.

<sup>19</sup> Tale decreto ha indicato i parametri per il conseguimento della certificazione, attribuendo valore normativo alla Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022 contenente Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere, e ha previsto il coinvolgimento nel sistema delle rappresentanze sindacali aziendali e di consigliere/i consiglieri territoriali e regionali di parità.

anche sui due strumenti appena illustrati, almeno sotto il profilo retributivo – per dare attuazione alla già richiamata direttiva n. 2023/970, che punta a rafforzare l'effettività del principio di parità di retribuzione tra uomini e donne per lo stesso lavoro o per lavori di pari valore facendo leva essenzialmente (sebbene non in via esclusiva, data la presenza di regole rilevanti pure per l'irrobustimento della tutela giudiziale dei diritti) su vincoli di trasparenza e di confronto circa i dati raccolti: vincoli che, pur concepiti per contrastare il divario retributivo di genere, potrebbero stimolare una revisione più generale delle politiche di parità aziendali<sup>20</sup>.

La nuova direttiva impone a tutti i datori di lavoro obblighi individuali di informazione sulle retribuzioni che operano già nella fase precedente l'assunzione (art. 5) e diventano più incisivi dopo tale momento, investendo i criteri della loro determinazione (oggettivi e immuni da pregiudizi di genere, *ex art. 6*, al pari di quanto prescritto dall'art. 4 per i sistemi di valutazione del lavoro e classificazione professionale) e anche i dati salariali medi relativi alla categoria di appartenenza (art. 7): queste informazioni dovranno dunque essere rese accessibili pure ai lavoratori delle numerose imprese che nel nostro paese restano al di sotto della soglia fissata per la doverosa redazione del rapporto biennale disaggregato per genere. Di applicazione selettiva, perché riguardanti solo le imprese che raggiungono i 100 lavoratori, sono invece gli obblighi di misurazione e di comunicazione esterna del divario retributivo di genere (artt. 9, 10, 11) che includono, ove quest'ultimo arrivi al 5% e non sia debitamente giustificato dal datore di lavoro, la necessità di effettuare una valutazione congiunta coi rappresentanti dei lavoratori e di predisporre adeguati correttivi. È questa un'importante declinazione dell'idea di trasparenza come motore per l'effettivo conseguimento dell'eguaglianza di genere da valorizzare senza dubbio nel nostro ordinamento, che non prevede attualmente conseguenze di tal peso quando i dati emergenti dal *reporting* aziendale evidenzino conclamate disparità tra uomini e donne.

<sup>20</sup> Sulla recente fonte euro-unitaria v., da uno specifico angolo visuale, E. TARQUINI, *La direttiva 2023/970 sulla trasparenza e la parità retributiva tra uomini e donne: il processo e i rimedi*, in [www.labourlawcommunity.org](http://www.labourlawcommunity.org) e, per l'analisi dell'intero contenuto, D. IZZI, *Alla ricerca dell'effettiva parità di retribuzione tra uomini e donne: la Direttiva UE 2023/970 come punto di svolta?*, in corso di stampa in *Riv. Giur. Lav.*, 2024, n. 2.

## SAGGI

Barbara Giovanna Bello

### DISCRIMINAZIONI E DIRITTO ALLA PROVA DELLA COMPLESSITÀ DELLE ESPERIENZE NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dall’essere umano astratto agli esseri umani “in carne e ossa”. – 3. Praticare l’intersezionalità nel diritto antidiscriminatorio dell’UE. – 4. Da *Acbbita* a *OP*: alcune aperture all’intersezionalità. – 5. Riflessioni conclusive.

#### 1. Premessa

La *complessità* delle esperienze di discriminazione e disuguaglianze costituisce una realtà che ha sempre posto sfide a legislatori e giudici sotto forma di istanze inedite, tali da conferire un «senso nuovo, e ogni volta rivoluzionario, al principio di uguaglianza»<sup>1</sup>.

Credo si possa affermare che la nomina<sup>2</sup> dell’intersezionalità da parte della giurista e attivista statunitense Kimberlé Crenshaw nel 1989<sup>3</sup>, volta a cogliere una *precisa dinamica complessa*, accompagnata dall’evocativa e immediata metafora dell’incrocio stradale<sup>4</sup>, abbia svolto un ruolo fondamentale nello squarciare «il velo della normalità che in passato ha

<sup>1</sup> L. FERRAJOLI, *Manifesto per l’uguaglianza*, Bari-Roma 2018, 33.

<sup>2</sup> A. (G.T.), HULL, P. BELL-SCOTT, B. SMITH (eds.), *All the women are white, all the blacks are men, but some of us are brave. Black women’s studies*, New York (1a ed. 1993) 2015, xvii; C.A. MACKINNON, *Soltanto parole*, Milano 1999, spec. 14-15; 19-22; 25-33; K.W. CRENSHAW, *The urgency of intersectionality*, [https://www.ted.com/talks/kimberle\\_crenshaw\\_the\\_urgency\\_of\\_intersectionality](https://www.ted.com/talks/kimberle_crenshaw_the_urgency_of_intersectionality).

<sup>3</sup> K.W. CRENSHAW, *Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*, in *Univ. Chic. Leg. Forum*, 1989, 140, 139-167; EAD., *Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color*, in *Stan. l. rev.*, 1991, 43, 1241-1286.

<sup>4</sup> K.W. CRENSHAW, *Demarginalizing the intersection of race and sex*, cit. Per altre immagini e metafore mi permetto di rimandare a B. G. BELLO, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano 2020, spec. 77-80, nonché alle pagine 180-190, in cui avanzo anche la proposta di rappresentare l’intersezionalità con il mandala.

occultato discriminazioni e disuguaglianze, oppressioni e violazioni»<sup>5</sup> da un *preciso* punto di vista. Ancora, credo abbia rappresentato un importante «punto nodale»<sup>6</sup>, anche in ambito giuridico, per ripensare le fattispecie astratte del diritto e l'interpretazione che di questo può essere data a livello internazionale, sovranazionale e nazionale.

Sul piano descrittivo, Crenshaw adopera l'intersezionalità, intesa come dispositivo euristico, in modo dinamico per catturare le esperienze (di discriminazione, di violenza) plasmate dall'*interazione* tra due o più fattori (categorie, assi di potere, strutture sociali) e *qualitativamente diverse* da quelle cagionate dai singoli fattori.

A distanza di oltre trent'anni, la fattispecie di discriminazione intersezionale ha fatto il suo ingresso nel diritto vincolante dell'Unione europea (UE) con la Direttiva 2023/970/UE relativa al rafforzamento della parità di retribuzione tra uomini e donne<sup>7</sup>, cui gli Stati membri dovranno conformarsi entro il 7 giugno 2026.

Prescindendo dal circoscritto ambito di applicazione della Direttiva, tale innovazione offre l'occasione per svolgere alcune considerazioni sulla tutela giuridica riarticolata in chiave intersezionale all'interno del diritto antidiscriminatorio, un'area in cui la riflessione teorico-pratica è piuttosto avanzata.

L'interesse della dottrina specialistica europea (in particolare), infatti, è stato sollecitato dall'adozione del diritto antidiscriminatorio cd. di nuova generazione dell'UE del 2000 e, più di recente, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, testi in cui invero l'intersezionalità entra piuttosto in sordina.

Sia nelle Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE<sup>8</sup>, sia nella Convenzione

<sup>5</sup> L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., 33.

<sup>6</sup> N. LYKKE, *Black box or useful critical feminist thinking technology?*, in H. LUTZ, M.T. HERRERA VIVAR, L. SUPIK (eds.), *Framing intersectionality. Debate on a multi-faceted concept in gender studies*, Farnham-Surrey 2011, 208.

<sup>7</sup> PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione*, 10 maggio 2023. La necessità di rafforzare il principio della parità di retribuzione emerge dall'ancora insoddisfacente efficacia delle direttive europee e legislazioni nazionali che lo sanciscono fin dagli anni Settanta. L'undicesimo considerando della Direttiva in esame ne ravvisa alcune cause in base alla valutazione del 2020 delle disposizioni sul punto della Direttiva 2006/54/CE, tra cui la mancanza di trasparenza nei sistemi retributivi, di certezza giuridica sul concetto di lavoro di pari valore, di informazioni, oltre a ostacoli procedurali in cui si imbattono le persone discriminate.

<sup>8</sup> Il quattordicesimo considerando della Direttiva 2000/43/CE e il terzo consideran-



non vi è alcun cenno alle discriminazioni intersezionali, bensì alle “discriminazioni multiple”; inoltre, nelle Direttive il riferimento alle stesse discriminazioni multiple è contenuto nel Preambolo, ossia nella parte non vincolante, lasciando agli Stati ampia discrezionalità attuativa.

In tale scenario, gli sforzi dottrinali sono stati a lungo rivolti, per un verso, ad apportare chiarezza circa le fattispecie di discriminazione “intersezionale”, “multipla” e, ancora, “composita”<sup>9</sup>, a fronte della «considerevole ambiguità terminologica»<sup>10</sup> esistente; per altro verso, a esplorarne l'utilità, la sostenibilità sul piano argomentativo nei diversi ordinamenti giuridici e la sua operazionalizzazione.

Le acquisizioni maturate finora sono, dunque, istruttive per mettere a tema i principali nodi problematici, in merito ai quali, tuttavia, la Direttiva 2023/970/UE fornisce poche indicazioni.

## 2. *Dall'essere umano astratto agli esseri umani “in carne e ossa”*

L'intersezionalità, concepita da Crenshaw come un dispositivo euristico più che come teoria<sup>11</sup>, va contestualizzata nella traiettoria che dai *Critical Legal Studies* porta alla *Critical Legal Theory* e al *Black Feminism* nel contesto statunitense dei movimenti per i diritti civili: in altre parole, nella traiettoria che dalla critica al diritto come strumento neu-

do della Direttiva 2000/78/CE ricordano che nell'attuazione del principio della parità di trattamento si dovrebbe mirare «ad eliminare le inuguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne, soprattutto in quanto le donne sono spesso vittime di discriminazioni multiple» (trad. mia).

<sup>9</sup> In base alla nota tripartizione elaborata da Timo Makkonen nel 2002, la *discriminazione multipla* si verifica quando una persona è discriminata a causa di più fattori in situazioni diverse (Sandra Fredman denomina questa fattispecie «discriminazione multipla sequenziale»); la *discriminazione composita* si verifica quando due o più fattori di discriminazione si aggiungono l'uno all'altro nella stessa situazione ma possono essere distinti (o «discriminazione multipla additiva» secondo Fredman); la *discriminazione intersezionale* consiste nell'*interazione* tra discriminazioni basate su più fattori in modo sinergico e tale che esse non siano più scindibili. Ne risulta una specifica forma di discriminazione, *qualitativamente* diversa; cfr. T. MAKKONEN, *Multiple, compound and intersectional discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore*, Turku 2002; S. FREDMAN, *Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law*, Luxembourg 2016.

<sup>10</sup> T. MAKKONEN, *Multiple, compound and intersectional discrimination*, cit., 9.

<sup>11</sup> K.W. CRENSHAW, *Postscript*, in H. LUTZ, M.T. HERRERA VIVAR, L. SUPIK (eds.), *Framing Intersectionality*, cit., 221-233; P.H. COLLINS, S. BILGE, *Intersectionality*, Cambridge 2016.

tro conduce all'assunzione dell'angolo visuale della "razza"<sup>12</sup> e, infine, dell'intersezione "razza-genera"<sup>13</sup>. Viene mossa così la critica radicale al ragionamento delle corti, viziato dalla logica della somiglianza/differenza, di considerare separatamente – con un approccio monocategoriale – esperienze discriminatorie che nella vita *situata* delle donne nere non lo erano, lasciandole prive di tutela. Una critica, questa, espressa dall'autorevole voce di Catharine MacKinnon<sup>14</sup> dal punto di vista del (solo) genere e più di recente da lei stessa riarticolata in chiave intersezionale<sup>15</sup>. È suggerito, così, un fondamentale criterio interpretativo: intersezionale, appunto<sup>16</sup>.

Più ampiamente, la lente intersezionale aiuta a svelare la complicità del diritto nel produrre e perpetuare le asimmetrie sociali, attraversando le *teorie critiche del diritto* – da quelle più risalenti alle emergenti<sup>17</sup> – che,

<sup>12</sup> Nella tradizione della *Critical Race Theory* i termini "razza" e "razziale" sono usati criticamente. Il sesto considerando della Direttiva 2000/43/CE specifica opportunamente che l'uso del termine "razza" nel testo non implica l'accettazione di teorie che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane distinte, fermamente respinte dall'Ue. Per la letteratura che promuove l'adozione della *Critical Race Theory* in Europa, rinvio a M. MÖSCHEL, C. HERMANIN, M. GRIGOLO (edited by), *Fighting discrimination in Europe: the case for a race-conscious approach*, Abingdon-Oxon and New York 2013.

<sup>13</sup> Sull'importanza della classe all'interno delle cosiddette *Big Three* (genere, razza e classe) negli scritti riconducibili alla prospettiva intersezionale prima della sua denominazione, si vedano COMBAHEE RIVER COLLECTIVE, COMBAHEE RIVER COLLECTIVE, 1977, che aveva integrato anche l'orientamento sessuale, <https://combaheerivercollective.weebly.com/the-combahee-river-collective-statement.html>; bell hooks, *Ain't I a woman. Black women and feminism*, London 1982; A.Y. DAVIS, *Women, race & class*, New York [1981]1983. Vintage Books; sull'importanza della "classe" in Italia: S. MEZZADRA, *Intersectionality, identity, and the riddle of class*, FocaaBlog, 21 ottobre 2021. <https://www.focaaBlog.com/2021/10/22/sandro-mezzadra-intersectionality-identity-and-the-riddle-of-class/>

<sup>14</sup> C.A. MACKINNON, *Le donne sono umane?* (a cura di A. BESUSSI e A. FACCHI), Bari-Roma 2012, 27; sulle connessioni tra "teoria del dominio", elaborata da MacKinnon, e intersezionalità nello svelamento del paradosso della somiglianza/differenza, quale limite del diritto antidiscriminatorio statunitense, si veda K.W. CRENSHAW, *Close encounters of three kinds: on teaching dominance feminism and intersectionality*, in *Tulsa l. rev.*, 2010, 46, 151-189.

<sup>15</sup> C.A. MACKINNON, *Intersectionality as method: a note*, in *Signs. Journal of women in culture and society*, 2013, 38, 4, 1019-1030; C.A. MACKINNON, K.W. CRENSHAW, *Reconstituting the Future: An Equality Amendment*, in *Yale L. J. F.*, 2019, 129, 343-364.

<sup>16</sup> Sull'intersezionalità come criterio ermeneutico: L. RONCHETTI, *Autonomy and self-realization of migrant women: constitutional aspects*, in E. OLIVITO (a cura di), *gender and migration in italy: a multilayered perspective*, Farnham-Surrey 2016, 77-96.

<sup>17</sup> Tra le teorie critiche del diritto più risalenti vanno ricordati la critica femminista e la *Critical Race Theory*, mentre tra le più recenti elaborazioni la proposta di una critica

ciascuna dal punto di vista assunto, riconfigurano «il rapporto tra teoria e prassi»<sup>18</sup> all'interno del mondo giuridico. Rispetto alla teoria "classica" del diritto, le teorie critiche adottano un metodo di analisi intenzionalmente «valutativo»<sup>19</sup>, ossia a partire da specifici punti di vista. Così l'intersezionalità è *situata* nei punti di interazione.

All'avvicinamento tra diritto astratto e vite di soggetti situati si assiste, nella storia dei diritti umani (o fondamentali), con il processo di specificazione e moltiplicazione dei diritti descritto da Norberto Bobbio, che determina il passaggio dall'essere umano «in quanto tale», astratto e generico, all'essere umano «specifico», in base a caratteristiche come il genere, l'età, il colore della pelle<sup>20</sup>. La lente intersezionale consente di compiere il passo ulteriore di considerare l'interazione tra dette e altre categorie dell'identità, senza incorrere nell'incessante diluizione delle istanze da cui avverte Judith Butler con la sua critica all'«eccetera»<sup>21</sup>. È l'uso *consapevole* (in tal senso *critico*) e (pragmaticamente) *provvisorio* delle categorie, connaturate a quel potente strumento di costruzione di identità che è il diritto, a scongiurare tale diluizione e a ricondurre a «un'istanza unitaria la miriade di problemi e specificità»<sup>22</sup>.

Sul piano giuridico la moltiplicazione di istanze sempre più specifiche può, al suo estremo e paradossalmente, condurre a una frammentazione dei soggetti tale da renderli somiglianti al parametro astratto e disincarnato (l'«essere umano») messo in discussione dalle teorie critiche e dall'intersezionalità o da cui si allontana la storia più recente dei diritti umani<sup>23</sup>. D'altronde è proprio la previsione di liste non esaustive di

«disabile» al diritto, M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, Pisa 2017.

<sup>18</sup> O. GIOLO, *Oltre la critica. Appunti per una contemporanea teoria femminista*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2015, 15, 2, 66.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1990, 68.

<sup>21</sup> In un noto passaggio del libro *Gender trouble: feminism and the subversion of identity* (New York 1990, 143), Butler evidenzia che i tentativi di definire l'identità una volta per tutte siano destinati a fallire perché resterebbe sempre un'eccedenza di cui non si riesce a dare conto; sulle interpretazioni della riflessione di Butler nelle critiche all'intersezionalità si rimanda a B. TOMLINSON, *Category anxiety and the invisible white woman: managing intersectionality at the scene of argument*, in *Feminist theory*, 2018, 19, 2, 145-164.

<sup>22</sup> E. RIGO, *Soggetti e spazi in trasformazione: appunti per una Critical Migration Theory*, in M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, cit., 134.

<sup>23</sup> O. GIOLO, *Conclusioni. Le teorie critiche del diritto: un tentativo di sistematizzazione*, in M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, cit., 370.

fattori discriminatori che può consentire al diritto antidiscriminatorio, rivisitato in chiave intersezionale, di intercettare le sensibilità emergenti o di tutelare da disparità, diseguglianze e svantaggi non prevedibili<sup>24</sup>.

Vi è dunque un'intrinseca tensione tra intersezionalità e diritto: la prima è «un metodo per adeguare il diritto alla realtà, piuttosto che la realtà al diritto»<sup>25</sup> e, in tal modo, porta la complessità sociale all'interno del diritto, massimizzando la sua attitudine a divenire “moltiplicatore di complessità” nel tentativo di adattarsi alla realtà<sup>26</sup>; a sua volta, il diritto è uno strumento rigido che ha tra le sue principali funzioni proprio la riduzione della complessità sociale<sup>27</sup> secondo criteri ordinatori, i quali esprimono scelte e compromessi politici contingenti. Ne è un esempio il novero dei fattori tassativamente previsti dal diritto antidiscriminatorio attuale<sup>28</sup>: non si spinge fino all'adozione di una lista aperta ma estende l'ambito soggettivo di tutela oltre il genere (categoria di più lunga tradizione e oggi protetto dalle Direttive 2004/113/CE, 2006/54/CE<sup>29</sup> e, a breve, 2023/970/UE) grazie alle Direttive 2000/43/CE (origine razziale e origine etnica) e 2000/78/CE (religione o credo, disabilità, età, orientamento sessuale).

Nell'attuale diritto antidiscriminatorio dell'UE, dunque, la discriminazione intersezionale riguarda astrattamente l'interazione tra due o più fattori previsti dalle Direttive e, a livello nazionale, quelli ulteriori eventualmente aggiunti nei singoli ordinamenti.

Sarebbe riduttivo, però, pensare che l'intersezionalità si risolva sul piano di identità mancanti nel diritto: l'individuazione di vuoti nella tutela giuridica esistente richiama sì l'attenzione sulla «molto visibile invi-

<sup>24</sup> Da ultimo sulla necessità di un diritto antidiscriminatorio dell'UE basato su una lista aperta: S. GANTY, J., C. BENITO SANCHEZ, *Expanding the list of protected grounds within anti-discrimination law in the EU. An equinet report*, Equinet 2021.

<sup>25</sup> A.C. MACKINNON, 2013. *Intersectionality as method*, cit.

<sup>26</sup> V. FERRARI, *Un'introduzione*, in F. DI DONATO, F. SCAMARDELLA (a cura di), *Il metodo clinico-legale: radici teoriche e dimensioni pratiche*, Napoli 2017, 24.

<sup>27</sup> V. FERRARI, *Funzioni del diritto*, Bari-Roma [1987]1989.

<sup>28</sup> M. BELL, *The principle of equal treatment: widening and deepening*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (Eds.), *The evolution of EU law*, Oxford 2011, 6618; [www.migpolgroup.com/\\_old/anti-discriminationequality/starting-line/](http://www.migpolgroup.com/_old/anti-discriminationequality/starting-line/).

<sup>29</sup> CONSIGLIO, *Direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura*, 13 dicembre 2004; PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)*, 5 luglio 2006.

sibilità»<sup>30</sup> di diritti di soggetti trascurati ragionando “a compartimenti stagni”, ma porta anche a interrogarsi sul suo perché, cui sovente corrispondono *ipervisibilità* o *iperinvisibilità* sociali<sup>31</sup>.

Questo diverso grado di *visibilità* nei contesti deriva da costruzioni sociali radicate e avverte su quali siano i soggetti considerati “troppo differenti”<sup>32</sup> per trovare dimora nel diritto. Come scrive MacKinnon le categorie, gli stereotipi, le classificazioni sono «i risultati ossificati della dinamica intersezione tra più gerarchie, non già la dinamica che le crea. Ci sono, ma non sono la ragione per cui ci sono»<sup>33</sup>: per poterla individuare bisogna indagare le relazioni sia tra i soggetti (da un lato) e tra le strutture sociali (dall'altro), sia tra soggetti e strutture (tra loro), interrogando i processi sottesi alle precise discriminazioni esistenti, ai loro punti di intersezione.

Spostandosi sul *piano pragmatico*, un ragionamento che includa l'intersezionalità dovrebbe conciliare l'inevitabile complessità della realtà sociale con la linearità dell'analisi giuridica. Per tale ragione mi sembra funzionale all'utilizzo dell'intersezionalità in ambito giuridico un approccio integrato bifasico, che includa la dimensione statica (i “risultati ossificati”) e la dimensione dinamica dell'intersezionalità (i processi) come livelli distinti di analisi<sup>34</sup>.

Al primo livello (“intersezionalità statica”) vengono intercettati i vuoti di tutela o le disposizioni inadeguate per proteggere da discriminazioni intersezionali. In questa prima fase si dispone così di “fermi immagine” delle assenze e delle presenze nel diritto, generate da dinamiche gerarchie

<sup>30</sup> Il riferimento originale è alle donne che non erano bianche e alle persone nere che non erano uomini, K.W. CRENSHAW, *Postscript*, cit., 225.

<sup>31</sup> K.W. CRENSHAW, *From private violence to mass incarceration: thinking intersectionally about women, race and social control*, in *UCLA L. Rev.*, 2012, 59, 1418-1472; approfonditamente sulla “visibilità”: A.M. BRIGHENTI, *Visuale, visibile, etnografico*, in *Etnografia e ricerca qualitative*, 2008, 1, 91-113.

<sup>32</sup> Il principio di uguaglianza formale è posto a tutela della differenza ma l'interpretazione in un'ottica monocategoriale può portare a negare la complessità unica di determinate discriminazioni. Crenshaw spiega che, per lungo tempo, le donne nere sono state considerate o “troppo simili” alle donne o agli uomini neri o “troppo differenti” da loro nei ragionamenti delle corti e nei movimenti: nel primo caso la natura complessa dell'esperienza delle donne nere è stata assorbita in quelle delle donne bianche e degli uomini neri, scomparendo; nel secondo, erano considerate troppo “specifiche” per poter rappresentare «coloro a cui era abitualmente permesso di rappresentarle, cioè gli uomini neri e le donne bianche», K.W. CRENSHAW, 1989. *Demarginalizing the intersection of race and sex*, cit., 150.

<sup>33</sup> C.A. MACKINNON, *Intersectionality as method*, cit., 1023.

<sup>34</sup> Ho avanzato questa proposta in B.G. BELLO, *Intersezionalità*, cit., 180-190.

sociali, i quali, però, non sono sufficienti a spiegarle, né a ricostruirne le genealogie. L'importanza dell'“intersezionalità statica” nell'intercettare i “vuoti” nella tutela antidiscriminatoria può rilevare, come dirò, anche ai fini del test di proporzionalità nel giudizio di discriminazione.

L'analisi dei processi contestualizzati e storicizzati di categorizzazione che conducono allo *status quo* attuale avviene nella seconda fase (dinamica). A questo livello l'indagine volge verso il perché e il modo in cui si è cristallizzato il disvalore sociale di determinate categorie, l'organizzazione e le strutture sociali riproducano le asimmetrie esistenti.

Ripensando al metodo, suggerito da Mari Matsuda, di chiedersi «chi manca nella stanza e perché non è qui?»<sup>35</sup>, nella prima fase è possibile rispondere alla prima parte della domanda, mentre nella seconda fase all'ultima parte.

Riassumendo, ai fini operativi, in un precedente scritto ho avanzato la proposta di una definizione minima e perfezionabile di intersezionalità come dispositivo euristico per esaminare *criticamente* a) a livello micro: la particolare situazione, *qualitativamente diversa*, vissuta da una persona a causa dell'interazione simultanea tra più categorie dell'identità (non più separabili), rispetto a soggetti che si autodefiniscono o che sono subordinati con riferimento solo a una di queste categorie; b) a livello meso e macro: come l'interazione tra le strutture riproduca tale condizione; c) la continua interazione tra categorie dell'identità e strutture<sup>36</sup>.

Entro questo contesto, la rilevanza dell'intersezionalità può essere colta quando non vi sarebbe alcuna discriminazione (violenza, ecc.) se le discriminazioni fossero esaminate separatamente.

### 3. *Praticare l'intersezionalità nel diritto antidiscriminatorio dell'UE*

Il venticinquesimo considerando della Direttiva 2023/970/UE invita le autorità competenti (organi giurisdizionali, organismi per la parità, altre autorità preposte) a tenere conto di qualsiasi situazione di svantaggio derivante da una discriminazione intersezionale ai fini sostanziali e procedurali, tra cui rientrano il riconoscimento dell'esistenza di una discriminazione, l'individuazione del termine di paragone appropriato, la valutazione della proporzionalità e l'eventuale determinazione del livello

<sup>35</sup> M.J. MATSUDA, *Pragmatism Modified and the False Consciousness Problem*, in *South. Calif. law rev.*, 1990, 63, 1763-1782, spec. 1765.180-190.

<sup>36</sup> B.G. BELLO, *Intersezionalità*, cit., 29.

del risarcimento accordato o delle sanzioni imposte. Profili, questi, che toccano aspetti rilevanti del giudizio di discriminazione<sup>37</sup> e trovano esigui riscontri nella parte vincolante del testo, per lo più limitati alla valutazione dei danni (art. 16), alla commisurazione della pena (art. 23) e all'attività di sensibilizzazione di imprese e organizzazioni pubbliche e private, parti sociali e popolazione in generale (art. 29, par. 3, lett. a).

Sul piano del riconoscimento delle discriminazioni intersezionali, l'art. 3, par. 2, lett. e) della Direttiva del 2023/970/UE ne fornisce una sintetica definizione come discriminazione basata su una «combinazione di discriminazioni fondate sul sesso e su qualunque altro motivo di cui alla direttiva 2000/43/CE o alla direttiva 2000/78/CE».

È però possibile attingere indicazioni interessanti dalla dottrina e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea (d'ora in poi, CGUE), da contestualizzare nel mutato scenario della *soft law*, che ha a lungo rappresentato lo spazio privilegiato dalle istituzioni dell'UE per sollecitare Stati e *stakeholder* a “ragionare” in una prospettiva intersezionale. In tale ambito si è assistito a un passaggio da testi che richiamavano genericamente l'attenzione sulle discriminazioni multiple nei confronti di donne appartenenti a gruppi svantaggiati a quelli più recenti ed espliciti nel promuovere l'applicazione dell'intersezionalità e a spiegarne le implicazioni. Tra questi ultimi va senz'altro ricordata la Strategia dell'UE per la parità di genere 2020-2025, che per la prima volta afferma l'impegno della Commissione europea a «utilizzare, come principio trasversale, l'intersezionalità, vale a dire la combinazione del genere con altre caratteristiche o identità personali e il modo in cui tali intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifiche»<sup>38</sup>.

Sotto questo profilo, concordo con Raphaële Xenidis che la scelta “politica” di promuovere l'intersezionalità come principio trasversa-

<sup>37</sup> Si veda la proposta di un possibile test di proporzionalità per i casi di discriminazione intersezionale avanzata da Xenidis, secondo cui il giudizio di discriminazione dovrebbe includere: «(1) un'interpretazione espansiva dei motivi di non discriminazione e del loro campo di applicazione personale che tenga conto dell'eterogeneità dei gruppi che coprono, (2) uno standard di revisione più elevato attraverso un test di proporzionalità modificato per rimediare ai vuoti della legge, (3) una selezione adattata dei comparatori rilevanti e l'uso del test di comparazione, (4) un allontanamento dal tradizionale standard probatorio che richiede che la discriminazione sia provata sulla base di ogni motivo protetto invocato», R. XENIDIS, *Intersectionality from critique to practice: towards an intersectional discrimination test in the context of 'neutral dress codes'*, in *Eur. equality l. rev.*, 2022, 2, 21-37, spec. 36.

<sup>38</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione “Un'Unione dell'uguaglianza: la Strategia per la parità di genere 2020-2025”*, 5 marzo 2020 (COM/2020/152 final).

le fornisca una lente ermeneutica attraverso cui leggere i considerando delle Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE nei casi di discriminazione intersezionale, in base alla quale «si potrebbe dedurre un mandato per la Corte di Giustizia dell'UE di porre rimedio alle discriminazioni intersezionali»<sup>39</sup>, confermato ora dall'adozione della Direttiva 2023/970/UE. Un mandato che potrebbe essere ancora più ampio con l'adozione della cd. Direttiva orizzontale<sup>40</sup>, sollecitata peraltro dall'invito rivolto dal Parlamento europeo (Risoluzione del 19 aprile 2023)<sup>41</sup> alla Commissione ad «affrontare la discriminazione intersezionale e vietare esplicitamente la discriminazione basata su qualsiasi combinazione dei motivi elencati nella Carta [dei diritti fondamentali dell'UE]»<sup>42</sup>.

Se adottata, la Direttiva orizzontale estenderebbe l'ambito oggettivo di applicazione della Direttiva 2000/78/CE dal settore lavorativo alle ulteriori aree previste dalla Direttiva 2000/43/CE (accesso e della fornitura di beni e servizi, inclusa l'abitazione, istruzione e protezione sociale), uniformando così la tutela. Ciò consentirebbe di riconoscere la discriminazione intersezionale basata sull'interazione tra almeno due delle categorie protette dalla Direttiva orizzontale (religione e convinzioni personali, orientamento sessuale, età, disabilità) in un'ampia gamma di sfere della vita. Alla luce del riferimento ai fattori protetti dalle Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE, introdotto dalla definizione offerta dall'art. 3, par. 2, lett. e) della Direttiva 2023/970/UE, credo che sarebbe irragionevole se la Direttiva orizzontale escludesse le intersezioni tra una o più delle caratteristiche in essa tutelate e quelli contenuti nelle altre direttive (origine razziale, origine etnica e genere).

Si tratta, però, di un aspetto tutt'altro che pacifico, come dimostrano i lavori per l'adozione della Direttiva orizzontale, che si protraggono dal 2008 e possono essere considerati un laboratorio della fattispecie di discriminazione intersezionale e della sua ampiezza.

Al di là della terminologia usata (“discriminazione su fattori multipli” invece di intersezionale) e, appunto, della assai discutibile esclusione di genere, origine razziale e origine etnica come “vettori” di intersezione

<sup>39</sup> R. XENIDIS, *Intersectionality from critique to practice*, cit., 21.

<sup>40</sup> CONSIGLIO, *Proposta di direttiva recante applicazione del principio di parità di trattamento al di fuori del mercato del lavoro, indipendentemente dall'età, dalla disabilità, dall'orientamento sessuale o dal credo religioso*, presentata dalla Commissione il 2 luglio 2008.

<sup>41</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla lotta alla discriminazione nell'UE – La tanto attesa direttiva orizzontale antidiscriminazione*, 19 aprile 2023 (2023/2582(RSP)).

<sup>42</sup> Ivi, par. 14.



in alcune versioni del testo in discussione, quelle pubblicate tra il 2017 e il 2019 contengono una nozione piuttosto avanzata nel Preambolo. La definizione mette bene in luce che tale discriminazione può avvenire in ognuna delle sue forme (diretta, indiretta, molestia), sulla base di ciascuna *combinazione* di due o più fattori, con due importanti specificazioni: la prima è che la discriminazione ricorre anche quando «la situazione non darebbe luogo a discriminazione multipla contro la persona interessata se essi fossero presi separatamente: religione o credo, disabilità, età o orientamento sessuale»; la seconda è la necessità di riconoscerla «per rispecchiare la complessa realtà dei casi di discriminazione, così come per accrescere la tutela delle vittime di queste»<sup>43</sup>.

Credo che sarebbe stato utile includere tali specificazioni nella laconica definizione dell'art. 3, par. 2, lett. e) o almeno nel Preambolo della Direttiva 2023/970/UE perché evidenziano le implicazioni dell'intersezionalità («*what intersectionality does*») per la tutela giuridica, senza arrestarsi a cosa essa sia («*what intersectionality is*»)»<sup>44</sup>.

Che suddette indicazioni non siano superflue e, al contrario, sia necessario tenerne conto nell'attività di sussunzione di fattispecie concrete in quella astratta di discriminazione intersezionale, è dimostrato dal ragionamento della CGUE nella sentenza *Parris c. Trinity College e altri*<sup>45</sup>, che la porta a non ravvisare alcuna discriminazione fondata sulla combinazione «età-orientamento sessuale», avendo già escluso che vi fosse discriminazione basata sull'età o sull'orientamento sessuale separatamente considerati<sup>46</sup>. In tal modo è stata disconosciuta la specifica complessità della vicenda.

<sup>43</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Progress report on proposal for a council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation*, (10740/19), 26 giugno 2019, 8. A livello nazionale, piuttosto avanzata è la definizione contenuta nell'art. 3 della *Ley 15/2022 Integral para la igualdad de trato y la no discriminación* del 12 luglio 2022, che distingue tra discriminazione multipla e intersezionale: la prima si verifica quando «una persona viene discriminata contemporaneamente o consecutivamente per due o più delle cause»; la seconda, invece, ha luogo quando «diverse cause [...] concorrono o interagiscono tra loro, generando una specifica forma di discriminazione» (trad. mia).

<sup>44</sup> D.W. CARBADO, K.W. CRENSHAW, V.M. MAYS, B. TOMLINSON (eds.), *Editorial introduction "intersectionality: mapping the movements of a theory"*, in *Du bois rev. journal*, 2013, 10, 2, 304.

<sup>45</sup> C. Giust., 24 novembre 2016, *Dr. David L. Parris c. Trinity College Dublin e altri*, C-443/15.

<sup>46</sup> Ivi, punto 83. Sulle analogie tra il ragionamento delle corti nel caso *Parris* e nel caso *DeGraffenreid v. General Motors*: D. SCHIEK, *On uses, misuses and non-uses of intersectionality before the Court of justice (EU)*, in *Int. j. discrim. law.*, 18(2-3), 82-103.

La decisione della CGUE ha suscitato perplessità nella dottrina soprattutto alla luce delle conclusioni dell'Avvocata Generale (AG) Kokott, le quali spiegano come il caso in esame riguardi «l'interazione tra due o più fattori, dei quali ciascuno, preso isolatamente, non porta ancora a una discriminazione contro gli interessati»<sup>47</sup>, ricostruendo doviziosamente origine e significato dell'intersezionalità e richiamando la letteratura specialistica europea, i documenti della Commissione europea e del Parlamento europeo, nonché i lavori per la Proposta per una Direttiva orizzontale. Pur dando atto della mancanza di una disciplina di tale fattispecie nel diritto dell'UE, l'AG ritiene che «non se ne debba, però, precipitosamente dedurre che la Direttiva 2000/78/CE non offra alcun appiglio per affrontare l'interazione tra diversi motivi di disparità di trattamento»<sup>48</sup>, un punto su cui la dottrina ormai concorda. A tal proposito Sandra Fredman suggerisce di adottare un «*capacious approach*» alle discriminazioni, espandendo la portata dei singoli fattori in modo da considerare «la confluenza di relazioni di potere che complicano le situazioni di svantaggio»<sup>49</sup>.

#### 4. *Da Achbita a OP: alcune aperture all'intersezionalità*

Sui punti messi in evidenza offre degli utili spunti la serie di sentenze sul velo pronunciate dalla CGUE: *Achbita c. G4S Secure Solutions NV* e *Bougnaoui c. Micropole SA* del 2017; *IX c. WABE eV* e *MH Müller Handels GmbH c. MJ* del 2021; *L.F. c. SCRL* del 2022 (impiego privato); *OP c. Commune d'Ans* del 2023 (impiego pubblico)<sup>50</sup>. In questi casi il ragionamento della CGUE è impostato sul bilanciamento tra libertà di manifestare la religione, principio di non discriminazione e libertà di impresa (rispettivamente art. 10, art. 21 e art. 16 della CDFUE) realizzata

<sup>47</sup> Conclusioni dell'Avvocata Generale Juliane Kokott, 30 giugno 2016, Dr. David L. Parris c. Trinity College Dublin e altri, C-443/15, par. 149.

<sup>48</sup> Ivi, par. 152.

<sup>49</sup> S. FREDMAN, *Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law*, Publications Office 2016, 35.

<sup>50</sup> C. Giust., 14 marzo 2017, *Samira Achbita e Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV*, C-157/15; C. Giust., 14 marzo 2017, *Asma Bougnaoui e Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole*, C-188/15; C. Giust., 15 luglio 2021, *IX c. WABE eV*, C-804/18; C. Giust., 15 luglio 2021, *MH Müller Handels GmbH c. MJ*, C-341/19; C. Giust., 13 ottobre 2022, *L.F. c. SCRL*, C-344/20; C. Giust., 4 maggio 2023, *OP c. Commune d'Ans*, C-148/22.

attraverso politiche di neutralità. La questione è trattata dalla CGUE sul piano della discriminazione basata sulla religione, senza alcuna considerazione per la dimensione di genere e, ancor meno, dai processi di razzializzazione<sup>51</sup> neppure nel valutare la sussistenza della discriminazione indiretta. Quest'ultima indica una situazione di *particolare svantaggio* di determinate persone a causa di una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri; "particolare svantaggio" evidenziato dagli studi disponibili<sup>52</sup> e che la lente di "intersezionalità dinamica" aiuta a cogliere.

Nelle Conclusioni dell'AG Kokott sul caso *Achbita* il tema è inquadrato nel *frame* della «più fondamentale questione di quanta diversità e pluralità una società europea aperta e pluralistica deve accettare e di quanto adeguamento essa può viceversa esigere da determinate minoranze»<sup>53</sup>. L'AG considera la dimensione di genere ma esclude che una disposizione di neutralità generale rivolta a lavoratori e lavoratrici configuri «un particolare svantaggio per lavoratori di un determinato colore della pelle o di una determinata origine etnica»<sup>54</sup>. A simili conclusioni giunge anche l'AG Sharpston nel caso *Bougnaoui*, sebbene con un'apertura maggiore rispetto all'AG Kokott, verso la complessa questione del velo. Nella breve prefazione alla sua *Shadow Opinion* relativa ai casi *IX c. WABE e V* e *MH Müller Handels GmbH c. MJ*, l'AG Sharpston ricorda che il cuore della questione sia «che tipo di Unione europea dobbiamo costruire per il futuro»<sup>55</sup> ed è esplicita nel sostenere la prospettiva intersezionale.

In questa occasione l'AG critica «l'idea (mal riposta) che una norma apparentemente neutra non sia in realtà affatto discriminatoria o che, se

<sup>51</sup> D. SCHIEK, *On uses, misuses and non-uses of intersectionality before the Court of justice (EU)*, cit.

<sup>52</sup> CENTER FOR INTERSECTIONAL JUSTICE, *Intersectional discrimination in Europe: relevance, challenges and ways forward*, Brussels 2021. EUFRA, *Second European Union minorities and discrimination survey muslims – selected findings*, EUFRA 2017; D. WEICHELBAUMER, *Multiple discrimination against female immigrants wearing headscarves*, in *ILR review*, 2020, 73, 3, 600-627; M. FERNÁNDEZ-REINO, V. DI STASIO, S. VEIT, *Discrimination unveiled: a field experiment on the barriers faced by muslim women in Germany, The Netherlands, and Spain*, in *Eur. sociol. rev.*, 2023, 39, 3, 479-497.

<sup>53</sup> Conclusioni dell'Avvocata Generale Juliane Kokott, 31 maggio 2016, *Samira Achbita e Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV*, C-157/15, par. 3.

<sup>54</sup> Ivi, par. 121.

<sup>55</sup> *Shadow Opinion of former Advocate-General Sharpston: headscarves at work* (Cases C-804/18 and C-341/19), <https://eulawanalysis.blogspot.com/2021/03/shadow-opinion-of-former-advocate.html>.

per caso colpisce un particolare sottogruppo di dipendenti, sia facilmente giustificabile in quanto nell'interesse commerciale del datore di lavoro»<sup>56</sup>. A supporto porta l'esempio del «giudizio di valore implicito» espresso da un datore di lavoro che imponga una regola di neutralità perché desidera che i dipendenti «abbiano un aspetto ordinato», presupponendo che «un abbigliamento religioso obbligatorio che copra la testa (qualunque esso sia) faccia apparire la dipendente “disordinata”»<sup>57</sup>. Ancora, richiama l'attenzione sulla «necessità di garantire che non si creino inavvertitamente situazioni in cui un gruppo particolare [ ] rischi di trovarsi soggetto a una tripla discriminazione nel mercato del lavoro (per motivi di sesso, razza e religione). Nella misura in cui nelle nostre società può esistere – purtroppo – un grado di discriminazione latente che percepisce alcuni gruppi come “altri”, mi sembra importante prevenire il rischio che, quando un datore di lavoro afferma di voler “semplicemente” applicare una politica di rigorosa neutralità nei rapporti con i suoi clienti e le sue clienti, possa in realtà assecondare tale discriminazione latente»<sup>58</sup>.

La pervasività dell'alterizzazione delle donne musulmane è ben espressa proprio nel caso *Bouagnaoui*, in cui un cliente della ditta presso cui la ricorrente lavorava aveva richiesto che non ci fosse il velo la volta successiva, la cui vista aveva «infastidito» alcuni suoi dipendenti<sup>59</sup>.

Nelle Conclusioni sul caso *LF c. SCRL*, emerge con maggiore nitore la considerazione per lo svantaggio arrecato alle donne musulmane da siffatte politiche di neutralità, tale da tradursi in un notevole svantaggio «nell'accesso al lavoro e perfino nell'allontanamento dal mercato del lavoro, come fonte di sviluppo personale e di integrazione sociale, comportando quindi una discriminazione che va oltre la religione e si estende anche al genere»<sup>60</sup>. L'AG Medina sottolinea, inoltre, che «la doppia discriminazione è una possibilità reale»<sup>61</sup> per queste lavoratrici.

La particolare vulnerabilità delle persone che subiscono discriminazioni intersezionali è, poi, messa bene in luce nella *Shadow Opinion* dell'AG Sharpston, la quale ne fa discendere la necessità di un controllo maggiore e rigoroso («*enhanced level of scrutiny*», «*rigorous examina-*

<sup>56</sup> Ivi, par. 131.

<sup>57</sup> Ivi, par. 132.

<sup>58</sup> Ivi, par. 41.

<sup>59</sup> C. Giust., 14 marzo 2017, *Asma Bouagnaoui e Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole, cit.*, par. 14.

<sup>60</sup> Conclusioni dell'Avvocata Generale Laila Medina, 28 aprile 2022, C-344/20, par. 66.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

tion») degli «aspetti sequenziali della giustificazione adottata dal datore di lavoro»<sup>62</sup> all'interno del test di proporzionalità.

La complessità delle esperienze richiede, inoltre, di ripensare il momento di individuazione del termine di comparazione all'interno del giudizio di discriminazione, un aspetto affrontato dalla dottrina e che ha trovato soluzioni creative a livello nazionale.

Le posizioni sul punto sono diverse.

Fredman, ad esempio, suggerisce di non operare alcuna comparazione, come già avvenuto presso la CGUE in casi di discriminazione basata su una sola categoria; di diverso avviso è Xenidis, che invece propone di orientarsi verso una selezione adattata dei comparatori rilevanti, prassi peraltro emersa presso alcune corti nazionali con la costruzione di un campione misto di lavoratori e lavoratrici<sup>63</sup>. La *solicitor* britannica Gay Moon, invece, suggerisce di comparare la persona discriminata con un parametro esattamente opposto: nel caso delle donne rom, un uomo non rom<sup>64</sup>. Presso la CGUE, il problema del termine emerge chiaramente nel rinvio del caso *L.F. c. SCRL* seppur nei limiti di sette ipotesi elaborate dal giudice del rinvio sulla base della politica di neutralità aziendale<sup>65</sup>, analizzate però sul piano della religione e delle convinzioni personali.

Altro aspetto assai delicato è se l'evidenza *prima facie* della discriminazione e l'onere del convenuto debbano riguardare ogni singolo fattore, come richiederebbero le disposizioni sulla prova. Ciò appesantirebbe notevolmente la fase probatoria e studiosi come Xenidis ne auspicano una deroga<sup>66</sup>. Per quanto attiene alla giustificazione del convenuto, a livello nazionale le legislazioni tedesca<sup>67</sup> e spagnola<sup>68</sup> la richiedono in relazione a tutti i fattori discriminatori su cui la discriminazione si basa e nello stesso senso sono alcuni passaggi dei lavori preparatori per la Direttiva orizzontale. A mio avviso, questi profili meriterebbero di essere approfonditi

<sup>62</sup> Shadow Opinion of former Advocate-General Sharpston: headscarves at work, cit., par. 270.

<sup>63</sup> *Cour d'Appel de Paris*, n. 2001/32582, 29 gennaio 2002; *Employment Appeal Tribunal, Ministry of Defense v. Tiler DeBique* [2010] IRLR 471, [2009] UKEAT 0048\_09\_1210

<sup>64</sup> G. MOON, *Multiple Discrimination: Justice for the Whole Person*, in *Roma rights journal*, 2009, 2, 5-10.

<sup>65</sup> C. GIUST., 13 ottobre 2022, *L.F. c. SCRL*, cit., par. 23, par. 30-42.

<sup>66</sup> R. XENIDIS, *Intersectionality from critique to practice*, cit., 36.

<sup>67</sup> *Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung* (Bundesgesetzblatt Teil 1 (BGBl 1) 39, 17 agosto 2006).

<sup>68</sup> *Ley 15/2022 Integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, cit.

concentrandosi sulla specifica intersezione/interazione/combinazione di fattori non scindibili se in ciò risiede una delle differenze principali tra discriminazione intersezionale e altre forme complesse.

L'art. 16 par. 3 della Direttiva 2023/970/UE stabilisce che il risarcimento o la commisurazione della pena comprendano «i danni causati da altri fattori pertinenti che possono includere la discriminazione intersezionale», una disposizione già prevista circa le discriminazioni intersezionali in via generale nell'ordinamento austriaco, croato e sloveno. Naturalmente l'opportunità di tenerne conto e la relativa quantificazione risentono degli specifici elementi dei casi concreti e ragionare in termini quantitativi (ammontare della sanzione/pena) può sembrare in contraddizione con la più volte sottolineata natura *qualitativamente diversa* della discriminazione intersezionale.

Proprio tale specificità, spesso ancora troppo oscurata e trascurata, pone singoli soggetti in condizioni effettivamente più vulnerabili e proprio questo potrebbe rientrare nella valutazione dei giudici.

## 5. *Riflessioni conclusive*

Nonostante la CGUE non sia ancora giunta a riconoscere esplicitamente la discriminazione intersezionale, si assiste a un'apertura nelle Conclusioni e nei rinvii dei giudici nazionali redatti in occasione del caso *Parris* e delle più recenti vicende riguardanti il velo, i quali si pongono nella direzione di interpretare il diritto antidiscriminatorio vigente in una prospettiva intersezionale, già tracciata dalla dottrina specialistica. L'innovazione introdotta dalla Direttiva 2023/970/UE, per quanto limitata alla parità di retribuzione, demarca un cambio di passo nel diritto vincolante.

L'analisi comparata, però, evidenzia che la previsione della fattispecie di discriminazione intersezionale nelle legislazioni nazionali non porta necessariamente a pronunce di riconoscimento, né queste sono impedita dall'assenza di disposizioni sul punto<sup>69</sup>.

Dobbiamo allora domandarci quali siano gli ostacoli che si possono frapporre alla diffusione della protezione contro le discriminazioni intersezionali affinché essa possa affermarsi.

Al netto dei sormontabili dubbi interpretativi sul termine di compa-

<sup>69</sup> S. FREDMAN, *Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law*, cit., 54-55.

razione, sulla prova e sul risarcimento, credo che due aspetti meritino particolare attenzione.

Il primo riguarda l'importanza di redigere gli atti giudiziari in modo che riflettano la prospettiva intersezionale.

L'analisi delle sentenze *Waabe eV* e *OP* evidenzia che, rispettivamente, il Tribunale del lavoro di Amburgo e il Tribunale del lavoro di Liegi pongono una questione preliminare tenendo conto della dimensione di genere e, nel primo caso, anche intersezionale (religione e/o sul sesso), ma tralasciano di menzionare la Direttiva 2006/54/CE assieme alla Direttiva 2000/78/CE. Per tale ragione, la CGUE non esamina la questione<sup>70</sup>, né la riformula<sup>71</sup>.

Non vi è certezza che una più attenta redazione del rinvio avrebbe portato a una sentenza di riconoscimento ma si può constatare che l'omissione ne abbia agevolato l'esclusione. Rispetto al caso *Parris*, che riguarda due fattori di discriminazione (età e orientamento sessuale) protetti dalla stessa Direttiva (2000/78/CE), vicende come quelle del velo richiedono di ricostruire la tutela antidiscriminatoria attualmente frammentata in testi distinti, aggiungendo, dunque, complessità.

Se ciò può aver contribuito alla lenta affermazione di un'interpretazione in chiave intersezionale nella giurisprudenza della CGUE nelle more di una disposizione vincolante, soprattutto nei casi che avrebbero richiesto l'applicazione congiunta di almeno due direttive, l'assenza di un *dictum* a tale livello di giurisdizione può, a sua volta, scoraggiare strategie

<sup>70</sup> Si veda l'articolata motivazione della CGUE, relativa al rispetto degli artt. 267 TFUE e 94 del regolamento di procedura della CGUE, in base a cui «la Corte può pronunciarsi esclusivamente sull'interpretazione di un testo dell'UE a partire dai fatti ad essa presentati dal giudice nazionale», *OP c. Commune d'Ans*, par. 44. La CGUE ha peraltro affrontato vicende relative a più fattori in altre occasioni che, a mio avviso, però, rientrano nella nozione di discriminazioni multiple o additive più che intersezionali. Ad esempio, nel caso *Galina Meister c. Speech Design Carrier System* (sentenza del 19 aprile 2012, C-415/10) la CGUE esclude il trattamento discriminatorio sulla base delle Direttive n. 2006/54/CE, n. 2000/78/CE e n. 2000/43/CE richiamate nel rinvio. Altri casi in cui più fattori discriminatori sono stati trattati congiuntamente sono: C. Giust., 18 novembre 2010, *Pensionsversicherungsanstalt c. Christine Kleist*, C-356/09; C. Giust., 6 dicembre 2012, *Johann Odar c. Baxter Deutschland GmbH*, C-152/11; C. Giust., 18 marzo 2014, *Z. c. A Government Department and the Board of Management of a Community School*, C-363/12; C. Giust., 9 marzo 2017, *Petya Milkova c. Izpālnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol*, C-406/15; cfr. R. XENIDIS, *Intersectionality from critique to practice*, cit., in part. 34-36; volendo, B. G. BELLO, *Intersezionalità*, cit., in part. 388-339.

<sup>71</sup> R. XENIDIS, *Intersectionality from critique to practice*, cit., 31.

difensive imperniate sull'intersezionalità negli ordinamenti nazionali in cui non emerga una sensibilità sul punto nelle prassi.

Il secondo aspetto riguarda il possibile valore aggiunto della sussunzione della fattispecie concreta nella nozione di discriminazione intersezionale in quelle vicende in cui la tutela potrebbe essere già accordata sulla base di un singolo fattore. Si tratta di stabilire se e perché la strategia difensiva dovrebbe essere articolata in chiave intersezionale, anche solo in via subordinata, invece che in relazione a fattori separati, oppure, perché i giudici dovrebbero occuparsene se già emerge una discriminazione fondata su un solo fattore. A parte la possibile modulazione del risarcimento o della sanzione, che certamente rileva ai fini satisfattivi, credo che la ragione vada individuata, a monte, sul piano del *riconoscimento* dell'interrezza dell'identità e delle molteplici e complesse conformazioni delle discriminazioni nella realtà *situata* delle persone "in carne e ossa"<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> G. MOON, *Multiple discrimination: justice for the whole person*, cit.; A. LORDE, *Sister outsider: essays and speeches*, Berkeley 1984. Sulla dimensione del riconoscimento nelle teorie della giustizia si vedano almeno: N. FRASER, A. HONNETH, *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*, London and New York 2003; N. FRASER, *Feminist politics in the age of recognition: a two-dimensional approach to gender justice*, in *Stud. soc. justice*, 2007, 1, 23-35; A. CAVALIERE, *Una giustizia a due dimensioni. Redistribuzione e riconoscimento nell'opera di Nancy Fraser*, Torino 2023; per la proposta di una giustizia a tre dimensioni: N. FRASER, *Injustice at Intersecting Scales: On 'Social Exclusion' and the 'Global Poor'*, in *Eur. j. soc. theory*, 2010, 13, 3, 363-371; circa l'elaborazione del principio di uguaglianza sostanziale multidimensionale, proposto da Sandra Fredman a partire dalla più recente concezione della giustizia (a tre dimensioni) di Nancy Fraser: S. FREDMAN, *Substantive Equality Revisited*, in *I•CON*, 2016, 14, 3, 712-738.



DENTRO E CONTRO IL DIRITTO  
LA PROSPETTIVA DEL “FEMMINISMO GIURIDICO”

SOMMARIO: 1. Alcune incursioni storiche per cominciare. – 2. Il femminismo giuridico: le basi e gli elementi. – 3. Per concludere: dentro e contro il diritto, per la giustizia.

1. *Alcune incursioni storiche per cominciare*

Il rapporto tra diritto e femminismi non è mai stato scevro dalla sua fallacia iniziale e costitutiva, ovvero sia l'idea secondo cui il diritto, sia esso di discendenza giusnaturalista o sia esso di discendenza giuspositivista, muova i suoi primi passi sempre e solo a partire da un'idea di universalismo fondato sull'Uno bianco, maschio, padre di famiglia, occidentale. Un'idea di universalismo che precede di gran lunga la modernità perché già insita nella costituzione della *polis*: gli uomini in assemblea a discutere di democrazia, le donne e gli stranieri ad occuparsi del loro sostentamento e a generare l'*oikonomia*, l'economia domestica ribattezzata poi da Marx durante la prima e la seconda rivoluzione industriale come “lavoro di riproduzione”. Tuttavia, se l'universalismo si fonda originariamente su un'idea di struttura sociale decisamente segnata da una forma di organizzazione di tipo patriarcale, sancita poi giuridicamente anche dalla nascita della figura del “*pater familias*” nel diritto romano, è altrettanto vero che i primi veri conflitti generati dalle donne nella scena pubblica occidentale hanno avuto come obiettivo proprio il diritto e la sua capacità di concedere o meno dei diritti anche a loro, politicizzandolo in modo più o meno radicale e a seconda delle contingenze storiche. In questa direzione e nella letteratura disponibile, ormai immensa, dunque qui non riassumibile, vale la pena citare almeno le origini di questa impostazione: *La dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina* del

1791 di Olympe de Gouges che le costò la ghigliottina, pur avendo partecipato attivamente alla Rivoluzione francese, peraltro testo interessante anche per il presente, e Mary Wollstonecraft con il suo *A Vindication of the rights of Women*, del 1792.

Lo spirito che ha animato questi testi, seppure differenti nell'impostazione, si incarnò nel 1848 e nel famoso Congresso di Seneca Falls da cui nacque il movimento delle *suffragiste* che si battevano per l'estensione del diritto di voto, a cui seguì un altro testo caposaldo della letteratura emancipazionista a firma di John Stuart Mill e Harriet Taylor del 1869: *The subjection of women*<sup>1</sup>. Districandosi tra impostazioni che miravano alla rivendicazione del diritto di voto e all'estensione del suffragio al fine di essere "come gli uomini" o alla rivendicazione dello stesso diritto in qualità di mogli e madri e pur essendo testi senz'altro rinvenibili nella stratificazione della teoria femminista, occorre specificare che essi si muovevano solo nell'ottica dell'emancipazionismo e dei diritti delle donne intesi come diritti di eguaglianza<sup>2</sup>. In sintesi, il loro punto di partenza e anche di arrivo non andava a scardinare l'idea di quell'universalismo giuridico costruito, progettato e praticato solo dal potere maschile.

Il Novecento, come sappiamo, è stato invece il secolo della moltiplicazione dei diritti: i diritti civili, i diritti sociali, i diritti politici, all'interno dei quali non sono mancate e non mancano vertenze specifiche in merito ai singoli "diritti delle donne" ottenibili per il tramite delle Leggi<sup>3</sup> – si pensi all'aborto, alle unioni di fatto, ai dibattiti sulla conciliazione, alla tutela della maternità rispetto al lavoro, all'abolizione di alcuni reati imputabili solo alla condotta femminile, alla riforma del diritto di famiglia, ecc. Lungo questa scia vale la pena sottolineare anche l'importanza che hanno avuto in ambito socio-giuridico e filosofico-giuridico i lavori di Letizia Gianformaggio<sup>4</sup> e, più di recente, i lavori di Thomas Casadei. Sempre lungo questa scia nascono le prime "azioni positive" per il raggiungimento delle "pari opportunità"<sup>5</sup>, compreso il Ministero istituito *ad hoc*, ora solo Dipartimento, e un plesso di azioni, dispositivi e saperi su scala nazionale, regionale e transnazionale, tendenzialmente legati alla cultura

<sup>1</sup> Per una sintesi si rimanda a A. SIMONE, I. BOIANO, A. CONDELLO, *Femminismo Giuridico. Teoria e problemi*, Milano 2019, 10-13 e a A. CAVARERO, F. RESTAINO, *Le filosofie femministe*, Milano 2002, 8-18.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> A. FACCHI, *Breve storia dei diritti umani*, Bologna 2007, 107-122.

<sup>4</sup> Almeno L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna 2005; T. CASADEI (a cura di), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*, Torino 2015.

<sup>5</sup> Fondamentale è A. DEL RE (a cura di), *Manuale di Pari Opportunità*, Padova 2008.

giuridica positiva del diritto antidiscriminatorio e delle cosiddette, più recenti, "politiche di genere", largamente promosse anche dall'Unione Europea.

In Italia le basi di una cultura giuridica orientata nella direzione del riconoscimento dei "diritti delle donne" e "per le donne", intesi come diritti fondamentali, sono state poste dalla Carta Costituzionale (articoli 3, 29, 37, 51, 117) e dai legislatori – soprattutto da parlamentari donne – attraverso alcuni provvedimenti che vanno dal diritto di famiglia al diritto penale, dalle leggi elettorali al diritto del lavoro. Nella cornice dei "diritti delle donne" o dei "diritti per le donne", intese come gruppo sociale, è sempre stata la legge a fare da mediazione, dunque il diritto positivo. Le donne, come soggetto e oggetto del diritto, talvolta sono state e sono "tutte le donne" intese come gruppo sociale, talvolta categorie particolari, *status*: madri, lavoratrici, criminali, mogli, conviventi<sup>6</sup>. Questa civiltà giuridica minima, altrimenti detta anche prospettiva "giusfemminista", popolata di istanze legislative che vanno dalla "tutela" delle donne alla "liberazione" delle stesse, pur non essendosi mai del tutto compiuta nella prassi sociale e culturale, così come nelle intenzioni dei legislatori perché sempre prigioniera di spinte riformiste e contro-riformiste, talvolta persino legate ad istinti reazionari di ritorno, come dimostrano anche molte sentenze giurisprudenziali, pur non riuscendo mai davvero a destrutturare la funzione di un diritto basato sull'Uno, nonché prodotto da un sistema di potere maschile è tuttavia servita a porre le basi affinché potesse affermarsi un pensiero femminista di matrice più conflittualista nei confronti del diritto. Una stratificazione più consona a criticare la struttura stessa del pensiero giuridico/politico, a partire dai suoi fondamenti teorici, pratici, simbolici e a partire dall'affermazione della differenza sessuale e di genere intesa non come identità pre-costituita, come "secondo sesso" da tutelare e includere, ma come leva in grado di ripensare radicalmente l'intera struttura patriarcale del diritto e come "differenza da" un altro sesso, quello dominante. In sintesi, pur non contrapponendosi alla prospettiva giusfemminista, ritenuta comunque formalmente e sostanzialmente necessaria, è a partire da questi presupposti critici e radicali che si sviluppa l'approccio da noi definito come "femminismo giuridico"<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> A. SIMONE, I. BOIANO, A. CONDELLO, *op. cit.*, *ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

## 2. *Il femminismo giuridico: le basi e gli elementi*

La domanda di partenza per molte femministe della seconda ondata, sviluppatasi in modalità e attraverso posizionamenti diversi in tutto l'Occidente a partire dalla fine degli anni Cinquanta e per tutto l'arco della seconda metà del Novecento<sup>8</sup>, è stata ed è: può essere sufficiente il riconoscimento dell'eguaglianza formale e sostanziale affinché ci si possa sentire libere di essere ciò che si desidera? E il diritto, inteso come un potere tra gli altri, sia che discenda da Dio, sia che discenda dallo Stato, può davvero essere in grado di garantire la libertà femminile? Una legge può bastare per includere le donne in una scena pubblica che resta immaginata e pensata da una struttura sociale maschile e patriarcale? A tal proposito sono stati almeno tre i testi che hanno posto le basi dell'approccio centrato sul femminismo giuridico.

Nel 1987, un gruppo di pensatrici italiane della differenza sessuale pubblicava un libro a nostro avviso importantissimo: *Non credere di avere dei diritti*, nel quale a proposito della giustizia e del diritto si sostenevano alcune tesi: il diritto è pensabile solo come traducibilità e fonte dell'esistenza sociale; la giustizia può darsi al di là della legge e del diritto attraverso la formula del giudizio politico sulle ingiustizie (si pensi ad Antigone); fare giustizia significa praticare, ognuna nel luogo in cui si trova, un'idea di mondo giusto basato prevalentemente sulla valorizzazione dell'esperienza e della trama di relazioni umane<sup>9</sup>. Nel 1989, invece, la famosa giurista americana Carol Smart, pubblicava *Feminism and the power of law*, tra i lavori più citati sia nel dibattito anglosassone che in quello italiano, nel quale affermava con fermezza quasi lapidaria che il diritto è maschile, il diritto è sessuato, il diritto è sessista, invitando tutte le giuriste a farsene carico al fine di cambiarlo al proprio interno o comunque a veicolare, nel sistema del *common law* anglosassone, l'ipotesi di "leggi più giuste"<sup>10</sup>. Infine, nel 1992, Sylviane Colombo, una giurista canadese, scriveva per la prima volta la voce *Femminismo Giuridico* nel Digesto delle discipline privatistiche sostenendo una tesi meno netta, ma

<sup>8</sup> A. SIMONE, *Posizionamenti femministi. Politica, diritto e società*, in F. DE NARDIS, A. PETRILLO, A. SIMONE (a cura di), *Sociologia di posizione. Prospettive teoriche e metodologiche*, Milano 2023, 108.

<sup>9</sup> AA.VV. (a cura della Libreria delle donne di Milano), *Non credere di avere dei diritti. La generazione della libertà femminile nell'idea e nelle vicende di un gruppo di donne*, Torino 1987.

<sup>10</sup> C. SMART, *Feminism and the power of law*, New York-London 1989.

senz'altro votata a criticare il formalismo giuridico, a generare una prospettiva metodologica innovativa per cambiare il diritto alle radici, a considerare il diritto come un sapere e un potere da prendere in considerazione nella sua struttura patriarcale e non solo attraverso la sua funzione positiva ovvero l'erogazione dei diritti attraverso la norma<sup>11</sup>.

Già facendo riferimento a questi tre lavori si comprende bene come la prospettiva del "femminismo giuridico", a differenza della prospettiva "giusfemminista", mira a rivedere le basi e le fonti del diritto evitando di schiacciarlo solo sulla sua funzione legislativa al fine di generare una duplice prospettiva di ricerca e di azione in grado di agire dentro e contro il diritto a partire, più che altro, dal concetto di giustizia che, come è noto, rimanda ad un simbolico e ad una iconografia femminile, a differenza della Legge e alla sua iconografia schiacciata sulla funzione ordinante dell'occhio e del controllo, come specificheremo più avanti.

Come già sostenuto da Tamar Pitch ne *I diritti fondamentali: differenze culturali, disuguaglianze sociali, differenza sessuale*:

Tratto comune dell'approccio femminista è la messa in questione della definizione positiva di diritto, e della tradizione più rigida del positivismo giuridico, producendo esso norme e pensiero sulle norme fuori dal perimetro del diritto statuito, talvolta confrontandosi con le tematiche del cosiddetto pluralismo giuridico, talvolta attaccandolo. In molto femminismo, inoltre, come prassi e come pensiero, diritto e giustizia, diritto e morale sono non solo non facilmente separabili, ma al contrario gelosamente tenuti insieme. Ciò non solo perché il femminismo costituisce un "punto di vista esterno", per ciò stesso fonte di critica al diritto in nome di valori, ma perché esso ragiona delle e sulle norme in vista della produzione eventuale di norme giuste<sup>12</sup>.

Se per la filosofa e sociologa del diritto Tamar Pitch si poteva e si può scardinare l'epistemologia che li regge a partire dalla genealogia dei diritti fondamentali al fine di pensare «norme più giuste», per Lia Cigarini, giurista ed esponente del pensiero della differenza all'interno del gruppo della Libreria delle donne di Milano, nonché co-autrice del già citato *Non credere di avere dei diritti* è la norma stessa a ridurre le opportunità

<sup>11</sup> S. COLOMBO, *Femminismo giuridico*, in *Digesto*, Discipline privatistiche, Sez civ, Vol. 8, Torino 1992, 247-248.

<sup>12</sup> T. PITCH, *Diritti fondamentali: disuguaglianze sociali, differenze culturali, differenza sessuale*, Torino 2004, 62. Ma si vedano anche T. PITCH, *Diritto e diritti. Un percorso nel dibattito femminista*, in *Democrazia e Diritto* (1993), n. 2, 4-47; EAD., *Un diritto per due. La costruzione giuridica di sesso, genere e sessualità*, Milano 1998.

di libertà delle donne, perché già figlia di una cultura giuridica che mira a rendere le stesse delle perenni *minus habens* da tutelare. Nei lavori di Lia Cigarini, primo fra tutti il suo articolo del 1992, apparso su *Via Dogana*, dal titolo *Sopra la Legge*, si indicava il «vuoto legislativo» come un'opportunità di libertà per le donne. Un esempio storico andato in questa direzione concerne la battaglia per la depenalizzazione dell'aborto in Italia, anziché per la sua regolamentazione attraverso la Legge n. 194 del 1978 che, come sappiamo, garantisce il diritto alla salute per le donne, ma al contempo le costringe a passare attraverso le maglie stigmatizzanti della medicalizzazione e dell'obiezione di coscienza<sup>13</sup>.

A partire da queste riflessioni, altre giuriste, filosofe e sociologhe del diritto hanno cominciato a scardinare sia l'idea di un diritto che debba rispondere solo al soggetto neutro, universale ovvero l'Uno, il soggetto maschile, sia l'idea secondo cui il diritto in sé è poco interessante per il femminismo qualora il conflitto si risolva solo nella mera rivendicazione dei cosiddetti "diritti delle donne" o dei "diritti per le donne". La critica femminista al diritto è situata, ma può parlare a tutti perché assume l'esperienza e la controversia, nonché il limite stesso del diritto e dei diritti, come punto di partenza per l'analisi e la trasformazione di tutta la società, decostruendo il soggetto universale del diritto e dei diritti, avulso dalla realtà materiale dei conflitti e delle relazioni, nonché della complessità insita nell'esistenza umana. In quest'ultima prospettiva, più legata alla ricostruzione di un rapporto fecondo tra esperienza femminile, femminista e dottrina dell'esperienza giuridica, nonché nella direzione della critica al diritto antidiscriminatorio, si annoverano gli studi della costituzionalista italiana Silvia Niccolai. In un articolo del 2008, la stessa recuperava un'idea valutativa del diritto e del pensiero femminista dell'esperienza per il tramite della dottrina dell'esperienza giuridica, generalmente basata su un'idea anti-statica e anti-formalista del diritto stesso. Scrive:

Le leggi non definiscono ciò che è giusto, ma solo ciò che è lecito, a esse non si dà una adesione morale, vi si conforma e basta. Positivismo ha perciò significato anche pretesa che l'applicazione del diritto sia operazione avalutativa. [...] Diversamente, poiché consapevoli della storicità del diritto, le dottrine dell'esperienza giuridica hanno uno specifico interesse su come la controversia muove e genera il diritto. La domanda di giustizia rivela cambiamenti nella tenuta delle regole, dei valori che esse riflettono, rotture di equilibri ed emersione di nuove valutazioni, che a poco a poco trasformano

<sup>13</sup> L. CIGARINI, *Sopra la legge*, in *Via Dogana* (1992), n. 7.

il diritto, che è usare un accento esattamente contrario a quello di chi pensa che l'interesse e la funzione del diritto ruotino intorno alla sua capacità di risolvere i conflitti<sup>14</sup>.

E poco più avanti, riferendosi all'esperienza femminile dinanzi al diritto: «Se il diritto è un'esperienza, non per questo con l'esperienza coincide<sup>15</sup>».

Il filo conduttore di tutte queste posizioni si ritrova oltre che nel portato conflittuale tra diritto e femminismi, anche nel conflitto irrisolto tra diritto/diritti/giustizia. La giustizia, definibile solo a partire dalle gradazioni di ingiustizia, come ci insegna Aristotele, sia nella sua dimensione procedurale – nel senso delle istituzioni preposte ad applicare ed interpretare la norma ovvero i Tribunali e le Corti – sia nel senso della giustizia sociale ovvero l'allocuzione di beni, servizi e diritti sociali che mirano a ridurre le diseguaglianze economiche tra i generi; ma anche nel suo senso più antico e simbolico di Virtù, Sapienza, Etica e Misura, nonché ricerca del “vero” e del “simbolico” è sempre stata concetto crinale tra diritto e politica e, in quanto tale, molto utilizzata dal pensiero femminista come una sorta di “al di là e al di qua della Legge”, così come in parte abbiamo già accennato. Una sorta di ordine simbolico e politico superiore o, se vogliamo, totalmente alternativo all'idea secondo cui la funzione ordinante della Legge possa essere sufficiente a disegnare il desiderio femminile. Il diritto, infatti, non è solo verbo, ma anche argomentazione giuridica, interpretazione della norma, simbolico. Inoltre, il linguaggio, le forme sociali e le rappresentazioni istituzionali, ad esempio, sono gli elementi attraverso cui il simbolico veicola riferimenti, segni e significanti, più o meno intelligibili, risignificando nel profondo il rapporto tra diritto/diritti/giustizia e pensiero. Per simbolico qui si intendono più stratificazioni concettuali che giocano il loro ruolo a seconda del verso che prendiamo per delineare la complessità dello stesso rapporto che intercorre sia tra diritto, diritti e giustizia al loro interno, sia tra i medesimi e il pensiero femminista nel loro rapporto con il linguaggio e la società.

<sup>14</sup> S. NICCOLAI, *Controversia, disciplina dell'esperienza*, in F. GIARDINI, A. BUTTARELLI (a cura di), *Il pensiero dell'esperienza*, Milano 2008, 267-271. Si vedano anche, tra i tanti, almeno S. NICCOLAI, *Il dibattito intorno alla svolta universalistica e dignitaria del diritto antidiscriminatorio*, in *Diritto e Società* (2014), n. 2, 313-331; EAD., *Femminismo ed esperienza giuridica. A proposito del ritorno di un'antica regula juris*, in A. SIMONE, I. BOIANO (a cura di), *Femminismo ed esperienza giuridica. Pratiche, Argomentazione, Interpretazione*, Roma 2018, 27-75.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

La prima traccia/stratificazione possiamo dedurla direttamente dalla psicoanalisi lacaniana ovvero il simbolico inteso come ciò che si produce inconsciamente al di là del reale e dell'immaginario attraverso il linguaggio<sup>16</sup>. La seconda traccia ce la fornisce il sociologo Pierre Bourdieu quando ci dice che ogni "forma simbolica" è essa stessa "forma sociale" in grado di produrre conoscenza e saperi sia sotto il profilo del potere, sia sotto il profilo del senso comune che mira a rovesciarlo<sup>17</sup>. La terza e ultima traccia ci giunge dalla sociologia di Berger e Luckmann e dalla loro definizione di "universo simbolico" ossia una forma di legittimazione delle sfere di significato prodotte dall'ordine istituzionale e rappresentate da «corpi di tradizione teoretica» che, in quanto tali, trascendono l'esperienza della vita quotidiana del singolo individuo per divenire rappresentazioni attraverso cui riconoscersi collettivamente<sup>18</sup>.

Oltre alla dimensione del simbolico che connette diritto, cultura e società, l'altra tesi che si potrebbe sostenere e a cui abbiamo già sbrigativamente accennato, ad esempio, è che la giustizia è sempre stata rappresentata attraverso il corpo di una donna, la *Mater Juris*, mentre la legge è sempre stata rappresentata attraverso l'occhio di Dio, dall'occhio del principe e del sovrano. La legge, a differenza della giustizia, risponde sempre ad un simbolico e ad una rappresentazione ordinante legata al maschile, il *Pater Legis*, mentre la *Mater Juris* trasmette una pletora di significanti che non riducono il diritto alla legge e che, tendenzialmente, aspirano alla costruzione di un senso comune fondato sul giusto e sull'ingiusto, nonostante sia pressoché impossibile definire davvero ciò che è giusto, mentre appare infinitamente più semplice delineare le ragioni di ciò che palesemente ci appare come ingiusto<sup>19</sup>. Kantorowicz, non a caso, nel capitolo dedicato alla regalità giuricentrica contenuto nel suo celebre volume *I due corpi del Re*, recuperava il portato simbolico che l'idea di giustizia in Occidente ha avuto e continua ad avere. Lo storico in questione, riferendosi al simbolico medievale, scriveva: «L'imperatore è un *pater legis*, la Giustizia una *mater juris*, e lo stesso *ius* il *minister vel filius iustitiae*<sup>20</sup>». E ancora:

<sup>16</sup> J. LACAN, *Funzione e campo della parola e del linguaggio in psicoanalisi*, in *Scritti*, vol. 1, a cura di G.B. Contri, Torino 1974, 230-316.

<sup>17</sup> P. BOURDIEU, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris 2001.

<sup>18</sup> P. L. BERGER, T. LUCKMANN, *La realtà come costruzione sociale*, Bologna 1969, 132-139.

<sup>19</sup> Su questo si rimanda a A. SIMONE, *Cartografare l'ingiustizia. Un'introduzione*, in *Fare Giustizia. Neoliberalismo e disegualianze*, a cura di A. SIMONE, F. ZAPPINO, Milano 2016, 7-13.

<sup>20</sup> Per approfondire si rimanda a A. SIMONE, *Rappresentare il diritto e la giustizia nella modernità. Universi simbolici, iconografia, mutamento sociale*, Milano-Udine, 2016.



*Iustitia*, una vergine maestosa dagli occhi penetranti e con una certa venerabile tristezza nel proprio portamento. [...] Solo essa ha una parte sia nel superiore diritto naturale che nell'inferiore diritto positivo, benché non sia identica a nessuno di essi. La giustizia, certamente, è il fine e il criterio ultimo di ogni giudizio, di ogni Stato e istituzione umana. Ma la *iustitia* in sé non è, propriamente parlando, il diritto, sebbene preesista a qualsiasi legge e sia in essa presente. La *iustitia* è un'idea o una dea. È infatti una premessa extra-giuridica del pensiero giuridico. E come ogni idea, essa ha anche una funzione mediatrice, è una *iustitia mediatrix* fra le leggi divine e quelle umane, o fra la ragione e l'equità<sup>21</sup>.

Il fatto stesso che molte, tante, quasi tutte le istanze femminili e femministe, ieri come oggi, mirano più alla giustizia – anche quando rivendicano una norma, la “norma giusta” – che al diritto inteso come potere dovrebbe farci riflettere sul simbolico delle origini del rapporto tra diritto e femminismi, nonché sul suo rilancio. D'altronde, se la giustizia è o dovrebbe essere la *Mater* del diritto e dei diritti, è sempre ad essa che occorre fare riferimento per scardinare l'Uno su cui si fondano tutti i dispositivi del potere, ivi compreso il diritto.

### 3. Per concludere: dentro e contro il diritto, per la giustizia.

Anche Tullio Ascarelli, tra i più importanti esponenti della cultura giuridica italiana, in una conferenza tenuta a Santiago del Cile nel 1955 recuperava il portato simbolico di due figure femminili in relazione al diritto: Antigone e Porzia. Antigone, grande protagonista della tragedia di Sofocle; Porzia, protagonista de *Il mercante di Venezia* di Shakespeare, attribuendo loro due significanti diversi rispetto al difficile e controverso rapporto che intercorre tra giustizia, legge, diritto e diritti.

Come è noto, il gesto di Antigone va nella direzione di denunciare l'ingiustizia della legge dinanzi a un'idea di “giusto” che risponde a un ordine simbolico più grande.

Porzia, invece, attraverso un astuto espediente riesce ad aiutare il suo amico Bassanio Antonio, dichiarato insolvente suo malgrado e dunque prossimo a cedere una libbra della sua carne all'usuraio, rovesciando il patto iniziale, sino a trovare una nuova soluzione: l'estinzione del debito

<sup>21</sup> Ivi, 106-110.

senza spargimento di sangue. Ma per compiere questo gesto e per trattare con gli usurari, Porzia dovrà vestirsi da uomo<sup>22</sup>.

Entrambe le figure connotano due idee di giustizia e di diritto di carattere antiformalista, ma anche molto prossime a ciò che noi intendiamo per “femminismo giuridico”, ovvero stare contemporaneamente dentro e contro il diritto per generare un doppio movimento che da un lato rivendica una forma di giustizia al di là della legge e dall’altro un’idea di giustizia che reinterpreta la regola scritta rovesciandola a proprio vantaggio. Ma anche e soprattutto perché questo doppio movimento lega il pensiero giuridico all’ordine simbolico e sociale, rimettendo al centro il rapporto tra diritto e società, nonché il rapporto che intercorre tra diritto ed esperienza umana e sociale in relazione alla domanda di giustizia. Quest’ultima, infatti, non può misurarsi solo all’interno della cultura giuridica interna, ma deve necessariamente collocarsi anche sul crinale della costruzione di ponti con l’esterno, con la realtà sociale, per rispondere di volta in volta all’idea di “giusto”.

Non solo, dunque, annoso conflitto tra una forma di giustizia immediatamente riconducibile all’ordinamento giuridico positivo e un’idea di giustizia derivante dall’ordine giusnaturalista, ma anche recupero della funzione sociale, etica, simbolica e umana dell’idea di giustizia dinanzi all’ordinamento giuridico, alla società e alla stessa esperienza giuridica e umana di ogni consociata e consociato. Ed è questa la vera posta in gioco del rapporto tra diritto e femminismi, nonché dell’approccio del “femminismo giuridico”. Non solo accontentarsi di diritti “concessi” dalla cultura universalistica del diritto in nome di un’eguaglianza formale e sostanziale la quale, per quanto necessaria, rende le donne un perenne “non ancora” degli uomini, ma provare anche a fare la differenza<sup>23</sup>. Come? Collocandosi dentro e contro il diritto per cambiarlo alla sua radice.

<sup>22</sup> T. ASCARELLI, *Antigone e Porzia*, Conferenza pronunciata nel 1955 a Santiago del Cile e poi pubblicata su varie riviste e testi. Si vedano: *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto* (1955); *Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli*, Torino 1960; T. ASCARELLI, *Problemi giuridici*, Giuffrè, Milano 1959. Di recente il saggio è stato ripubblicato in *Teoria del diritto e dello Stato*, con una postilla di M. SICLARI, Torino 2004 e in A. C. A. MANGIAMELI, G. SARACENI, *Il diritto nella letteratura. Una antologia*, Roma 2012, pp. 25-36. Sul difficile rapporto tra norma giuridica e giustizia si rimanda, invece, a L. D’ALESSANDRO, *Decisione del legislatore e interpretazione del giudice. Genealogia di un’utopia permanente*, Lectio Magistralis, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli 2010.

<sup>23</sup> Su questo A. SIMONE, *I talenti delle donne. L’intelligenza femminile al lavoro*, Torino 2014.

RAPPRESENTANZA DI GENERE  
E DINAMICHE DI POTERE: *MIND THE GAP*\*

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione del tema. – 2. Una interpretazione costituzionale per una “democrazia esigente”. – 3. Uguaglianza in senso formale e in senso sostanziale nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Effetti delle incertezze interpretative. – 4. La democrazia interna ai partiti. – 5. Democrazia paritaria e perseguimento in termini meramente numerici: la relazione tra azioni positive e quote rosa. – 6. La prospettiva intersezionale per uscire dallo stereotipo “somialianza/differenza”. – 7. Per una applicazione del metodo intersezionale in materia di rappresentanza.

1. *Premessa e delimitazione del tema*

Il riequilibrio di genere negli organi decisionali politici e amministrativi è pienamente ascrivibile al fenomeno, solo apparentemente più generale, della crisi della rappresentanza politica che affligge le nostre democrazie anche a causa del venire meno dei corpi intermedi (partiti politici come intesi nella nostra Costituzione) e della loro funzione costituzionale<sup>1</sup>.

Si intende pertanto porre l’attenzione sulla questione della difficoltà in cui versa la democrazia intesa in senso paritario, cercando di affrontare il tema nella sua dimensione sistematica e non meramente numerica.

\* Questo articolo è realizzato nell’ambito del progetto NODES, finanziato dal MUR sui fondi M4C2 – Investimento 1.5 Avviso “Ecosistemi dell’Innovazione”, nell’ambito del PNRR finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU (Grant agreement Cod. n.ECS00000036).

<sup>1</sup> L. CARLASSARE, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI (a cura di) *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova 2002, che a p. 2 afferma «un sistema nel quale la maggioranza dei cittadini della Repubblica non ha né potere né voce essendo praticamente assente nelle sedi in cui le decisioni vengono assunte, presenta un’anomalia tanto marcata da renderne impossibile il corretto funzionamento».

Non v'è dubbio, infatti, che la difficoltà di accesso delle donne al circuito politico-rappresentativo ponga una questione di qualità della democrazia e delle sue decisioni.

Avviando l'analisi da una definizione semplicistica del concetto, attraverso la rappresentanza si rende presente nei luoghi del potere politico, e quindi nei centri del potere decisionale, chi non lo è. Rendere presente, non già per cedere quella sovranità di cui i cittadini e le cittadine sono titolari, ma per esercitare la sovranità attraverso un altro soggetto.

Emerge così un ulteriore elemento, quello della reale rappresentatività, che impone di considerare l'equilibrio di genere di una assemblea elettiva o di un centro decisionale come condizione imprescindibile del buon funzionamento di tali organismi<sup>2</sup>.

Sono questi ultimi, infatti, i canali attraverso i quali si possono veicolare e consolidare contributi originali, legati a specifici bisogni e istanze – provenienti da un punto di osservazione, di lettura e interpretazione, nonché di pratica della comunità – diversi da quelli assunti come neutri e universali, ma in realtà parametrati sulla base di indicatori propri del mondo maschile<sup>3</sup>.

Le questioni poste alla politica toccano direttamente i saperi e le vite delle donne, ma vengono ancora affrontate utilizzando principi e strumenti giuridici ritenuti sessualmente neutri, e pervasi da quella cultura dell'universalismo dei saperi e dei poteri storicamente escludente le diverse e plurali soggettività, nella pratica politica, nella tecnica giuridica, nella logica economica<sup>4</sup>.

Ne consegue una diseguaglianza da “mancata rappresentazione”, prodotto giuridico di un fenomeno sociale che una autentica democrazia paritaria potrebbe contribuire ad affrontare in modo sostanziale, e secondo una visione sistemica, introducendo una disciplina che abbia come punto di partenza la formalizzazione della consapevolezza della disuguaglianza e la necessità di un trattamento differenziato in grado di considerare le fattispecie plurali di disuguaglianze<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> C. MANCINA, *Oltre il femminismo. Le donne nella società pluralista*, Bologna 2002, 155-159.

<sup>3</sup> S. DE BEAUVOIR ne *Le deuxième sexe*, 1949, trad. it. p. 21: “L'umanità è maschile e l'uomo definisce la donna non in quanto tale ma in relazione a sé stesso; non è considerata un essere autonomo”.

<sup>4</sup> Una critica al formalismo giuridico e alla sua pretesa di universalità per il tramite del diritto positivo è stata chiaramente delineata da S. COLOMBO, *Femminismo giuridico*, in *Digesto delle Discipline privatistiche* – Sezione civile, vol. VIII, Torino 1992, 247 ss.

<sup>5</sup> Secondo F. POGGI, *Che genere di diritto? Un'analisi concettuale delle disuguaglianze*.

Un sistema democratico non può fondarsi sull'esclusione o sulla limitazione sistematica dalla sfera della rappresentanza e dalla decisione politica di uno dei due sessi, se non mettendo in discussione proprio il concetto della piena cittadinanza sotto due complementari profili che vanno oltre il tema del riequilibrio meramente formale: quello del generale rapporto fra il cittadino e l'ordine politico nel quale egli si inserisce, nonché del rapporto fra l'individuo e i centri del potere decisionale di cui quell'ordine politico-giuridico si avvale per la realizzazione delle proprie finalità, e che si concentra su quell'idea del "far parte" per contribuire all'esercizio della funzione pubblica e al buon andamento dell'Amministrazione.

Proprio la rilevanza di questi rapporti induce a riflettere sul tema del riequilibrio di genere nei processi decisionali come approdo ad un concetto di uguaglianza non già concepita come semplice estensione quantitativa, bensì in una prospettiva di giustizia sociale, espressione di una relazione, di un legame con la comunità di appartenenza, in grado di interpretare e rappresentare autenticamente i diversi bisogni e le diverse condizioni di capacità di ogni essere umano e della società intera<sup>6</sup>. Un principio fondamentale di cui la Costituzione ha postulato l'applicazione attraverso la previsione dell'uguaglianza sostanziale, riferito tanto alla democrazia rappresentativa e alla partecipazione politica, quanto ai processi decisionali amministrativi che nel nostro ordinamento organizzano il sistema sociale nel suo complesso<sup>7</sup>.

*ze giuridiche di genere*, in O. GIOLO, e B. PASTORE (a cura di), *Diritto, potere e ragione nel pensiero di Letizia Gianformaggio*, Napoli 2016, la disuguaglianza «da mancata rappresentazione...si verifica quando c'è un'eguaglianza giuridica formale, che però è accusata di essere ingiusta o sbagliata perché non considera la particolare situazione delle donne (o della maggior parte delle donne o di un numero significativo di donne) e/o perché assume l'uomo, il maschile, come standard cui le donne devono uniformarsi». Della stessa A., sulle diverse tipologie di disuguaglianze di genere, *Diversi per diritto. Le disuguaglianze formali di genere e le loro giustificazioni nel diritto italiano vigente*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2/2015

<sup>6</sup> Osserva in proposito T. CASADEI, *DONNE, democrazia e rappresentanza. Non una semplice questione di quote (né tanto meno "rosa")*, in *Cosmopolis*, 1/2022: «Il tema della parità di genere si ritrova così confinato tra i tecnicismi dei disegni di legge in materia elettorale (Italicum, Legge 52/2015) e proposte di riforma costituzionale (come quella bocciata dalla grande maggioranza del popolo italiano con il referendum del 4 dicembre 2016), rischiando di perdere la dimensione sistematica imperniata su un principio di eguaglianza che si traduca, effettivamente, in azioni positive, volte alla realizzazione di una democrazia paritaria non solo quanto all'accesso ma anche alla possibilità di statuizione».

<sup>7</sup> M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano 2020,

## 2. *Una interpretazione costituzionale per una “democrazia esigente”*

Inoltre, l'autenticità del “far parte” è espressione di una esigenza inclusiva che l'art. 2 della Costituzione riconosce come diritto inviolabile, e per la cui realizzazione imperativamente «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» in quanto strettamente funzionali allo sviluppo della personalità di ciascuno e ciascuna e al progresso della società (art. 4 Cost.).

La portata vincolante della disposizione costituzionale è completata e specificata dall'art.3, ai sensi del quale l'uguaglianza in senso sostanziale si compie attraverso la garanzia dello sviluppo individuale posto in una biunivoca relazione con l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, foriera di quella “democrazia esigente” che ha la sua radice nel rapporto costante tra società e istituzioni<sup>8</sup>.

Sarebbe bastata una lettura corretta e non ideologica della portata delle disposizioni costituzionali richiamate ad attribuire centralità all'ottica di genere nel processo di costruzione dell'interesse pubblico. La rilevanza del punto di vista legato all'appartenenza ad uno dei due sessi certamente contribuisce, in termini di risultato, a fornire risposte a bisogni, interessi e aspirazioni di tutte e di tutti<sup>9</sup>.

Ne deriva che il tema della rappresentanza politica e dell'equilibrio

sottolinea come la “democrazia paritaria” sia una conquista non solo per le donne ma per la società intera;

<sup>8</sup> Il concetto di “democrazia esigente” è mutuato da Livia Turco – *Addio a Marisa Rodano, protagonista di una democrazia esigente e dalla parte delle donne*, in <https://www.fondazioneinildeiotti.it> – che nel definire la postura del pensiero di Marisa Rodano scrive: «la individuo nel suo essere protagonista di una “democrazia esigente” che ha la sua radice nel rapporto costante tra società e istituzioni, il suo impegno a portare nelle istituzioni tutti i problemi della società, per incidere e dare slancio al processo innovatore. E che guarda in modo rigoroso alla capacità delle istituzioni di dare risposte adeguate alle persone. E dunque, come riformare le istituzioni medesime. Una democrazia sessuata, in cui non solo le donne devono esserci ma devono vivere la loro differenza». Sulla portata vincolante, riveniente dalla interpretazione sistematica delle norme citate nel testo, si veda A. SIMONATI, *La Costituzione «dimenticata» la parità di genere*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 9 ss.

<sup>9</sup> Con riguardo all'approccio costituzionale espresso con la sentenza n. 422 del 1995 e di cui si darà conto appresso, L. GIANFORMAGGIO, *In difesa delle azioni positive*, in *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna 2005, 226, afferma: «Non sfiora neppure la Corte l'idea che in una società composta per metà di donne, un'assemblea elettiva dalla quale le donne sono pressoché assenti possa riflettere in modo distorto le esigenze, i bisogni, le istanze, le preferenze della metà del «popolo sovrano», e rifletta in modo chiaro e distinto lo stato di una società fortemente inquinata dalla discriminazione».

di genere rileva non solo in sé, come diritto fondamentale ad accedere alle assemblee elettive, ma altresì come reale possibilità delle donne di incidere nei luoghi di governo e sui processi decisionali che riguardano la vita delle donne e la tutela dei diritti.

Il tema centrale, infatti, è quello dell'effettivo spazio riconosciuto alle donne nella elaborazione dei contenuti della politica e nelle modalità di attuazione degli stessi. In altri termini, al di là dei numeri, ma non a prescindere dagli stessi, quanto pesano le donne, cioè quanta parte ha il loro punto di osservazione, la loro visione nelle scelte politiche e nelle modalità di attuazione di tali indirizzi e quindi nella vita della comunità cui appartengono, a cominciare dalle scelte che incidono sulla loro vita?

Questa domanda sottende un ragionamento critico sugli strumenti attualmente vigenti per superare il *gap* esistente nell'ambito del riequilibrio di genere nella rappresentanza politica.

È questo l'angolo visuale da privilegiare ove si intendano cogliere i limiti relativi alle c.d. "quote rosa" e il fraintendimento del concetto sostanziale ad esse sotteso<sup>10</sup>.

Non si vuole mettere in discussione l'utilità della predisposizione di strumenti in grado di promuovere più efficacemente la parità di genere in tutti i profili dell'azione istituzionale, bensì l'interpretazione che ne viene data – non solo dai detrattori delle azioni positive – che non ne favorisce l'effettività sostanziale in quanto continua a perseguire la politica del formalismo che è svuotamento della democrazia e dell'uguaglianza.

L'ambito di indagine e di approfondimento del presente contributo, pertanto, si propone di evidenziare la carenza di problematizzazione disvelata dal modo in cui le cosiddette "quote rosa" sono intese e applicate, e la conseguente inidoneità -allo stato – delle stesse ad affrontare e risolvere la complessità della realtà discriminatoria. Quest'ultima, infatti, esige una sistematizzazione di quelle categorie giuridiche le cui basi sono presenti nella Costituzione in quanto funzionali ad altrettante garanzie, di natura sociale, politica ed economica. Di tali garanzie la Costituzione ha scelto di farsi carico, nella consapevolezza che la difesa del principio di uguaglianza nelle sue diverse articolazioni implica una chiamata del diritto stesso alla sua funzione fondamentale in una società democratica.

<sup>10</sup> M. D'AMICO, *La lunga strada della parità, fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Rivista AIC*, 2013, 3; id. *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, in *Centro di studi sulla giustizia/Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano* 2017, vol. 27, 41 ss.; A. SIMONATI, *Le "quote di genere" alla prova dei fatti: l'accesso delle donne al potere e i giudici amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 1001 ss.

Emerge forte, pertanto, l'esigenza di un confronto non pregiudizialmente ideologico con i concetti, tra loro connessi, e che spaziano dalle modalità di valorizzazione delle differenze alla democrazia interna ai partiti.

3. *Uguaglianza in senso formale e in senso sostanziale nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Effetti delle incertezze interpretative*

Nella delineata prospettiva è utile analizzare preliminarmente – necessariamente per sommi capi – l'evoluzione legislativa italiana e gli interventi della Corte costituzionale che si sono susseguiti nell'ambito della difficile gestazione attraverso cui si è svolto il confronto dialettico tra legislatore e organo giurisdizionale di controllo di costituzionalità delle leggi, nel cui alveo si pongono i concetti chiave su cui si fonda l'attuale impianto normativo.

Il primo gruppo di norme che ha tentato il riequilibrio di genere in Italia risale agli anni 1993-1995, con la promulgazione della regola legislativa, sia pur espressa in senso variegato, secondo la quale nelle liste per le elezioni delle assemblee rappresentative dei Comuni, delle Regioni e del Parlamento nessuno dei due sessi potesse essere presente in misura superiore a una certa proporzione<sup>11</sup>.

L'introduzione delle quote di genere incontrò però un primo ostacolo nella sentenza n. 422/1995 della Corte costituzionale che, dopo aver dichiarato l'incostituzionalità delle quote presenti nella legge per l'elezione dei Consigli comunali (art. 5, c. 2, l. n. 81/1993), estese in via consequenziale gli effetti della sua pronuncia a tutte le disposizioni in materia di quote presenti nelle altre leggi elettorali<sup>12</sup>.

L'orientamento cassatorio della Consulta si fondò su una ricostruzione parziale dei principi costituzionali di uguaglianza e democrazia pluralista applicata al diritto di elettorato passivo, secondo cioè una inter-

<sup>11</sup> La L. n. 81 del 1993, riguardante i Consigli comunali, aveva inizialmente previsto che nelle liste elettorali nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 (art 5, co.2). La L. n. 277 del 1993, relativa alla elezione alla Camera dei deputati, prevede che nelle liste in cui i candidati erano votati con il sistema proporzionale: le liste recanti più di un nome (fino a 4) dovevano essere formate da candidati e candidate in ordine alternato (modifica dell'art. 4, co.2 n.2 del dpr n. 361 del 1957) La L. n. 43 del 1995 che disciplinava le elezioni regionali prevede che nelle liste nessun sesso poteva superare i 2/3 dei candidati (art. 1, comma 6).

<sup>12</sup> Decisione del 06/09/1995.



pretazione “orientata” degli artt. 3 e 51 della Costituzione, tutta fondata sul principio di parità formale e sulla conseguente incostituzionalità di una diretta attribuzione del risultato elettorale, in realtà più presunta che attuale, considerata la ignorata distinzione tra candidabilità ed effettiva elezione<sup>13</sup>.

Alla sentenza n. 422/1995, tuttavia, non sono mancati meriti, diretti e indiretti.

Sotto il primo profilo, appare rilevante, in considerazione dell’analisi

<sup>13</sup> La Corte costituzionale, in questa notissima e criticata sentenza, ha affermato infatti che «in tema di diritto all’elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell’art. 51, e con il primo comma dell’art.3, è quella dell’assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini [di sesso maschile, N.d.A.] il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri [di sesso femminile, N.d.A.], appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato» finendo così per dare vita a «discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate». In particolare, il Giudice delle leggi ritenne che quelle norme più che rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la partecipazione politica delle donne, tendevano ad assicurare un risultato attribuendo loro direttamente l’elezione. Sotto questo profilo si ponevano in contrasto con i principi in tema di rappresentanza politica della democrazia pluralistica. La sentenza fu molto criticata proprio per non aver tenuto in alcun modo distinte la candidabilità dall’effettiva elezione, e per aver ignorato la *ratio* delle norme riconducibile all’art. 3, c. 2 Cost. (eguaglianza sostanziale), di provare a rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impedivano alle donne di partecipare in condizioni di eguaglianza all’organizzazione politica della Repubblica italiana, attribuendo così rilievo prevalente al principio di uguaglianza formale di cui all’art. 3 co. 1 della Costituzione. La dottrina che ha dato importanti contributi alla lettura critica dell’orientamento della Corte – fornendo argomenti e struttura al parziale cambio di passo di cui alla successiva pronuncia n. 49/2003 – è davvero numerosa. Certamente tra i molti, un particolare rilievo va riconosciuto agli scritti di L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. BIMBI, A. DEL RE (a cura di) *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant’anni dal voto*, Atti del Convegno organizzato dall’Università di Padova, Facoltà di Scienze politiche, Padova 17-18 maggio 1996, Torino 1997, p. 81, in cui mette in evidenza anche il tema della dimensione qualitativa della rappresentanza politica che è alla base della sua critica alla “democrazia di investitura”; nonché le *Considerazioni conclusive* della stessa A. nel seminario tenuto a Ferrara i cui atti sono stati raccolti nel volume R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di) *La parità dei sessi nella rappresentanza politica. In occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara*, Torino 2003, p. 243. Al volume si rinvia anche per tutti gli altri contributi, ivi compresi quelli che costituiscono ampia testimonianza delle resistenze della dottrina, argomentate avendo riguardo tanto alla difficile riconducibilità del sistema delle quote al 2° comma dell’art. 3 Cost., quanto al sacrificio del diritto individuale di elettorato passivo e, dunque, alla difficoltà di inquadramento delle misure di attuazione del principio di uguaglianza uomo-donna in materia elettorale in una dimensione antidiscriminatoria. Per una visione critica della visione antidiscriminatoria, B. PEZZINI, *Lorenza Carlassare, un anno dopo: sulla rappresentanza politica*, in AIC, 1/2024.

che segue, il riferimento esplicito alla democrazia interna ai partiti. La Corte costituzionale, infatti, colse l'occasione per sottolineare che la parità di genere è preliminarmente legata alla crescita culturale all'interno dei partiti, e alla scelta di strumenti statutari volti al riequilibrio di genere che non avrebbero potuto essere imposti dallo Stato.

Indirettamente, invece, la pronuncia ha avuto il merito di aprire una stagione di riforme costituzionali che in un primo momento ha reso legittima la tutela della democrazia paritaria a livello regionale (l. cost. n. 2/2001 e n. 3/2001) con la modifica dell'art. 117 Cost. e, successivamente, ha riconosciuto le pari opportunità tra donne e uomini come principio generale per tutte le cariche elettive con la modifica dell'art. 51 (l. cost. n. 1/2003)<sup>14</sup>.

I presupposti costituzionali richiamati sono stati letti in modo gradualmente più consapevole dalla Corte costituzionale, inducendola ad affermare che la finalità di conseguire una "parità effettiva" tra uomini e donne anche nell'accesso alla rappresentanza elettiva è «positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale» e che tale esigenza è espressamente riconosciuta anche nel contesto normativo dell'Unione europea ed internazionale<sup>15</sup>.

L'importante approdo, tuttavia, appare mitigato da alcuni principi di fondo che sembrano vincolare ancora oggi il Legislatore nella scelta degli strumenti giuridici conformi alla Costituzione per tutelare le pari opportunità in ambito elettorale.

<sup>14</sup> L'art. 117, c. 7 Cost., infatti, ha disposto, per le Regioni ordinarie, che «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive»; l'art. 51, c. 1 Cost. è stato invece modificato specificando che «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. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Da questo momento in poi le Regioni, in particolare la Regione Campania, hanno cominciato a sperimentare varie tecniche di tutela della parità tra uomini e donne nella selezione delle candidature che, di fronte alle novelle costituzionali, sono riuscite a superare il vaglio di costituzionalità della Corte costituzionale (v. sentt. n. 49/2003 e n. 4/2010).

Sulle modifiche costituzionali, T.E. FROSINI, *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, in *www.archivio.rivistaaic.it*, 17 marzo 2003; M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2003, 129 ss.

<sup>15</sup> C. NOTO, *La rappresentanza di genere supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Giurisd. amm.*, 2010, 83 ss.

Tra questi, il principio più importante, assunto a parametro cui rapportare tutte le *technicalities* elettorali, è quello della non predeterminazione del risultato, nonostante la dichiarata consapevolezza che una maggiore presenza di donne nelle Assemblee rappresentative contribuisce a rafforzare il principio democratico (e la stessa “qualità”) della democrazia<sup>16</sup>.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, si può dunque ricorrere a diversi strumenti, giudicati conformi a Costituzione, per favorire il riequilibrio della rappresentanza tra i sessi nelle cariche elettive: stabilire delle quote di candidature riservate al sesso sottorappresentato all'interno di liste non bloccate (con proporzioni variabili tra uomini e donne, tra cui, più di frequente, 1/2 oppure 2/3 delle candidature disponibili); stabilire sanzioni più (esclusione o impresentabilità della lista) o meno severe (sanzioni pecuniarie) in caso di mancato rispetto delle quote di candidature prefissate dalla legge; introdurre metodi di espressione delle preferenze sul modello della “doppia preferenza di genere”.

In ogni caso, ciò che rileva, è che non vengano introdotte nell'ordinamento misure che più che proporsi «di rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, attribuiscono loro direttamente quei risultati medesimi» (sentenza n. 422 del 1995); e «che i vincoli imposti dalla legge per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica non incidano sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale» (sentenza n. 49 del 2003)<sup>17</sup>. Tali principi sono stati infatti ribaditi entrambi nella sent. n. 4/2010 (punto 3.2 del considerato in diritto), nella quale è stato altresì affermato come nessuna regola possa «prefigurare un risultato elettorale» oppure «alterare artificialmente la composizione della rappresentanza»<sup>18</sup>.

In altri termini, la Corte costituzionale ha considerato costituzionali tutti quei meccanismi, tra cui in particolare la doppia preferenza di genere, che, pur fungendo da norme di riequilibrio, siano volti ad ottenere solo «indirettamente ed eventualmente, il risultato di una azione

<sup>16</sup> Ciò perché, secondo l'assunto della Consulta, pretendere di predeterminare il risultato – cioè, rendere conoscibile e garantire in anticipo quante donne e quanti uomini andranno a comporre in concreto gli organi rappresentativi – finisce per violare lo stesso principio democratico, che trova appunto la sua massima espressione nel momento del voto, per definizione libero e personale (art. 48 Cost.).

<sup>17</sup> Corte cost., n. 49 del 10-13 febbraio 2003.

<sup>18</sup> Corte cost., n. 4 del 14 gennaio 2010.

positiva» la quale, invece, in sé considerata, persegue in modo diretto, e dunque inammissibile secondo l'orientamento citato, la parità ai punti di arrivo, ossia un riequilibrio nei risultati<sup>19</sup>.

Il tema delle azioni positive in materia di rappresentanza politica è molto delicato nell'ambito dell'assetto interpretativo delle garanzie, ove si consideri la combinazione tra la nuova versione dell'art. 51 Cost. che impegna la Repubblica a promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini, e l'art. 3, comma 2, che sancisce invece proprio la rilevanza delle disparità di mero fatto, quando queste possono identificarsi in "ostacoli". Ma la Corte ha inteso argomentare in relazione a questo specifico ambito avvalendosi di una considerazione di carattere generale che, in sostanza, ricalca la visione dell'eguaglianza sostanziale come mero obiettivo perseguibile esclusivamente attraverso misure che agiscono sulle opportunità, dequotandone il ruolo di parametro costituzionale.

In proposito appaiono rilevanti, a ulteriore conferma della delicatezza del ruolo riconosciuto alle azioni positive nella realizzazione degli obiettivi *gender sensitive*, le incertezze e perplessità di indirizzo provenienti proprio dalla Corte costituzionale che in altra occasione, proprio interpretando l'art. 51, ha in parte smentito quanto affermato nel 1995. Il riferimento attiene alla ordinanza n. 39 del 2005, in cui la Corte costituzionale affronta una questione sollevata dal Consiglio di Stato riguardante l'obbligo legislativamente previsto di inserire almeno un terzo di donne nelle Commissioni di concorso, quindi una vera quota di risultato, sia pure prevista con riguardo all'effettiva partecipazione delle donne ai processi decisionali di un organo amministrativo (e non politico)<sup>20</sup>.

In quella occasione, a fronte delle argomentazioni assunte dal Consiglio di Stato fondate sulla sentenza del 1995 a sostegno dell'incostituzionalità della disposizione che prevedeva l'obbligo della presenza femminile, la Corte costituzionale ha ritenuto che il mero richiamo alla sentenza del 1995 non fosse sufficiente alla luce della modifica dell'articolo 51 intervenuta nel 2003, che assegna alla Repubblica anche un compito di

<sup>19</sup> L. CALIFANO, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2010, 4; L. CARLASSARE, *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 2010, 81 ss.; S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva*, in *Giur. cost.*, 2010, 84 ss.; G. CHIOLA, *Pari opportunità e riforme costituzionali: analisi e prospettive*, in *Soc. dir.*, 2008, 107 ss.

<sup>20</sup> N. PIGNATELLI, *Parità di genere e commissioni di concorso pubblico: la dequotazione giurisprudenziale della quota*, in *Quad. cost.*, 2020, 404 ss.

promozione delle pari opportunità, e ha dichiarato pertanto la questione manifestamente inammissibile per carenza di motivazione<sup>21</sup>.

Non può tuttavia non osservarsi che la Consulta, pur dando atto del mutato quadro costituzionale, mette in relazione la nuova formulazione dell'art. 51 Cost. non già con l'intero art. 3 Cost., ma solo con il comma 1 del medesimo articolo, senza dunque coinvolgere in alcun modo valutazioni e problematiche legate al rapporto con l'eguaglianza sostanziale e che sono implicitamente considerate dalla norma oggetto di scrutinio costituzionale<sup>22</sup>.

Ne è emersa una incertezza che ha opacizzato il ruolo guida della Corte nella innovazione interpretativo-conoscitiva delle categorie giuridiche di uguaglianza e differenza nel sistema sesso-genere.

Si tratta di una esigenza di nuovi paradigmi, emersa in importanti studi che hanno evidenziato la complessità sottostante la dicotomia uguaglianza formale e sostanziale, e mostrato i diversi modi di vedere e analizzare i rapporti tra le norme giuridiche e le diverse idee sull'uguaglianza. Significative analisi, giuridiche e filosofiche, hanno infatti fornito punti di osservazione idonei a superare quella cesura tra i due concetti di uguaglianza forieri – come dimostrato dagli orientamenti costituzionali richiamati – della costruzione ideologica di un diritto “dimezzato”, ossia in grado di accogliere al suo interno norme di eguaglianza (formale) meramente dichiarata, ma non funzionali al perseguimento della stessa intesa in senso sostanziale<sup>23</sup>.

In altri termini, la messa in discussione del rapporto regola/eccezione tra uguaglianza formale e sostanziale avrebbe consentito di superare quella distinzione tra le regole giuridiche dell'uguaglianza e le situazioni sociali (empiriche ed extragiuridiche) di disuguaglianza/discriminazione,

<sup>21</sup> In particolare, nell'ordinanza n. 39 del 2005 la Corte rileva che nel nuovo testo la norma non si limita a disporre che la diversità di sesso, in sé per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa e, quindi, a costituire una sorta di specificazione del principio di eguaglianza enunciato, a livello di principio fondamentale, dall'art. 3, comma 1, Cost., ma assegna ora alla Repubblica anche un compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini.

<sup>22</sup> Sul tema della relazione tra uguaglianza formale e sostanziale, si veda per tutti B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'Art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova 1984.

<sup>23</sup> Per un approfondimento del tema si consiglia la lettura del saggio di L. GIANFORMAGGIO, *L'identità, l'uguaglianza e la somiglianza nel diritto*, in *Eguaglianza, donne e diritto*, cit., spec. 93 s., 67 ss. in cui, al fine della inscindibilità applicativa dell'uguaglianza formale e sostanziale, viene introdotto il concetto di discriminazione e dimostrata la valenza unitaria del principio universale di uguaglianza.

che ha comportato l'accettazione ordinamentale e interpretativa di un principio giuridico di uguaglianza "altro" dalla protezione dell'uguale dignità di ciascun essere umano.

Un atteggiamento, quello della Corte costituzionale, che ha finito con l'incentivare una evidente ostinazione – soprattutto con riguardo all'accesso delle donne al potere politico – nell'interpretare in modo riduttivo i principi di uguaglianza e differenza.

Non sembra, infatti, che l'orientamento della Consulta abbia sempre preso nella giusta considerazione la persistenza di profonde ingiustizie radicate in norme e stereotipi che "carsicamente" hanno strutturato la percezione sociale e, conseguentemente, la realtà.

Resta, in altre parole, aperto un varco che favorisce la neutralizzazione dell'effettività di un quadro normativo che ha gradualmente cominciato a prospettare una visione olistica della parità di genere, con una evidente previsione dell'applicazione di azioni positive<sup>24</sup>.

A tal proposito, è significativa la sentenza con cui il Consiglio di Stato<sup>25</sup> ha ritenuto irrilevante, al fine della incidenza sui risultati elettorali, la deliberata violazione, da parte di alcuni partiti, dell'obbligo di rispettare la quota massima del 60% di candidati dello stesso sesso all'interno della lista.

La vicenda ha riguardato la legge elettorale della regione Puglia, modificata sulla base dell'intervento sostitutivo esercitato dallo Stato per non aver previsto la doppia preferenza di genere, la quale, pur enunciando in astratto la regola sulla composizione equilibrata delle liste, ne ha

<sup>24</sup> La necessità di misure idonee a garantire l'effettività della tutela dell'interesse da garantire in materia elettorale, quale obbligo discendente dall'art. 51, comma 1, Cost., è stata (n. 62 del 25.1.2022) affermata proprio dalla Corte costituzionale che ha dichiarato illegittima l'assenza di sanzioni per il mancato rispetto della disposizione sulla rappresentanza dei due sessi nelle liste dei comuni con meno di 5.000 abitanti (art. 71, comma 3-bis t.u. enti locali) .

In particolare, con la richiamata sentenza additiva la Consulta individua tra i limiti alla discrezionalità del legislatore nella disciplina della materia elettorale quello della necessaria adeguatezza – che si traduce nella necessità di effettività – delle misure di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini di cui al citato art. 51 Cost. Per un commento si veda T. GROPPI, *Il (ri)equilibrio di genere alla prova della nuova "stagione" della giustizia costituzionale italiana. Il caso dei piccoli comuni*, in *Federalismi*, n. 15/2022, 83-93.

<sup>25</sup> Cons. Stato, Sez. II, 25 giugno 2021, n. 4860 commentata da I. CARLOTTO, *L'ondivaga giurisprudenza amministrativa sulla promozione delle pari opportunità in ambito elettorale al cospetto della Corte costituzionale (a proposito di alcune recenti decisioni del giudice amministrativo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021, in <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

consentito la violazione di fatto, non predisponendo alcun meccanismo idoneo ad assicurarne l'effettività<sup>26</sup>.

Infatti, ha disposto solo una sanzione pecuniaria da erogare dopo l'elezione, quindi permettendo comunque di partecipare alla competizione elettorale e addirittura di formare i gruppi consiliari, a carico delle liste che non abbiano osservato il rapporto 60/40 fra i sessi e, dunque, la proporzionalità nella composizione delle liste elettorali.

A fronte di tale violazione, in evidente contrasto con le indicazioni contenute nel testo costituzionale (artt. 117 e 51), il giudice amministrativo ha argomentato che «la mancata attuazione, ad opera di una lista, della relativa disposizione, lungi dal porsi essa stessa quale elemento di (unica, quanto diretta) vulnerazione della parità di accesso alle cariche pubbliche elettive, piuttosto integra una inosservanza, la cui eventuale sanzione non può che essere rimessa alla volontà che il corpo elettorale è chiamato, liberamente, ad esprimere [...] il quale, attraverso l'espressione del voto, ben potrà “sanzionare”, in maniera efficacemente “reale”, quelle liste, la cui composizione non si sia dimostrata rispettosa dell'equilibrio di genere».

In ogni caso, prosegue la decisione, «anche in presenza di liste non osservanti il rapporto proporzionale di che trattasi, il conclusivo risultato ben potrebbe rivelarsi “in linea” con l'anzidetto rapporto (si da garantire una “corretta” composizione dell'organismo assembleare); mentre, anche a fronte del rispetto del rapporto in discorso, potrebbero tuttavia risultare eletti candidati tutti appartenenti al medesimo sesso, con riveniente compromissione della finalità sottesa alle previsioni in argomento».

Si trasla il ragionamento sul diritto di voto, distogliendo l'attenzione

<sup>26</sup> La Regione Puglia, infatti, non aveva previsto, in attuazione della legge statale, la c.d. doppia preferenza di genere, rendendosi così inadempiente. Tale inadempimento ha indotto il Governo nazionale a intervenire in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, introducendo nella legge regionale vigente, con il decreto legge 31 luglio 2020 n. 86 (convertito in legge 7 agosto 2020, n. 98), la previsione della seconda preferenza “riservata a un candidato di sesso diverso dall'altro”, ritenendo che lo svolgimento delle competizioni elettorali in base a una normativa palesemente illegittima avrebbe comportato la proliferazione di ricorsi e messo a rischio, con il regolare andamento delle operazioni, l'unità nazionale. Sulle vicende pugliesi e sul relativo potere sostitutivo esercitato dal Governo e relativa nomina commissariale per i conseguenti adempimenti operativi: T. GROPPI, *‘La Costituzione si è mossa’: la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in *Federalismi*, 9 settembre 2020, 2-18; L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, in AIC, 2021.

dai limiti insiti nella rinuncia ad interpretare sistematicamente l'art. 3 della Costituzione per derivarne la sua portata vincolante.

Ne emerge una strumentale tendenza alla semplificazione – al limite del “negazionismo”- fondata su quella visione dicotomica e riduttiva dei principi di uguaglianza formale e sostanziale sopra richiamata, completamente decontestualizzata rispetto a fattori ambientali, culturali e sociali che, a loro volta, sono il frutto di impedimenti sistemici e strutturali di cui le gerarchie sottostanti si alimentano.

#### 4. *La democrazia interna ai partiti*

Nella prospettiva delineata, un ruolo fondamentale, onde la loro ripetuta chiamata in causa da parte della Corte costituzionale, non può che essere svolto dai partiti, e il tema della democrazia paritaria interna agli stessi<sup>27</sup>.

Da essi, infatti, dipende la strutturazione della competizione politica e delle campagne elettorali, nonché la selezione del personale politico. L'organizzazione democratica dei partiti rappresenta, dunque, il «pre-supposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi una vera democrazia»<sup>28</sup>.

Come accennato nel corso dell'analisi della giurisprudenza costituzionale, la Consulta, nelle sentenze n. 422 del 1995 e n. 49 del 2003, ha affidato ai partiti funzioni essenziali nel perseguimento della democrazia paritaria.

Nella sentenza n. 422, la Corte valuta positivamente, auspicandola implicitamente, l'applicazione volontaria di misure di riequilibrio di genere, in base al contenuto dell'art. 49 della Costituzione che, alla luce dei principi di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 e di solidarietà di cui all'art. 2, valorizza fortemente la partecipazione effettuata attraverso

<sup>27</sup> V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, AIC Osservatorio Costituzionale, 3/2018, 129-144.

<sup>28</sup> P. CALAMANDREI, *Discussione sul Progetto di Costituzione*, seduta del 4 marzo 1947, 1753 ([http://www.camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed049/sed049.pdf](http://www.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed049/sed049.pdf)), citato da S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.Vv., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in AIC – *Annuario 2008, Napoli 2009*, 69. Sulla strutturazione “al maschile” dei partiti politici, A. DEL RE, *Le donne e i partiti politici in Italia e in Europa: la democrazia al maschile*, in A. DEL RE, L. PERINI (a cura di), *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, Milano 2010, 40 ss.



i partiti quali strumenti che concorrono a determinare la politica nazionale.

È nei partiti che si costruisce quel rapporto di continuità con i cittadini e con le cittadine in grado di fornire contenuti alla politica nazionale in grado di incidere sulle istituzioni.

Anche la sentenza n. 49 del 2003 prende in considerazione il potere dei partiti di incidere sul funzionamento delle istituzioni e quindi, secondo le considerazioni di Mortati, sulla necessità di una organizzazione democratica all'interno dei partiti stessi come luogo di espressione organica della volontà dei cittadini e di selezione dei rappresentanti.

Il tema si sposta dunque sulla trasformazione dei partiti in macchine elettorali che da lungo periodo ormai funzionano solo attraverso un meccanismo di cooptazione centralizzato (potremmo dire "leaderistico"), soprattutto con riguardo alle candidature delle donne, perdendo così l'effettivo raccordo con la cittadinanza, e quindi penalizzando il vero senso della democrazia, e soprattutto di quella paritaria, che ne è parte indissolubile<sup>29</sup>.

Pur senza indugiare in analisi politologiche e rimanendo all'interno delle coordinate della presente analisi, non è secondario evidenziare come l'evoluzione dei corpi intermedi nel senso delineato abbia innescato meccanismi poco virtuosi sotto il profilo della partecipazione alla vita politica e della selezione qualitativa dei soggetti chiamati alla rappresentanza, con altrettante "reazioni" non funzionali, come si cercherà di argomentare, a porre e risolvere la questione della parità di genere.

Ci si riferisce innanzitutto alla impostazione prevalentemente quantitativa con cui viene intesa la disciplina della rappresentanza politica, ma che appare tanto idonea a suscitare conflitti con altrettante *actiones finium regundorum*, quanto inidonea a destrutturare quella geografia del dominio che è stata alla base della distorsione dei principi democratici<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> M. MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene rappresentanza protetta, tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le reg.*, 2003, 491 ss.; *Donne e politica: la presenza femminile nei partiti politici dell'Italia repubblicana. Torino, 1945-1990*, a cura di M.T. SILVESTRINI, C. SIMIAND e S. URSO, Milano 2005.

<sup>30</sup> Osserva in proposito R. TOSI, *Le "quote", o dell'eguaglianza apparente*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di) *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit.: «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

In secondo luogo, aspetto non meno rilevante e al primo strettamente connesso, vi è una sorta di omologazione o normalizzazione che non giova al riconoscimento e alla valorizzazione delle differenze presenti nella società rappresentata. Un autentico riconoscimento deve approdare a politiche inclusive esercitate nello “spazio pubblico”, inteso sia in senso istituzionale sia concretamente territoriale e che, in quest’ultimo caso, oltre ad essere uno spazio fisico è altresì spazio relazionale, idoneo ad esprimere persone politicamente rappresentative, nel quale l’opinione pubblica si forma e si manifesta.

Entrambi i profili da ultimo sottolineati sono essenziali ai fini di una riflessione autentica sulle quote di genere. Prescinderne, significherebbe restare ancorati all’unica rappresentazione di un destino di esclusione da riscattare, di *gap* da colmare, di inferiorità da superare, lasciando ai margini la concreta esperienza femminile e attuando delle politiche istituzionali astratte rispetto alla multiforme realtà concreta delle donne.

5. *Democrazia paritaria e perseguimento in termini meramente numerici: la relazione tra azioni positive e quote rosa*

La prospettiva di indagine prescelta induce a riflettere sui risultati e sulle potenzialità del sia pur graduale processo riformatore in corso, in quanto, nonostante le citate disfunzioni, l’Italia rientra fra gli Stati che si sono dotati di una disciplina cogente che, in effetti, tendenzialmente sta producendo alcuni effetti, anche con riguardo all’accesso delle donne alle cariche politico-elettive.

Un segnale di inversione di tendenza ha cominciato ad intravedersi con i risultati delle elezioni politiche del 2013, in cui la media complessiva della presenza femminile nel Parlamento italiano, storicamente molto al di sotto della soglia del 30% – considerato valore minimo affinché la rappresentanza di genere sia efficace – è salita dal 19,5 della XVI legislatura al 30,1 nella XVII legislatura. Tale tendenza si è rafforzata con le elezioni del 2018, in cui per la prima volta sono state sperimentate le misure previste dalla legge elettorale n. 165 del 2017 per promuovere la parità di genere nella rappresentanza politica. Nel 2018, infatti, risultano elette in Parlamento 334 donne, pari a circa il 35% (di cui 225 alla Came-

ha connotato la politica come pratica specialistica riservata agli eletti piuttosto che come pratica sociale condivisa da rappresentanti e rappresentati».

ra e 109 al Senato). Un risultato che ci pone oltre la media dei Paesi Ue, che risulta pari al 32,8%. Occorre tuttavia segnalare che tale tendenza ha subito una battuta d'arresto a seguito delle elezioni politiche del 2022: il numero di donne elette, sia in termini assoluti – a seguito della riduzione del numero complessivo dei parlamentari – sia in percentuale, è sceso al 31% del totale, si tratta di 186 donne a fronte di 414 uomini. Le ragioni, ben evidenziate dalla dottrina, risiedono ancora nella volontà politica che risente della mancanza di un modello culturale capace di interrompere la logica autoreferenziale e di innescare un circolo virtuoso di riforme autenticamente “paritarie” e che in quanto tali non si prestino a manipolazioni e aggiramenti<sup>31</sup>.

Nonostante ciò, non può negarsi come, anche alla luce degli sviluppi normativi più recenti, siamo nel mezzo di un cambiamento, e in tal senso sembra procedere anche l'individuazione di meccanismi di misurazione del livello di parità fra donne e uomini. Si pensi all'elaborazione di indicatori e misure per il raggiungimento di *target* individuati nella prima Strategia Nazionale per la parità di genere elaborata in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>32</sup>.

In proposito, tuttavia, è doverosa una riflessione finalizzata a un *caveat* metodologico, a partire dal citato documento strategico.

La Strategia nazionale per la parità di genere 2021/2026, adottata ad agosto 2021, definisce gli indirizzi e le misure volte a delineare l'azione di Governo nei prossimi 5 anni sulle questioni di parità. Considerando le 5 priorità strategiche (lavoro, reddito, competenze, tempo e potere), viene definito un insieme di indicatori volti a misurare i principali aspetti

<sup>31</sup> In proposito F. RESCIGNO, “C'è ancora domani...”. *La lunga strada della cittadinanza politica femminile*, in *Scienza dell'Amministrazione scolastica* 1/2024 (nonché in *Le Costituzionaliste*) nell'analizzare il dato evidenzia come le quote di genere siano state fortemente depotenziate dalla regola sulle pluricandidature, consistente nella possibilità per il candidato o candidata di presentarsi in massimo cinque collegi plurinominali e in un collegio uninominale. Osserva in proposito l'A.: «Il problema sorge quando ad usufruire di più candidature è una donna che gareggia sia per l'uninomiale che come capolista in più di un collegio: così, se viene eletta nell'uninomiale, nelle altre posizioni proporzionali in cui era stata candidata entreranno i secondi in lista che, per rispetto all'alternanza di genere, devono essere obbligatoriamente uomini, vanificando (o aggirando) l'intento paritario della normativa». In pratica, candidando la stessa persona in cinque collegi plurinominali, a cui si può anche aggiungere la candidatura in un collegio uninominale, le quote di genere vengono di fatto aggirate, in particolare allorquando nel collegio plurinomiale il partito che abbia candidato la candidata nel collegio uninominale abbia ottenuto solo un seggio.

<sup>32</sup> *Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026*, al link <https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/parita-di-genere-ed-empowerment-femminile/strategia-nazionale-per-la-parita-di-genere-2021-2026>.

del fenomeno della disparità di genere, nonché dei valori *target* (obiettivi specifici e misurabili da raggiungere) e le relative azioni o misure per il loro raggiungimento.

La priorità specificamente rilevante ai fini dell'odierna indagine è quella che ha ad oggetto il "potere", al cui interno è presa in considerazione la rappresentanza femminile negli organi politici<sup>33</sup>.

A fronte della constatazione della posizione arretrata rispetto ai Paesi più avanzati (quali ad esempio Svezia, Finlandia, Francia) dove ormai è stata raggiunta la parità, che peraltro in Italia si accentua a livello di enti regionali e locali (al di sotto del 20%), le misure che si propongono riguardano, essenzialmente, la riforma della normativa sulla cosiddetta "*par condicio*". Tale misura è necessaria a garantire, durante la campagna elettorale, che candidati di ambo i sessi, per ciascun partito, ricevano pari esposizione mediatica (ad es., pari minutaggio di *air time*), nonché l'attuazione delle vigenti disposizioni legislative in materia di leggi elettorali regionali, con l'introduzione di meccanismi di preferenza di genere e requisiti di parità di genere nella composizione delle liste elettorali, ed infine, con riguardo ai Comuni e alla Province, la previsione dell'introduzione, modificando il Testo unico degli enti locali, nei propri statuti e nei propri regolamenti, di procedure nelle nomine per raggiungere l'equilibrio di genere e strumenti di sanzione in caso di inattività degli organi.

Gli obiettivi sono dunque squisitamente quantitativi, esattamente come gli indicatori, ma sono letti in termini di "progresso per la parità di genere".

Pur non intendendo disconoscere la assoluta priorità di un riequilibrio sotto il profilo dei numeri e, dunque, la funzionalità delle quote di genere, come evidentemente si desume dalle considerazioni che precedo-

<sup>33</sup> Con l'obiettivo di assicurare un'equa rappresentanza dei generi nei diversi livelli istituzionali e di governo, promuovendo un'uguale possibilità di partecipazione politica, si misurano:

- la quota di donne nominate negli enti pubblici, nelle autorità indipendenti e degli organi di garanzia delle magistrature;
- la quota di donne nei consigli regionali, sul totale degli eletti nei consigli regionali;
- il numero di leggi elettorali regionali che includano principi di parità di genere sia nelle liste elettorali (ovvero requisiti di genere nella composizione delle liste) sia nell'espressione del voto (ad es., preferenza di genere o doppia preferenza), secondo quanto definito dalla legge 165 del 2004 e secondo il riscontro del Senato della Repubblica presentato nella nota 220 dell'Agosto 2020 – a oggi solo 15 consigli regionali applicano tali principi, l'obiettivo è di vederli applicati in tutti e 21 i consigli regionali;
- la quota di donne nelle giunte e negli organi collegiali dei comuni e delle province, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

no, non può non sottolinearsi come il progresso sia un concetto qualitativo e che in quanto tale esso richieda nuovi e ulteriori criteri epistemologici e metodologici per pervenire ad una corretta interpretazione delle differenze di genere, e delle connesse esigenze da soddisfare per creare condizioni di vita qualitativamente accettabili per tutte e tutti.

In altri termini, un processo compiuto di democrazia paritaria implica la reale espressione, e quindi il riconoscimento, dei generi come modi di essere di un'unica universalità, da considerare insieme ma nella loro specifica identità ad ogni livello, compresi quelli della produzione di norme e della pubblica amministrazione.

Concentrarsi, come fatto fino a questo momento, solo sull'equilibrio numerico, ha determinato il fraintendimento del reale senso delle quote di genere e della funzione delle stesse, innescando strumentalizzazioni e reazioni al ribasso anche sotto il profilo della qualità politica. È proprio tale profilo che occorre presidiare e correttamente orientare, cercando di elaborare e metabolizzare il concetto secondo cui eguagliare le opportunità non è la stessa cosa che realizzare un deprecabile livello di mediocrità, ma, al contrario, è funzionale a rafforzare libertà e connesse responsabilità.

Un segnale di tali strumentalizzazioni si coglie proprio nella banalizzazione attraverso la aggettivazione, spesso anche in senso dispregiativo, delle stesse come quote "rosa".

Vi è pertanto il consistente rischio di approdare ad un'altra espressione del formalismo, garante di una falsa effettività in quanto non basata sui reali contributi rappresentativi che le diverse identità possono fornire politicamente e, quindi, sul versante della trasformazione sociale. Continuare a separare drasticamente la promozione delle pari opportunità dall'obiettivo finale della strategia espone a deviazioni concettuali e al rischio di un uso distortivo e stereotipale del principio di differenziazione e delle quote di genere.

Le disuguaglianze e le discriminazioni, infatti, sono di tanti tipi, si giocano su tanti e diversi terreni e sono generate da diversissimi fattori, rispetto ai quali occorre delineare misure idonee a superare politiche di natura meramente redistributiva poiché queste ultime incidono sugli assetti annullando le differenze di genere anziché valorizzarle. Occorre, in altri termini, affiancare alla redistribuzione, necessaria, la valorizzazione e la responsabilizzazione della persona.

Ed è proprio su questo terreno che occorre confrontarsi in modo onesto e scevro da ideologie, da logiche di partito e da stereotipi.

## 6. *La prospettiva intersezionale per uscire dallo stereotipo “somiglianza/differenza”*

Nella direzione rappresentata vanno gli studi sull'intersezionalità, importante approdo metodologico delle riflessioni sulle questioni di genere e che, se applicata al diritto, potrebbe contribuire a svelare le ambiguità della politica e ad abbandonare quelle insoddisfacenti interpretazioni fondate sullo stereotipo della parità formale<sup>34</sup>.

Messo in discussione il paradigma della neutralità del diritto (anche e soprattutto rispetto al genere) e acquisita la consapevolezza che il soggetto neutro a cui esso sembrava fare riferimento era in realtà parametrato al soggetto maschile, l'intersezionalità infrange un'altra convinzione, ossia quella di “un soggetto-donna falsamente universale e neutrale”<sup>35</sup>.

Pur non potendo dar conto in questa sede del dibattito ormai trentennale sull'intersezionalità, peraltro estremamente composito, eterogeneo e articolato, la riflessione che si propone riguarda la possibilità che la prospettiva intersezionale possa assurgere a “paradigma” per superare l'unidirezionalità all'interno della quale è stato inserito il tema del riequilibrio di genere nella rappresentanza politica, ossia secondo schemi metodologici rigidamente “binari” che non appaiono più funzionali a leggere e interpretare la complessità sociale e relazionale in cui viviamo,

<sup>34</sup> Probabilmente la studiosa più citata a proposito di intersezionalità è la statunitense Kimberlé Williams Crenshaw, docente di legge, nera e femminista, secondo cui non si può comprendere l'oppressione e la discriminazione delle donne nere considerando solo il genere o solo la razza: le due categorie si intrecciano, anche nel fare ricerche legali o analisi. Cfr. K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1, 1989, 139-167. Da quando il termine è stato coniato, la prospettiva dell'intersezionalità è vivamente dibattuta in seno alle scienze umane e sociali ed è utilizzata dai movimenti sociali in svariati contesti geografici. Secondo MC. LA BARBERA, *Intersectionality and its journeys: from counter hegemonic feminist theories to law of European multilevel democracy*, in *Investigaciones Feministas*, vol. 8/2017, n. 1, 133-151, se però la sua dimensione applicata, legata alla prassi giudiziaria e all'attivismo di base, è stata cruciale nel contesto statunitense, nel suo viaggio in Europa, il concetto ha subito un processo di astrazione che ne ha limitato l'implementazione. A fini non certamente esaustivi, ma di certo indicativi dell'evoluzione anche applicativa dell'intersezionalità, D. MORONDO TARAMUNDI, *Un caffè da Starbucks. Intersezionalità e disgregazione del soggetto nella sfida al diritto antidiscriminatorio*, in *Ragion pratica*, 37/dicembre 2011, 365-384; P. HILL COLLINS, S. BILGE, *Intersectionality*, 2<sup>nd</sup> ed., Cambridge 2020, in cui evidenzia il potenziale dell'intersezionalità per comprendere la complessa architettura delle disuguaglianze sociali ed economiche e realizzare un cambiamento orientato alla giustizia sociale.

<sup>35</sup> C. FARALLI, *Eguaglianza e differenza nel pensiero femminista*, in *Contemporanea: Rivista di storia dell'Ottocento e del Novecento*, 2003, 697-701.

continuando in tal modo a generare ulteriori asimmetrie e discriminazioni giustificate da quell'indifferenza dei risultati cui tende il concetto liberale dell'uguaglianza formale<sup>36</sup>.

Dal punto di vista delle fonti del diritto, l'impiego della formula "intersezionale" è ad oggi ancora estremamente limitato, sebbene ciò non tolga che un numero sempre maggiore di atti vi faccia ricorso<sup>37</sup>.

In ogni caso, ciò che in questa sede preme sottolineare è, da un lato, la crescente diffusione del concetto di intersezionalità nel linguaggio istituzionale, in particolare a livello internazionale ed europeo e, dall'altro, la possibilità di ravvisare già nelle fonti esistenti il seme dell'approccio intersezionale e, quindi, le basi giuridiche su cui svilupparlo, soprattutto ove si assumano quali parametri la promozione dei diritti umani e della tutela antidiscriminatoria.

Ad oggi, in generale, le istituzioni sembrano maggiormente consapevoli della rilevanza del genere e dell'orientamento sessuale quali «vettori di forme specifiche di vulnerabilità se intersecati con altre caratteristiche della persona, quali la religione professata o l'appartenenza ad una specifica comunità»<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Per una organica analisi del concetto di intersezionalità, delle sue implicazioni nello studio della società e del diritto, nonché dell'origine e del composito dibattito internazionale e nazionale, si rinvia al lavoro monografico di B.G. BELLO, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano 2020. Il volume presenta lo stato dell'arte della sua integrazione all'interno della tutela antidiscriminatoria sovranazionale e nazionale ed esplora, infine, le pratiche seguite dagli operatori giuridici e dalle associazioni impegnate nell'affermazione dei diritti, evidenziando il dialogo tra i diversi livelli dell'odierna cultura ed esperienza giuridica.

<sup>37</sup> Di particolare interesse sul tema delle fonti S. ATREY, P. DUNNE (eds.), *Intersectionality and Human Rights Law*, Oxford 2020.

<sup>38</sup> *Deliverable* del Progetto Ingrid (INtersecting GRounds of Discrimination in Italy), *L'intersezionalità come approccio giuridico: una prospettiva multilivello tra diritto internazionale, diritto europeo, diritto italiano e prospettive di comparazione*, disponibile al link: <https://www.projectingrid.eu/wp-content/uploads/2022/03/D2.1-Lintersezionalita%CC%80-come-approccio-giuridico-ITA.pdf>, a cura della Fondazione Bruno Kessler e ISR – Centro per le scienze religiose. Quanto alle fonti si veda, sul piano internazionale, la "General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW/C/GC/28)", del 16 dicembre 2010, del Comitato sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne. Oltre che per l'uso linguistico del concetto di intersezionalità, è interessante evidenziare come quest'ultimo venga altresì posto come importante strumento per la stessa comprensione degli obblighi della convenzione nonché del loro adempimento. Nella stessa direzione, lo «Special Rapporteur on minority issues» nel suo Report (A/HRC/34/53) del 9 gennaio 2017, ove si legge che «certain groups within minority such as (...) lesbian, gay, bisexual and transgender persons experi-

A livello eurounitario, la sensibilità delle Istituzioni nei confronti del paradigma intersezionale è un'acquisizione recente, se si escludono gli strumenti di *soft law* che pure da anni vi fanno riferimento<sup>39</sup>. Senza'altro centrale è la "Strategia per la parità di genere 2020-2025", ove la Commissione espressamente afferma che quest'ultima "sarà attuata utilizzando, come principio trasversale, l'intersezionalità, vale a dire la combinazione del genere con altre caratteristiche o identità personali e il modo in cui tali intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifiche"<sup>40</sup>. Più di recente, di particolare interesse ai fini della presente riflessione, la Risoluzione del Parlamento europeo del

*ence unique challenges and multiple and intersectional forms of discrimination emanating from their status as members of minorities and their specific condition or situation».*

<sup>39</sup> All'interno dell'Unione europea il dibattito sull'intersezionalità ha cominciato ad emergere a partire della fine degli anni Novanta del secolo scorso. In particolare brevi cenni si leggono nelle Direttive antidiscriminatorie adottate nel 2000: la Direttiva 2000/43/CE che disciplina il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale; la Direttiva 2000/78/CE che focalizza l'attenzione sulle discriminazioni lavorative sulla base delle convinzioni religiose, di disabilità e orientamento sessuale, in cui si fa riferimento alle discriminazioni multiple. Non mancano riferimenti anche in recenti Risoluzioni del Parlamento europeo che, peraltro, accanto al concetto di discriminazioni multiple utilizzano anche una terminologia esplicitamente intersezionale: la prima, *European Parliament Resolution on the Situation of women with disabilities* (2018/2685 (RSP99, del 29.11.2018), riguarda la situazione con disabilità e nella quale si ricorda che «le donne e le ragazze con disabilità subiscono doppie discriminazioni dovute all'intersezione tra genere e disabilità e possono addirittura essere esposte spesso a discriminazioni multiple derivanti dall'intersezione tra genere, disabilità e orientamento sessuale, identità di genere, espressione del genere, caratteristiche sessuali, Paese di origine, classe, migrazione, status, età, religione o etnia» (par. 4); la seconda Risoluzione, in materia di diritti fondamentali dell'Unione europea (*European Parliament Resolution on the situation of fundamental rights in the european Union in 2017*, (2018/2103 (INI), del 16.1.2019), che espressamente fa riferimento ad obblighi comportamentali per gli Stati che «sono tenuti ad affrontare le principali barriere strutturali che si frappongono all'*empowerment* delle donne e la loro sotto-rappresentazione nel lavoro, nei processi decisionali e nella politica, le quali sono il risultato di forme multiple e intersezionali di disuguaglianze, stereotipi e discriminazione, sia nella sfera privata sia pubblica» (par. 22).

<sup>40</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al comitato delle Regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, in cui si fa espressa menzione all'attuazione legislativa sia europea che interna, in tutti i settori ed in particolare in quelli interessati da evidenti e comprovate discriminazioni: «In tutte le politiche dell'UE si affronterà l'aspetto dell'intersezionalità tra il genere e le altre cause di discriminazione. La legislazione e le politiche dell'UE e la loro attuazione dovrebbero pertanto rispondere alle esigenze e alle situazioni specifiche delle donne e delle ragazze appartenenti a gruppi diversi prendendo in considerazione la prospettiva intersezionale», assumendo dunque una prospettiva



6 luglio 2022(2021/2243(INI)) che sottolinea la necessità di un impegno dell'Unione non solo meramente politico ma altresì normativo «sulla discriminazione intersezionale dotato di obiettivi e misure trasversali»<sup>41</sup>.

Vi è, da ultimo, la Direttiva 2023/970/UE del 10 maggio 2023, con la quale, per la prima volta, viene introdotto in un testo giuridicamente vincolante l'approccio intersezionale, prevedendo altresì un diritto risarcitorio<sup>42</sup>.

politica che abbraccia molteplici lotte contro tutte le oppressioni possibili, senza imporre una gerarchia fra di esse ma rivendicando le specificità di ciascuna.

<sup>41</sup> La Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2022 sulla *discriminazione intersezionale nell'Unione europea: la situazione socioeconomica delle donne di origine africana, mediorientale, latinoamericana e asiatica* (2021/2243(INI)) sottolinea «la necessità che l'elaborazione delle politiche dell'UE affronti ed elimini le forme intersezionali di discriminazione, anche attraverso normative e politiche dell'UE in materia di lotta alla discriminazione e uguaglianza di genere; chiede che siano rafforzate, migliorate ed adattate, se necessario, le politiche e le azioni nell'ambito dell'Unione dell'uguaglianza e che sia promosso un quadro dell'Unione sulla discriminazione intersezionale dotato di obiettivi e misure trasversali; riconosce la necessità di integrare l'uguaglianza e la parità di genere nelle politiche dell'UE e creare soluzioni inclusive che proteggano le persone più emarginate e coloro che subiscono discriminazioni intersezionali nelle nostre comunità»; e, inoltre, in modo esplicito e diretto «incoraggia gli Stati membri ad adottare o rafforzare leggi penali e civili che vietino la discriminazione sia intersezionale che multipla».

<sup>42</sup> Si legge al Considerando n. 25 che «La discriminazione retributiva basata sul genere, in cui il genere della vittima svolge un ruolo cruciale, può assumere forme diverse nella pratica. Può implicare un'intersezione di vari assi di discriminazione o disuguaglianza [...] fondata sul sesso, da un lato, e la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale [...].La presente direttiva dovrebbe pertanto chiarire che [...] dovrebbe essere possibile tenere conto di tale combinazione, eliminando in tal modo ogni dubbio che possa emergere al riguardo nell'ambito del quadro giuridico esistente e consentendo agli organi giurisdizionali nazionali, agli organismi per la parità e alle altre autorità competenti di tenere debitamente conto di qualsiasi situazione di svantaggio derivante da una discriminazione intersezionale in particolare a fini sostanziali e procedurali, compreso riconoscere l'esistenza di una discriminazione, decidere quali siano i lavoratori che devono servire da termine di paragone appropriato, valutare la proporzionalità e determinare, se del caso, il livello del risarcimento concesso o delle sanzioni imposte». Inoltre la Direttiva nel disciplinare il diritto al risarcimento prevede al par. 3 dell'art. 16 che nel calcolo del risarcimento o della riparazione siano ricompresi «il recupero integrale delle retribuzioni arretrate e dei relativi bonus o pagamenti in natura, il risarcimento per le opportunità perse, il danno immateriale, i danni causati da altri fattori pertinenti che possono includere la discriminazione intersezionale, nonché gli interessi di mora»; e all'art. 23, sulle sanzioni, specifica che le sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, applicabili in caso di violazione dei diritti e degli obblighi connessi al principio della parità di retribuzione, «tengono conto di eventuali fattori aggravanti o attenuanti pertinenti applicabili alle circostanze della violazione, che possono includere la discriminazione intersezionale».

La portata innovativa della Direttiva nell'ambito della normativa antidiscriminatoria

A livello nazionale, nonostante il paradigma intersezionale sia sempre più frequentemente oggetto di studio e discussione, non si registra una simile apertura sul piano normativo: anche solo a livello linguistico, il legislatore sembra del tutto ignorare l'intersezionalità, pur rivelando una sensibilità al tema attraverso il concetto della discriminazione multipla che, pur essendo centrale nell'ambito della tutela dei diritti, non appare esattamente sovrapponibile ai caratteri distintivi della intersezionalità<sup>43</sup>.

Se è dunque chiaro che, quantomeno a livello sovranazionale, l'intersezionalità ha fatto il suo ingresso nel linguaggio e negli strumenti giuridici e istituzionali, l'altrettanto manifesta resistenza sul piano nazionale non deve tradursi in un passo indietro: oltre la *contemplatio nominis* c'è un tessuto normativo che già contiene in sé il seme del principio intersezionale.

Si tratta infatti di un principio dalla base giuridica solida, identificabile sia a livello europeo, nell'art. 10, *Trattato di funzionamento dell'unione*<sup>44</sup>, sia a livello nazionale nell'art.3, co.1 della nostra Costituzione. In altri termini quel precetto costituzionale che nel considerare le molteplici cause di discriminazione ben avrebbe potuto essere interpretato in una prospettiva integrata e sistematica, anziché essere configurato come meramente programmatico e isolato dal successivo comma 2. Quest'ultimo, come ricordato, nel mettere in evidenza la necessità di rimozione di tutti gli ostacoli allo sviluppo della personalità coglie pienamente la prospettiva di genere attraverso cui occorre costruire l'architettura del sistema normativo in tutte le sue implicazioni sociali e politiche.

della UE ha indotto ad intravedere tra alcune filosofe del diritto studiose del tema un importante «impulso per l'adozione della tanto attesa “Direttiva orizzontale” finalizzata ad ampliare l'ambito oggettivo di protezione contro le discriminazioni per i fattori previsti dalla Direttiva 2000/78/CE (orientamento sessuale, età, disabilità, religione e convinzioni personali) dal solo settore lavorativo a quelli dell'accesso e della fornitura di beni e servizi, dell'istruzione e della protezione sociale» (B. G. BELLO, L. MANCINI, *La discriminazione intersezionale nella Direttiva 2023/970/UE sulla parità retributiva uomo/donna*, in *Italian equality network*, <https://www.italianequalitynetwork.it/>).

<sup>43</sup> Per un approfondimento del concetto di discriminazione multipla e sulle difficoltà della giurisprudenza a parlare di intersezionalità, si rinvia a B.G. BELLO, *Discriminazione multiple e intersezionalità: queste sconosciute!*, disponibile al link: <http://asgi.it>.

<sup>44</sup> Ai sensi dell'articolo 10 del TFUE, «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

## 7. Per una applicazione del metodo intersezionale in materia di rappresentanza

Dunque, alla luce delle precedenti considerazioni, l'intersezionalità, intesa quale strumento analitico con forte valore euristico che consente di comprendere il modo in cui le dinamiche complesse tra le relazioni di potere definiscono le posizioni individuali e collettive, ben si presta ad essere costruttivamente utilizzata nel settore della legislazione elettorale, nella individuazione dei criteri, tanto per la composizione delle liste, quanto nei risultati relativi alle quote di genere, al fine di un riequilibrio sostanziale in ottica davvero plurale e onnicomprensiva.

I più recenti studi, infatti, sostengono che la sua inclusione nelle norme giuridiche e negli strumenti politici permetterebbe di affrontare in modo sistematico ed efficace la connessione tra le molteplici strutture sociali che danno forma alle situazioni di vulnerabilità<sup>45</sup>.

Nella delineata direzione, sarebbe essenziale prioritariamente avviare una riflessione sul *gender mainstreaming* da una prospettiva intersezionale all'interno dei partiti, intesi, dall'angolo visuale della Costituzione, sia come strumento di integrazione, o incorporazione degli interessi del popolo nell'apparato statale, sia come strumento di emersione del conflitto sociale<sup>46</sup>.

Trattandosi dunque di organismi che si collocano tra forma di auto-organizzazione del popolo e strumento di influenza sull'apparato statale, il tema della democrazia interna si pone fortemente in quanto strumento attraverso cui il popolo da un lato può incidere sulle decisioni statali degli organi dello Stato, dall'altro può stabilmente rappresentare attraverso i partiti la propria visione del mondo e della società. In entrambi i casi, i partiti costituiscono uno strumento di inclusione sociale, attraverso l'inclusione politica e, quindi, le modalità in cui essi integrano al proprio

<sup>45</sup> M.C. LA BARBERA, *La vulnerabilidad como categoría en construcción en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: límites y potencialidad*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 62/2019; O. HANKIVSKY, J.S. JORDAN-ZACHERY, *Introduction: Bringing Intersectionality to Public Policy*, in O. HANKIVSKY, J.S. JORDAN-ZACHERY (a cura di), *The Palgrave Handbook of Intersectionality in Public Policy*, Basingstoke 2019; G. MARINI, *Intersezionalità: genealogia di un metodo giuridico*, *Rivista Critica del Diritto Privato*, Anno XXXIX – 4, Dicembre 2021; nonché il deliverable del Progetto Ingrid *L'intersezionalità come approccio giuridico*, cit.

<sup>46</sup> A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in AIC, 2015.

interno i propri iscritti costituiscono condizione imprescindibile del loro stesso operare<sup>47</sup>.

Emerge chiara l'importanza dell'applicazione istituzionalizzata della prospettiva intersezionale proprio in quegli organismi intermedi che da una parte si pongono in posizione privilegiata di prossimità con i territori, dall'altra sono essi stessi luoghi in cui il potere si colloca e fluisce, ma la cui ragion d'essere è costituita dalla funzione di mediazione-integrazione dell'apparato statale del popolo, determinando conseguenze sul sistema politico-istituzionale, e sui quali grava la grande responsabilità della costruzione reale ed effettiva della rappresentanza.

L'avvio di tale percorso, infatti, sarebbe perfettamente coerente con la legge n. 13 del 21 febbraio 2014 che, compiendo un passo importante verso l'osservanza, ad opera dei partiti, del metodo democratico di cui all'art. 49 Cost., subordina i benefici economici previsti dalla legge stessa al fatto che i partiti redigano uno statuto in forma di atto pubblico che, tra l'altro, indichi i criteri di protezione delle minoranze. Non solo. Ove si consideri che, nonostante la crisi della capacità aggregativa, a tutt'oggi i partiti costituiscono lo snodo fondamentale «della dialettica tra unità del centro governante e la molteplicità coesistente alla comunità governata»<sup>48</sup>, la prospettiva delineata potrebbe costituire un importante spunto di riflessione per dare avvio ad un processo di riforma istituzionale di sistema, in cui alle tecniche di ingegneria costituzionale finalizzate all'attribuzione dei seggi e dei premi sia assegnato il ruolo che gli è proprio, ossia di costruzione di regole funzionali a riallacciare il nesso reciso tra elettori ed elettrici, eletti ed elette.

In tal senso, la prospettiva intersezionale consentirebbe di portare nella sfera politica (e della rappresentanza) oltre alla appartenenza di genere, formalmente binaria, anche tutte le altre condizioni (e discriminazioni) politicamente rilevanti. Sembra essere proprio questa, infatti, la direzione tracciata dal *mainstreaming* di genere che richiede «una progettualità politica complessa, capace di tenere conto, a partire dalla differenza di genere e attraverso di essa, della straordinaria complessità delle relazioni tra gli individui, di tutte le differenze che producono e riproducono

<sup>47</sup> Sono ormai numerosi gli studi secondo cui affrontare l'interazione tra i fattori di discriminazione consente di adottare norme giuridiche e strumenti politici più inclusivi: E. GRABHAM, D. COOPER, J. KRISHNADAS, D. HERMAN (a cura di), *Beyond Intersectionality*, New York 2009; D. SCHIEK, A. LAWSON (a cura di), *Non Discrimination Law and intersectional discrimination: The triangle of disability, gender and race*, Farnham 2011.

<sup>48</sup> M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari 2010, 110.

asimmetrie di potere<sup>49</sup>. Un nuovo modello politico-culturale, dunque, in grado di costruire soggettività politiche risultanti da una ridefinizione dei rapporti di potere e di genere nella società<sup>50</sup> per la cui affermazione, comunque, non si potrà prescindere dall'inserimento di adeguate norme promozionali ulteriori rispetto a quelle già esistenti, come peraltro già da tempo proposto dalla dottrina<sup>51</sup>.

Nella delineata prospettiva appare urgente avviare una riflessione per l'elaborazione di un contributo da parte della scienza giuridica che supporti operativamente – attraverso l'individuazione di modelli giuridici applicativi – quella vasta letteratura internazionale e nazionale di matrice prevalentemente socio-politica che postula una lettura non per compartimenti stagni, ma integrata (e intersezionale) delle molteplici cause di discriminazione e, conseguentemente, della multidimensionalità delle disuguaglianze. Occorre, a tal fine, promuovere una visione politica e giuridica in grado di attivare uno sguardo critico che rilevi gli impliciti di genere e gli stereotipi che ad essi si intrecciano, mettendo in discussione quella architettura ordinamentale focalizzata sulla anti-discriminazione formale e sulla parità simmetrica tra uomini e donne, in chiave di mera assimilazione ad un modello governato da uomini<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> B. PEZZINI, *Lorenza Carlassare, un anno dopo: sulla rappresentanza politica*, cit.

<sup>50</sup> Afferma al riguardo F. Rescigno, cit.: «Manca ancora un modello culturale politico femminile: questo non significa sostenere l'esistenza di una politica maschile e di una femminile, ma semplicemente sottolineare che ciò che fino ad oggi si è ritenuto un modello politico "neutro" in realtà è stato e continua ad essere elaborato e condotto solo da uomini (o da chi si finge uomo)».

<sup>51</sup> R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in *La parità dei sessi*, cit.

<sup>52</sup> Si segnala l'importante iniziativa del Comune di Madrid che ha recentemente incluso l'intersezionalità nella pianificazione con l'approvazione del Piano strategico per i diritti umani di Madrid (2017-2019). Sulla base delle indicazioni internazionali circa l'applicazione della intersezionalità nei diritti umani (Comitato CERD 2000, par. 1; Commissione ONU per i diritti umani 2001; Comitato CEDAW 2010, par. 18; Comitato CRPD 2018, para 36), ed in particolare, i) riconoscere le competenze locali in materia di diritti umani, ii) rispettare l'obbligo di proteggere e garantire l'uguaglianza di genere e la non discriminazione, e iii) includere l'intersezionalità nella legislazione e nell'elaborazione delle politiche in materia di uguaglianza, il Piano considera "diritti umani, genere e intersezionalità" come principi combinati trasversali da applicare nella pianificazione politica locale.



EDUCARE ALLE DIFFERENZE, PROMUOVERE PARITÀ.  
SAPERI, ISTITUZIONI, PRATICHE

SOMMARIO: 1. Partire dalle pratiche. – 2. Saperi: la “cultura dell’attraversamento”. – 3. Saperi: il “fuori tema che diventa tema”. – 4. Istituzioni e “buone pratiche”: il ruolo del mondo accademico.

1. *Partire dalle pratiche*

In questa sede mi propongo di sviluppare una riflessione su differenze e parità, tenendo strettamente congiunte prassi e teoria e facendo interagire livelli spesso troppo rigidamente distinti: saperi, profili istituzionali, buone pratiche.

Proverò a considerare insieme questi piani alla luce delle acquisizioni delle diverse fasi del femminismo e, più nello specifico, del loro impatto sull’affermazione dei diritti e sul loro ripensamento<sup>1</sup>. Assumere una prospettiva femminista significa, infatti, riconsiderare completamente e radicalmente l’approccio alle questioni del potere, della cittadinanza, delle norme, delle interazioni tra soggetti, e, dunque, come si vedrà, anche le relazioni tra diritto e società.

Assumere siffatto angolo visuale, partire da siffatto posizionamento fa la differenza rispetto al modo di intendere e interpretare la storia del diritto e il funzionamento stesso delle istituzioni: impostare ragionamenti esclusivamente sulle norme e i loro enunciati (nonché sull’idea di “nor-

<sup>1</sup> Come è stato osservato di recente, “[i]l femminismo non è un insieme monolitico, anzi comprende prospettive e approcci di pensiero e azione differenti, talvolta conflittuali, ma accomunati da un obiettivo, che travalica i confini nazionali, le specificità culturali e gli orientamenti politici. Questo obiettivo è la liberazione delle donne dalle diverse forme di asservimento, subordinazione, discriminazione” (A. FACCHI, O. GIOLO, *Una storia dei diritti delle donne*, Bologna 2023, 10).

malità” che veicolano)<sup>2</sup>, omettere il fatto che il diritto è stato per lunghissimo tempo, e con riferimento a diversi contesti ancora è, un potentissimo meccanismo di discriminazione nei confronti delle donne e il genere femminile, un vero e proprio bastione dell’esclusione delle donne, non è affatto una scelta neutrale ma è frutto di precisi *orientamenti ideologici* e di determinate *logiche*<sup>3</sup>.

Se non si esplicita questo presupposto non si riesce a comprendere in profondità come mai siffatte logiche si siano protratte nel tempo, né a cogliere, in una opposta direzione, quali processi abbiano contribuito a riconfigurare i rapporti di potere tra uomini e donne, rendendo possibili grandi trasformazioni che hanno consentito di arrivare, ad esempio, all’estensione massima del concetto di *eguaglianza* e alla *promozione della parità*: ciò che per l’Italia, dal punto di vista istituzionale, è alla base della Costituzione democratica e repubblicana.

Sotto questo profilo, l’articolo 3 della Carta costituzionale rappresenta la sintesi giuridica, politica e sociale che segna la *combinazione tra eguaglianza e differenze*<sup>4</sup>.

Più in generale, nelle Costituzioni del dopoguerra si ritrovano, schematicamente, tre cambiamenti fondamentali: «ai diritti civili si affiancano i diritti economici e sociali, sono previste esplicitamente disposizioni che impediscano le discriminazioni di gruppo e le donne accedono all’eguaglianza giuridica»<sup>5</sup>.

Nell’art. 3 è peraltro contenuto un grandissimo potenziale, dal momento che le differenze richiamate, che non devono tradursi in forme di discriminazione, possono essere articolate sulla base di nuove e più ampie modalità di riconoscimento.

Siffatto potenziale, da questo punto di vista, è straordinario, e forse anziché pensare a come cambiare la nostra carta costituzionale sarebbe importante capire come applicarla, *in maniera integrale*, nei vari mondi della vita e, parallelamente, con quali strumenti concreti promuovere, in

<sup>2</sup> Per una lucida disamina: G. SINISCALCHI, *Normalità di norme*, Bari 2007.

<sup>3</sup> M. TITA, *Logiche giuridiche dell’esclusione. Sui diritti al femminile tra Otto e Novecento*, Torino 2018. Cfr., anche, M. D’AMICO, S. LEONE (a cura di), *La donna dalla fragilità alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Milano 2017.

<sup>4</sup> In una prospettiva giusfemminista: L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne, diritto*, a cura di A. FACCHI, C. FARALLI, T. PITCH, Bologna 2005. Sul giusfemminismo sia consentito rinviare a TH. CASADEI, *Uno sguardo (imprevisto) sull’esperienza giuridica: il giusfemminismo*, in *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile dal 1946 ad oggi*, a cura di P. TORRETTA e V. VALENTI, Torino 2021, 3-26.

<sup>5</sup> A. FACCHI, O. GIOLO, *Una storia dei diritti delle donne*, cit., 114.



ogni ambito, un'educazione alle differenze, al rispetto, alle buone relazioni che consenta *effettiva parità*, non solo di accesso ma di risultati<sup>6</sup>, nelle diverse sfere sociali (formazione, lavoro, ambiti e consessi istituzionali, università e mondi della ricerca, ecc.).

Concepire il diritto, la legge e le norme in questa prospettiva d'insieme, implica il partire dalle pratiche sociali, politiche, culturali, ma anche dalle interazioni che si svolgono in seno ai contesti familiari, mettendo a fuoco stereotipi, pregiudizi, discriminazioni. Questo esercizio consente, di conseguenza, di vagliare costantemente, e con la massima cura, in che misura le relazioni siano coerenti con la teoria dei diritti fondamentali e con il rispetto, appunto, del dettato costituzionale e dei suoi principi fondanti.

Sono le discriminazioni, le violazioni dei diritti e le pratiche non coerenti con gli enunciati normativi, ispirati e orientati dal principio di eguaglianza e dal riconoscimento delle differenze, che devono destare la nostra attenzione, andando oltre il disposto delle norme e la mera "registrazione" di ciò che il diritto vigente prevede, altrimenti non si riescono a spiegare moltissimi fenomeni propri dei contesti che sono davanti ai nostri occhi.

Alcuni esempi, tra i tanti possibili, sono emblematici: dal cosiddetto *gender pay gap* (con riferimento ai differenziali retributivi e salariali<sup>7</sup>) alle persistenti *disparità* che si riscontrano *in ambito formativo*, con particolare riguardo per esempio alle discipline STEM (cui sono connesse le retribuzioni più alte degli uomini una volta che si acceda al mondo del lavoro), dalle questioni connesse alla *conciliazione* e alla *cura* (troppo spesso «conciliare» significa ancora «mettere le madri al centro della responsabilità di gestire il benessere della famiglia<sup>8</sup>»), all'*organizzazione dei servizi* e degli *spazi della città* (strutturati secondo ritmi e ruoli disegnati dagli uomini e che seguono logiche non sensibili alle differenze). Tutti aspetti che hanno un impatto rilevantissimo in termini di relazioni nella vita quotidiana, nonché sui tempi (e sul loro uso) nello svolgersi di questa<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. GF. ZANETTI, *Eguaglianza come prassi*, Bologna 2015, 31-44. Sul punto, con specifico riferimento alle questioni di genere, M. D'AMICO, *Una parità ambigua: Costituzione e diritti delle donne*, Milano 2020.

<sup>7</sup> Ma gli esempi di trattamento con effetti discriminatori in ambito lavorativo sono molteplici, si veda a titolo esemplificativo: A. VIMERCATI, *Trattamento pensionistico della lavoratrice a tempo parziale e discriminazione indiretta fondata sul sesso*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2, 2020, 363-374.

<sup>8</sup> A. MINELLO, *Non è un paese per madri*, Roma-Bari 2022, 8.

<sup>9</sup> ISTAT, *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, Roma 2019.

Il punto nodale però è come rendere coerente l'attuale quadro legislativo – in cui eguaglianza, promozione della parità e rispetto delle differenze sono incardinati – con le relazioni sociali, all'interno dei nuclei famigliari e affettivi, con il sistema formativo, economico e produttivo, nonché con quello della “riproduzione sociale”<sup>10</sup>.

In questo senso occorre ragionare in profondità sui rapporti fra saperi (ai quali si assegna qui uno specifico rilievo), istituzioni (in particolare, in questa sede, accademiche) e pratiche (con specifico riguardo, entro il percorso di ragionamento sviluppato, a quelle “buone”, ossia finalizzate a riconoscere le differenze e a promuovere parità).

## 2. *Saperi: la “cultura dell'attraversamento”*

Per quanto riguarda il primo aspetto, i saperi, mi soffermo su un certo modo di intendere il femminismo e la sua affermazione in termini di concezione stessa dei saperi e del loro configurarsi in relazione ai generi<sup>11</sup>.

Lo spunto viene da Alberto Asor Rosa, il quale in una fase del suo itinerario intellettuale si è interrogato, grazie anche ad un intenso dialogo con Lea Melandri e con Rossana Rossanda, sugli *effetti* del femminismo: il femminismo e la cultura femminista sono – scriveva – «come un fiume

Come osservano, di nuovo, Facchi e Giolo: «il tempo delle donne è sempre stato inteso come un tempo da dedicare solamente ad altri, senza avere la possibilità di manifestare la fatica». Un nuovo ambito di azione e di ricerca, maturato in tempi piuttosto recenti, è «direttamente orientato alla produzione di politiche pubbliche inclusive e non discriminatorie nei confronti delle donne, anche alla luce della relazione tra gli spazi e la dimensione del tempo di lavoro, di cura, ma anche di svago e riposo» (A. FACCHI, O. GIOLO, *Una storia dei diritti delle donne*, cit., 193-194).

<sup>10</sup> Per una recente ricognizione sull'elaborazione femminista della categoria di riproduzione sociale si veda E. RIGO, *L'impatto degli studi di genere. Riproduzione sociale, lavoro non retribuito e cura sotto la lente della pandemia da Covid 19*, in *Riv. fil. dir.*, 2, 2022, 319-338, la quale richiama soprattutto la corrente del marxismo critico operaista e le tesi di Mariarosa Dalla Costa, Leopoldina Fortunati, Antonella Picchio e Silvia Federici, «che continuano a rappresentare punti di riferimento fondamentali anche nel dibattito internazionale», accanto a quelle di Selma Jones, Maria Mies e, più di recente, Nancy Fraser e Tithi Bhattacharya (ivi, 320).

<sup>11</sup> Per un inquadramento: F.R. RECCHIA LUCIANI, A. MASI, *Saperi di genere: dalla rivoluzione femminista all'emergere di nuove soggettività: con brani antologici e risorse on-line*, Firenze 2017; estensivamente: A. MURGIA, B. POGGIO (a cura di), *Saperi di genere. Prospettive interdisciplinari su formazione, università, lavoro, politiche e movimenti sociali*, 2 voll., Trento 2018. Per una sintesi assai efficace: N. RIVA, *Sesso, genere e oppressione di genere*, in *Lav. Dir.*, 4, 2021, 749-754

impetuoso che, nel suo corso rinnovatore, demoliva edifici vecchi di secoli e apriva nuove pianure e orizzonti di sviluppo»<sup>12</sup>.

A partire da tale assunto, l'elemento del ragionamento di Asor Rosa che mi interessa portare all'attenzione in questa sede si trova nelle seguenti parole: «c'è stata poi una variante di questa cultura femminista che io chiamerei dell'«attraversamento». Invece di andare dritta per la sua strada, allargava gli argini intorno a sé e, più o meno direttamente, ne modificava contorni e rapporti. Il maschile invece di contemplare ammirato e un po' spaventato ne veniva chiamato in causa ed era costretto, volente o nolente, a farsene appunto attraversare e, perciò a cambiare dall'interno, non solo, voglio dire, di luce riflessa»<sup>13</sup>.

La «logica dell'attraversamento» implica che siano gli uomini a doversi porre certe questioni, a farsene effettivamente carico entro una messa in discussione di determinati assetti di potere (e dei loro esiti) e dunque in una prospettiva che può essere opportunamente definita *di condivisione*.

Un caso emblematico è quello della violenza *maschile* contro le donne: non si può immaginare che «lo sguardo» su siffatta questione sia solo quello delle donne, in quanto vittime o potenziali vittime. La questione riguarda l'intera società, a partire dagli uomini<sup>14</sup>, e riguarda i diversi contesti, da quello familiare a quello educativo, da quello lavorativo a quello rappresentato dai sistemi di comunicazione, ossia in tutti i luoghi ove le discriminazioni di genere possono combinarsi con parole, immagini, narrazioni sessiste<sup>15</sup>, con molestie<sup>16</sup>, con pratiche oppressive e violente<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> A. ASOR ROSA, *Il lungo secolo di Lea e Rossana*, in *La Repubblica*, 2 marzo 2018, nel testo si fa riferimento, in particolare, a L. MELANDRI, *Alfabeto d'origine: memoria del corpo e scrittura d'esperienza*, Vicenza 2017 e a R. ROSSANDA, *Questo corpo che mi abita*, a cura di L. MELANDRI, Torino 2018.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> In questa prospettiva, si veda il recentissimo focus della *Rivista di Filosofia del diritto*, 24, 2023, 293-372, intitolato *Sul maschile violento: comprendere per prevenire* e curato da A. FACCHI e L. MANCINI.

<sup>15</sup> S. CAVAGNOLI, F. DRAGOTTO, *Sessismo*, Firenze 2023.

<sup>16</sup> Come è stato rilevato, «[g]razie alle argomentazioni proposte da un'avvocata e filosofa del diritto come CATHARINE MACKINNON nel 1986 la Corte Suprema degli Stati Uniti afferma che le molestie configurano casi di discriminazione sessuale. Da allora, in tutto il mondo, le molestie sul luogo di lavoro sono variamente sanzionate e non costituiscono più comportamenti culturalmente giustificati» (A. FACCHI, O. GIOLO, *Una storia dei diritti delle donne*, cit., 124-125). In questo contesto si colloca, significativamente, la prima indagine interuniversitaria sulle molestie sessuali: <https://www.focus.unimore.it/unimore-coordina-la-prima-indagine-interuniversitaria-sulle-molestie-sessuali-nel-contesto-accademico/>.

<sup>17</sup> In tema di violenza contro le donne gli studi sono ormai numerosi, per un'inqua-

Occorre essere vigili, dunque, e sottoporre costantemente a vaglio le relazioni e i rapporti, nello svolgersi delle pratiche, ponendosi la domanda se siano rapporti di rispetto e paritari, nelle forme oggi previste dalle norme, oppure se questi siano inquinati da comportamenti, modalità relazionali, parole<sup>18</sup> che ostacolano, vanificano, negano un approccio paritario coerente con il quadro normativo. Essere vigili significa anche divenire “sentinelle sociali” rispetto alle discriminazioni, alle espressioni e agli atti di sessismo, alle pratiche di violenza nelle sue molteplici forme<sup>19</sup>.

Fondamentale è certamente interrogarsi, studiare e comprendere i fenomeni, ma anche vedere e disvelare ciò che a volte è invisibile<sup>20</sup> e, per certi versi, indicibile.

Questa è, del resto, la storia delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro, prima che venissero definite come “molestie”. Ciò vale anche per lo stupro, che a lungo – si pensi al contesto familiare e alle varie forme di violenza coniugale<sup>21</sup> – non è stato concepito come tale. Si trattava di un comportamento che stava saldamente all’interno di dinamiche patriarcali<sup>22</sup>, di un bastione, appunto, che aveva una “legittimazione” culturale ma anche una legittimazione *dal punto di vista giuridico*: non ci spiegheremmo, altrimenti, il “matrimonio riparatore”, che si accompagnava alla “causa d’onore<sup>23</sup>”, e non ci spiegheremmo la straordinaria forza di Fran-

dramento si rinvia al fascicolo monografico della rivista *Studi sulla questione criminale*, 1-2, 2019, *Le violenze maschili contro le donne: complessità del fenomeno ed effettività delle politiche di contrasto*, a cura di L. RE, E. RIGO, M. VIRGILIO e, per un’analisi da diverse angolazioni, S. ÁLVAREZ MEDINA, *La protección de la vida privada y familiar. Sexualidad reproducción y violencia*, Madrid 2021. Cfr., da ultimo, M. D’AMICO, C. NARDOCCI, S. BISSARO (a cura di), *Le violenze contro la donna: origini, forme, strumenti di prevenzione e repressione della violenza di genere*, Milano 2023.

<sup>18</sup> Cfr. M.S. SAPEGNO (a cura di), *Che genere di lingua? Sessismo e potere discriminatorio delle parole*, Roma 2012.

<sup>19</sup> Sul punto: C. FLAMIGNI, *Le molte facce della violenza*, in ID., *Il diritto di pensare. Storia della disputa sulle donne*, 6 voll., Torino 2020, vol. I.

<sup>20</sup> Cfr. C. CRIADO PEREZ, *Invisibili: come il nostro mondo ignora le donne in ogni campo: dati alla mano* (2019), Torino 2020.

<sup>21</sup> J. BOURKE, *Stupro: storia della violenza sessuale dal 1860 a oggi*, Roma-Bari 2009; M. CAVINA, *Nozze di sangue: storia della violenza coniugale*, Roma-Bari 2011.

<sup>22</sup> Per una disamina di lungo periodo: M. CAVINA, *Lineamenti dei poteri paterni nella storia del patriarcato europeo*, Bologna 2017.

<sup>23</sup> Come è noto, nel 1981, venne abrogato l’articolo 544 del Codice penale secondo cui il matrimonio riparatore salvava l’“onore” della vittima e assolveva il violentatore dalla condanna. Sul punto: V. CALABRÒ, *Storia di un contrastato tramonto: la legge abrogativa della causa d’onore e del matrimonio riparatore*, in M.A. COCCHIARA (a cura di), *Violenza di genere, politica e istituzioni*, Milano 2014, 275-327.

ca Viola, il suo “dire no”, il suo “rifiuto<sup>24</sup>” (accompagnato, è importante sottolinearlo, da quello del padre Bernardo).

Nominare come “stupro” quel tipo di pratica odiosa, innestata in un sistema duramente patriarcale, contribuisce non solo a cambiare il quadro del diritto<sup>25</sup> ma anche a determinare una decisiva «evoluzione della coscienza sociale»<sup>26</sup>, un processo che implica anche – a partire da pratiche inedite e imprevedute (il rifiuto di una giovane donna, il gesto sovversivo del padre che lo sostiene contro un sistema oppressivo per le donne) – la genesi e il consolidarsi di un *sapere di tipo nuovo*, anch'esso inedito e impreveduto.

Questo è il punto chiave, che fa la differenza (e la differenza insegna): una pratica sociale che viene letta e interpretata in maniera diversa può portare anche al cambiamento del diritto e delle relazioni sociali, nonché ad un mutamento delle funzioni stesse di chi opera in ambito giuridico e, più ampiamente, delle istituzioni. Infatti, il mutamento giuridico sovente avviene perché muta il quadro di relazioni, perché c'è chi “dice no”, c'è chi “si lascia attraversare”, c'è chi “diserta” rispetto alle consuetudini del patriarcato e del maschilismo<sup>27</sup>.

Il passaggio decisivo – che ha a che fare con una dimensione prima di tutto culturale ed educativa (la quale, per inciso, non può essere confinata esclusivamente al mondo della scuola) – è allora proprio l'*attraversamento di genere*, perché se le questioni “di genere” restano prevalentemente, o in alcuni casi esclusivamente, assegnate e/o demandate alle donne o al mondo femminile, è difficile cambiare la configurazione dei rapporti e le pratiche stesse.

<sup>24</sup> Cfr. S. MAZZONE, *Disobbedire è una virtù: il rifiuto di Franca Viola*, in G. BARONE (a cura di), *Storia mondiale della Sicilia*, Bari 2018, 452-455; M.P. DI BELLA, *Mito e storia nell'elaborazione di un fatto di cronaca: il caso Franca Viola*, in *Memoria. Rivista di storia delle donne*, 16, 1986, 87-101.

<sup>25</sup> Cfr. I. BOIANO, *Femminismo e processo penale: il mutamento del discorso giuridico in tema di reati sessuali*, in S. FECCI, L. SCHETTINI (a cura di), *La violenza contro le donne nella storia: contesti, linguaggi, politiche del diritto (secoli 15.-21.)*, Roma 2017, 241-260. Cfr., anche, N.M. FILIPPINI, *“Mai più sole” contro la violenza sessuale. Una pagina storica del femminismo degli anni Settanta*, Roma 2023.

<sup>26</sup> Cfr. V. VALENTI, *La questione di genere: una sfida (ancora attuale) per le democrazie del XXI secolo*, in *Il corpo delle donne*, cit. XXI-XLV, in part. XXVII-XXXIV.

<sup>27</sup> L. GASPARRINI, *La costruzione di una possibilità: disertare il patriarcato*, in S. CHEMOTTI (a cura di), *La questione maschile. Archetipi, transizioni, metamorfosi*, Padova 2015, 439-454.

### 3. *Saperi: “il fuori tema che diventa tema”*

C'è poi un secondo aspetto, in tema di saperi, che mi pare rilevante: qui richiamo direttamente la riflessione di Lea Melandri.

Quest'ultima ha segnalato come, un tempo, i suoi scritti, e gli argomenti ivi trattati, fossero giudicati “fuori tema”; appare significativo constatare come oggi siano diventati temi fondamentali, quando non addirittura “il tema”.

È opportuno allora richiamare quali siano, più precisamente, questi temi.

Li possiamo recuperare da un brano di Melandri: «l'incontro a Milano, dopo la fuga dalla provincia e quando mi accingevo ad assumere il ‘ruolo’ di insegnante, con la ‘pratica non autoritaria’ e col ‘movimento delle donne’, è stata una specie di rivoluzione copernicana: *corpo, sessualità, relazioni parentali, vita affettiva*, considerati materia ‘intima’, privata, e come tale estranea ai saperi, ai linguaggi colti, così come alle grandi questioni della politica, acquistavano un’inedita cittadinanza e legittimità. Il ‘fuori tema’ diventava il tema» (*corsivi miei*)<sup>28</sup>.

Questa “materia” “intima” e “privata” era considerata tale anche e soprattutto dal diritto, dalle norme, dalle istituzioni stesse, comprese quelle depositarie del sapere, le università. Proprio su questo versante in Italia si sono verificate, nel corso degli anni Settanta del Novecento, grandi trasformazioni frutto del movimento femminista. Basti pensare alla legislazione relativa al diritto di famiglia: si tratta di un esempio lampante di cambiamento radicale, al contempo, nelle pratiche, nelle istituzioni e nei mondi del sapere (messi in discussione nella loro organicità, monoliticità e coerenza interna). Le relazioni tra persone all'interno della famiglia non sono più “intime” e “private”, demandate alle relazioni parentali e alla centralità del *pater familias*: diviene possibile, e in taluni casi necessario, gettare uno sguardo *pubblico* su quelle pratiche, la possibilità di un intervento delle istituzioni nei contesti famigliari assume una piena legittimazione (sociale e giuridica). Famiglia, maternità, rapporti con i figli, sessualità, condizioni lavorative delle donne, loro tutele e retribuzioni salariali divengono ambiti non solo di riflessione ma anche oggetto, controverso, di una diversa concezione sul piano istituzionale e normativo.

Si tratta di questioni nel tempo divenute centrali nella società e che

<sup>28</sup> L. MELANDRI, *La scrittura d'esperienza. Mineralogia del pensiero*, in *Morel. Voci dall'isola*: <https://www.vocidallisola.it/2022/09/29/la-scrittura-di-esperienza-una-mineralogia-del-pensiero/>.

possono effettivamente essere “il tema” cruciale: i corpi, la sessualità, le relazioni parentali, la vita affettiva, e, più estesamente, i rapporti tra sistema del lavoro e sistema riproduttivo sociale<sup>29</sup>, la conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro, e ancora l’organizzazione della città e dei suoi spazi e servizi<sup>30</sup>, sono questioni che riguardano l’intera società e, al suo interno, la configurazione dei rapporti di potere e delle interazioni tra uomini e donne. Su questi argomenti si discute, si organizzano riflessioni, si promuovono iniziative, si elaborano e approvano provvedimenti legislativi e amministrativi, si portano avanti “buone pratiche” (che non sono esenti da ostacoli e forme di disapprovazione e contrasto); al tempo stesso, si discute dell’impatto degli studi di genere sulle ricerche condotte nel mondo accademico e, più in generale, sui loro esiti al suo interno ma anche in seno alla società<sup>31</sup>.

Stando all’ambito accademico, nel 2023 la *Conferenza nazionale degli organismi di parità universitari* (istituita nel 2008 e con l’attuale denominazione dal 2012) ha organizzato il suo convegno annuale dedicandolo a questi profili e intitolandolo, significativamente, *Genere, intersezionalità e metamorfosi dei diritti: il ruolo degli organismi di parità: l’intersezionalità è, del resto, uno degli esiti più interessanti e fecondi del sapere (e della pratica) femminista degli ultimi anni*<sup>32</sup> e non a caso implica il mettere a

<sup>29</sup> “Il ‘tema della differenza’ e dell’intreccio tra struttura e sovrastruttura impone il superamento di analisi rigidamente economicistiche del lavoro. Nodi fondamentali e fino ad allora poco tematizzati – rapporto tra produzione e riproduzione, ripartizione dei carichi domestici e di cura, salute e medicina del lavoro sensibili alle differenze di genere e sesso – cominciano a venire al pettine, anche grazie all’incontro di due mondi, il sindacato e l’università” (E. BELLÈ, *L’altra rivoluzione. Dal Sessantotto al femminismo*, Milano 2021).

<sup>30</sup> Su questo aspetto si vedano, da ultimo, L. KERN, *La città femminista. Lotta per lo spazio in un mondo disegnato dagli uomini*, Torino 2021; E. GRANATA, *Il senso delle donne per la città: curiosità, ingegno, apertura*, Torino 2023.

<sup>31</sup> Per un confronto a più voci si rinvia agli esiti della Tavola rotonda *Gli studi di genere in Italia: passato, presente e futuro di una sfida ancora aperta*, pubblicati in 2012-2022. *A decade debating About Gender*, fascicolo monografico di *About Gender*, 21, 2022, 295-345 (con contributi di G. BURGIO, TH. CASADEI, B. POGGIO, R. SARTI, e il coordinamento di M. BOTTO) e, con riferimento all’ambito degli studi giuridici, e giusfilosofici, TH. CASADEI, O. GIOLO, S. POZZOLO, L. RE, *Tra società e diritto. L’impatto degli studi di genere*, in *Riv. fil. dir.*, 2, 2022, 289-304.

Sul versante giornalistico, non senza alcune semplificazioni, da ultimo: A. CAMILLI, *Perché ci sono pochi corsi di studio femministi nelle università italiane*, in *Internazionale*, 4 gennaio: <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2024/01/04/studi-femministi-studi-di-genere-universita-italiane>.

<sup>32</sup> Per una documentatissima trattazione: B.G. BELLO, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano 2020.

fuoco le pratiche con riferimento alle continue interazioni tra i diversi ambiti in cui si strutturano e alle ricadute che resterebbero invisibili in un'ottica "a compartimenti stagni".

Le tematiche introdotte dal femminismo, da uno sguardo di genere, dai *women's studies*, dai *gender* e dai *feminist studies* (nell'ottica comprensiva menzionata all'inizio) sono diventati ambiti di discussione rilevanti: sono ormai numerosissimi gli studi e le ricerche che affrontano i nodi della contemporaneità, ma che hanno anche cominciato a rileggere e reinterpretare il passato e, con esso, i canoni disciplinari, l'organizzazione dei saperi e il modo di tramandarli, gli assetti stessi e i ruoli all'interno del mondo accademico.

La riflessione sul genere (al plurale), e sulle relazioni tra i generi, comporta non solo discussioni pubbliche e politiche, lavoro all'interno delle istituzioni, dei consessi deliberativi e decisionali, ma anche un ripensamento delle discipline e dei materiali didattici, di studio e formazione, delle questioni-chiave e dei nuclei fondanti, dei temi e della loro organizzazione in percorsi, nonché – al fondo – delle fonti e dei saperi<sup>33</sup>. Questi ultimi non si lasciano più confinare in rigide discipline (appunto meramente accademiche) e implicano forme di attraversamento, sconfinanamenti, dialoghi e scambi oltre rigidi steccati.

Se ragioniamo "di genere" è fondamentale vedere gli apporti epistemologici (soprattutto quelli tradizionalmente marginalizzati e/o ritenuti "fuori tema") ai saperi e alle loro mutazioni scaturite dalle forme di rivendicazione, di mobilitazione, di organizzazione collettiva, sociale, politica; altrettanto fondamentale è, altresì, avere cognizione degli strumenti e delle modalità mediante i quali alcuni temi sono stati portati all'attenzione sia del dibattito pubblico sia delle istituzioni sia del mondo stesso dei saperi, compresi quelli accademici.

Da questo punto di vista, la questione delle mobilitazioni, delle rivendicazioni, di ciò che è scaturito e si è mosso *fuori* dal sapere tradizionale (e accademico) diventa parte rilevante dei saperi intesi, volutamente, "al plurale": c'è stata un'*osmosi*, non priva di ostacoli, ostracismi, forme di ostruzionismo, tra mondi della vita e ambito universitario ed è tutt'ora in corso di svolgimento il compito di chi opera, nell'ambito dei saperi accademici, al fine di far riconoscere e valorizzare alcune questioni, di contribuire a strutturare pratiche di discussione (sempre comunque fluide e

<sup>33</sup> Cfr. F. BELLUCCI, A.F. CELI, L. GAZZETTA (a cura di), *I secoli delle donne. Fonti e materiali per la didattica della storia*, Roma 2023.



aperte alle articolazioni della società e alle istituzioni), di definire obiettivi e di individuare strumenti e percorsi per raggiungerli concretamente<sup>34</sup>.

Ciò è stato possibile perché saperi che prima stavano fuori o, con poche eccezioni, ai margini delle aule accademiche, ora hanno conquistato uno spazio rilevante, sono diventati parte – pulsante – dell’istituzione universitaria.

#### 4. Istituzioni e “buone pratiche”: il ruolo del mondo accademico

Le istituzioni – intese come “spazio di incontro tra diritto e società<sup>35</sup>”, non solo dunque come piano dell’organizzazione del potere e della giuridicità, della statuizione delle norme<sup>36</sup> – possono svolgere un ruolo molto importante nelle riflessioni sulle questioni di genere, sul modo di intendere differenze (ed educazione alle differenze) e parità.

Nel nostro paese, negli anni Settanta del Novecento, il movimento femminista<sup>37</sup> ha maturato la pratica dell’autocoscienza, intesa come “strumento politico”, nei collettivi, mettendo in discussione rapporti gerarchici e oppressivi profondamente radicati e introducendo nello spazio pubblico, a partire dalla piazza (luogo pubblico per eccellenza), una forma di riflessione sui temi prima richiamati, a cominciare dal proprio corpo, dalla sessualità, dal rapporto tra personale e politico. Si tratta di un’azione che si pone inizialmente come “anti-istituzionale”: le istituzioni erano considerate sempre autoritarie e oppressive (e per questo “da

<sup>34</sup> Per un quadro d’insieme: B. POGGIO, M. NALDINI, *Genere e università*, Bologna 2023. Sulle resistenze incontrate dall’ingresso nel tessuto universitario di discipline e percorsi formativi espressamente riconducibili all’analisi di genere si veda, a titolo esemplificativo TH. CASADEI, O. GIOLO, S. POZZOLO, L. RE, *Tra società e diritto. L’impatto degli studi di genere*, cit., 290. Indubbiamente meritoria è dunque, in questo contesto, l’istituzione del primo dottorato nazionale in *Gender studies* promosso e coordinato dall’Univ. di Bari (<https://www.uniba.it/it/ricerca/dipartimenti/dirium/didattica/dottorati/dottorato-in-gender-studies>), nonché di quello promosso dall’Università di Palermo nell’area delle scienze giuridiche (<https://www.unipa.it/dipartimenti/di.gi./dottorati/studidigenere/>).

<sup>35</sup> F. MANCUSO, *Istituzione*, in A. ANDRONICO, T. GRECO, F. MACIOCE (a cura di), *Dimensioni del diritto*, Torino 2019, 183-206, in part. 183-185.

<sup>36</sup> Cfr., G. SINISCALCHI, *Norma*, in A. ANDRONICO, T. GRECO, F. MACIOCE (a cura di), *Dimensioni del diritto*, cit., 207-226.

<sup>37</sup> A. RIBERO, *Una questione di libertà: il femminismo degli anni Settanta*, Torino 1999; T. BERTIOTTI, A. SCATTIGNO (a cura di), *Il femminismo degli anni Settanta*, Roma 2005; P. STELLIFERI, S. VOLI (a cura di), *Anni di rivolta: nuovi sguardi sui femminismi degli anni Settanta e Ottanta*, Roma 2023.

schivare”<sup>38</sup>), e che ha generato molteplici e diversi luoghi delle donne, case e centri di aiuto, che ancora oggi testimoniano una soggettività collettiva in movimento<sup>39</sup>, specifica e imprescindibile.

Se, da un lato, le istituzioni sono state (spesso e a lungo) autoritarie rispetto alle relazioni di genere, rischiando di creare e riprodurre disparità e discriminazioni, dall’altro esse si dimostrano capaci di introdurre pratiche di cambiamento e di promozione di un altro, *diverso*, modo di intendere e praticare le relazioni.

Si può così profilare una concezione che porti ad oltrepassare l’opposizione tra la “fuga dalle istituzioni” (veicolata dall’affermazione “altra” della differenza) e il “rinchiudersi in esse” (seguendo la logica dell’eguaglianza ridotta ad un vago concetto di “eguaglianza delle opportunità” o ad una esclusiva questione di quote di rappresentanza in seno alle istituzioni)<sup>40</sup>.

Già sul finire degli anni Settanta, in Italia matura un contesto di parziale istituzionalizzazione di alcune delle istanze del movimento delle donne, o quantomeno di incorporazione di una prospettiva sensibile alle differenze da parte della politica. Un incontro non privo di conflitti, divergenze e reciproci respingimenti, che però sarà generativo anche di sperimentazioni molto avanzate (come quella delle 150 ore per il diritto allo studio per lavoratori e lavoratrici)<sup>41</sup>.

Le questioni di genere non possono, pertanto, essere ridotte alle sole forme della rappresentanza, e alle sue quote, in seno ai consessi istitu-

<sup>38</sup> Il termine è ripreso da Muraro, la quale sostiene che di una “schivata” ci sarebbe bisogno, ovvero di «uscire di colpo dalle traiettorie del potere e saltare nella mancanza: di organizzazione, di successo, di prestigio, di dottrine, di nomi propri...in una parola, mancanza di tutti i surrogati» (L. MURARO, *Non è da tutti. L’indicibile fortuna di nascere donna*, Roma 2011, 39).

<sup>39</sup> Cfr. A.F. CELI, *Verso l’autocoscienza. Anni Settanta*, in F. BELLUCCI, A.F. CELI, L. GAZZETTA (a cura di), *I secoli delle donne. Fonti e materiali per la didattica della storia*, cit., 237-239.

<sup>40</sup> Su questo snodo decisivo, sia consentito rinviare a TH. CASADEI, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, Roma 2017, in part. 103-141. In una prospettiva analoga, A. LORETONI, *Ampliare lo sguardo. Genere e teoria politica*, Roma 2014.

Sul punto cfr. anche E. BELLÈ, *L’altra rivoluzione. Dal Sessantotto al femminismo*, cit., 163-206.

<sup>41</sup> E. BELLÈ, *L’altra rivoluzione. Dal Sessantotto al femminismo*, cit. Più in generale: M. DATI, *Quando gli operai volevano studiare il clavicembalo. L’esperienza delle 150 ore*; prefazione di P. CAUSARANO, Roma 2022; F. LAURIA, *Le 150 ore per il diritto allo studio: analisi, memorie, echi di una straordinaria esperienza sindacale*; prefazione di B. MANGHI, postfazione di T. DE MAURO, Roma 2023.

zionali<sup>42</sup>. È fortemente auspicabile – questa è la mia tesi – un’*osmosi* tra il dentro e il fuori, tra ciò che è istituzione (in termini di statuizione di norme e organizzazione di potere) e ciò che istituzione non è ma pone questioni e offre, contestualmente a istanze che promanano dalla società civile e dai movimenti sociali, contributi autonomi e originali al lavoro delle istituzioni politiche e degli enti pubblici (e a volte anche privati) e, dunque, anche alle istituzioni accademiche.

Per questo le leggi di promozione della parità e di contrasto alle discriminazioni sono importanti (supportate da adeguati finanziamenti)<sup>43</sup>, dal punto di vista normativo, anche se non sono sufficienti. Serve il lavoro istituzionale, servono le norme e i provvedimenti conseguenti e serve, *al contempo*, il lavoro di sensibilizzazione e di contaminazione di quella parte della società più renitente al rispetto dei diritti delle donne: con le parole di Paulo Freire, serve un lavoro di coscientizzazione<sup>44</sup>, dunque un lavoro sulla dimensione educativa e culturale, che proceda di pari passo – e in forma appunto osmotica – con l’applicazione delle norme e il ripensamento continuo degli atti legislativi affinché tengano conto di bisogni, esigenze ed istanze sociali.

Da questo punto di vista, fonti internazionali, come la “Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica<sup>45</sup>” approvata a Istanbul (2011), ma anche atti di scala territoriale, come la prima “Legge quadro regionale per la parità e contro le discriminazioni di genere” (6/2014)<sup>46</sup> approvata dall’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna, appaiono, su diversa scala, particolarmente significative.

Il *maschile* è chiamato in causa, interrogato, posto dinanzi, per così dire, al bisogno di una sua propria autocoscienza (e qui ad emergere è

<sup>42</sup> Per un’ampia ricognizione: G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma 2018.

<sup>43</sup> Guardando alle origini di questo processo e poi ai suoi sviluppi: M.V. BALLESTRE-RO, *Dalla tutela alla parità: la legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna 1979 (seconda edizione rivista e aumentata: Roma 1989); A. GALOPPINI, *Il lungo viaggio verso la parità: i diritti civili e politici delle donne dall’Unità ad oggi*, Bologna 1980 (seconda edizione aggiornata e ampliata: Pisa 1992).

<sup>44</sup> P. FREIRE, *Pedagogia degli oppressi* (1968), Torino 2022.

<sup>45</sup> S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale La Convenzione di Istanbul del Consiglio d’Europa del 2011*, Sesto San Giovanni, 2016; S. DE VIDO, M. FRULLI (edited by), *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence. A Commentary on the Istanbul Convention*, Northampton 2023.

<sup>46</sup> S. VANTIN, *La prima legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere. Innovazioni e questioni aperte*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell’amministrazione*, 2, 2016, [https://rtsa.eu/RTSA\\_3\\_2016\\_Vantin.pdf](https://rtsa.eu/RTSA_3_2016_Vantin.pdf).

il rilievo decisivo anche dei profili antropologici e socio-culturali); così come chiamata in causa è la dimensione del linguaggio<sup>47</sup>.

Si delineano allora nuove frontiere di ricerca, nonché *nuove pratiche di femminismo* atte non a erigere muri di separatezza bensì a costruire, con pazienza, ponti di dialogo e alleanze capaci di produrre condivisioni e una riconfigurazione dei rapporti di potere, adottando anche le prassi del diritto e il linguaggio, sovversivo e promozionale, dei diritti.

La sfida è quella «di non disperdere l'eredità ricevuta dai movimenti femministi, ma, al contempo, di dare il giusto rilievo anche istituzionale alla prospettiva che dal femminismo è nata e che deve essere integrata anche nelle politiche universitarie, nella ricerca e nella didattica, oltre che nelle attività di terza missione, che paiono consentire interessanti sperimentazioni»<sup>48</sup>.

In questo scenario, l'università può decidere di disvelare quali sono i suoi stessi limiti e punti di criticità e portare avanti diverse azioni, tenendo insieme didattica, ricerca, terza missione (intesa, specificamente, nella sua *funzione sociale*), nonché ambito istituzionale e ambito educativo. Schematicamente: l'organizzazione di vari tipi di percorsi formativi (corsi disciplinari e interdisciplinari, corsi di laurea, master, corsi di dottorato e di perfezionamento, progetti sviluppati da centri di ricerca); la promozione di iniziative di educazione alle differenze e di promozione della parità (anche in dialogo con le scuole, le agenzie formative, gli enti pubblici e privati).

Con specifico riferimento all'impegno sviluppato negli ultimi anni in tema di contrasto alla violenza contro le donne, questo si è tradotto in diversi atenei «nell'avvio di specifici progetti di ricerca, nell'istituzione di sportelli di ascolto, nella realizzazione di campagne informative e di sensibilizzazione della comunità universitaria, nonché di corsi di alta formazione in collaborazione con i centri antiviolenza e l'associazionismo femminista»<sup>49</sup>. In questo contesto va segnalata l'importante iniziativa del network UN.I.RE (UNiversità In REte contro la violenza di genere) finalizzato alla diffusione e alla implementazione della Convenzione del Con-

<sup>47</sup> M. D'AMICO, *Parole che separano: linguaggio, costituzione, diritti*, Milano 2023. Cfr., anche, A.L. SOMMA, G. MAESTRI (a cura di), *Il sessismo nella lingua italiana: trent'anni dopo Alma Sabatini*, Pavia 2020.

<sup>48</sup> TH. CASADEI, O. GIOLO, S. POZZOLO, L. RE, *Tra società e diritto. L'impatto degli studi di genere*, cit., 294.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

siglio d'Europa sulla prevenzione e l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica, menzionata in precedenza<sup>50</sup>.

Altri fronti di impegno possono riguardare attività di monitoraggio di progetti finalizzati alla promozione di “buone pratiche” dei loro esiti<sup>51</sup> ma anche il supporto ad esperienze analoghe a quelle delle 150 ore per il diritto allo studio che potrebbero essere rinnovate con una specifica attenzione al versante della prevenzione della violenza e delle molestie nei luoghi di lavoro.

Altre attività, che vanno indubbiamente implementate, si inseriscono nella promozione della parità, della prevenzione e del contrasto alle discriminazioni di genere e sono sviluppate mediante organi, procedure, pratiche amministrative e organizzative, iniziative di ascolto e supporto psicologico: dai CUG – Comitati Unici di Garanzia a figure come le Consigliere di fiducia, dai Bilanci di genere fino ai più recenti GEP – Gender Equality Plan<sup>52</sup>.

Questo tipo di strumenti va sempre collocato entro un approccio integrato e capace di agire e operare a più livelli (anche in questo caso, dunque, non a compartimenti stagni come assolvimento di una mera funzione burocratica in seno all'istituzione): in tal modo possono contribuire a quell'osmosi, più volte richiamata nel corso di queste pagine, che richiede costanti pratiche di “attraversamento” su questioni che non

<sup>50</sup> L'attività di UN.I.R.E. riguarda soprattutto la formazione, la ricerca, la raccolta dati e la sensibilizzazione della società civile nell'ottica di affermare una cultura del rispetto delle identità di genere e della nonviolenza. Si tratta della prima rete accademica riconosciuta dal Consiglio d'Europa, come parte del progetto OCEAN – Open Council of Europe Academic Network: <https://unire.unimib.it/>.

<sup>51</sup> A titolo esemplificativo, si segnala il progetto *Senza chiedere permesso. Azioni di conciliazione vita-lavoro*, coordinato dal Comune di Modena – Assessorato alle Pari Opportunità e finanziato dalla Regione Emilia-Romagna. Il progetto promuove e sostiene misure innovative di welfare aziendale e di supporto al lavoro professionale femminile per favorire le condizioni di massima partecipazione al mercato del lavoro e di conoscenza delle opportunità disponibili e, nel contempo, per avviare iniziative scaturite mediante il progetto a supporto della sostenibilità e dello sviluppo di misure di welfare e di sostegno alla produttività e all'occupazione femminile.

Il CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità, Unimore partecipa al monitoraggio e alla valutazione degli esiti e delle iniziative (<https://www.crid.unimore.it/site/home/progetti/percorsi-della-parita/senza-chiedere-permesso.html>).

<sup>52</sup> Per un'ampia disamina, che ne mette in rilievo anche criticità e possibili contraddizioni, si veda il recentissimo fascicolo monografico di *About gender*, 24, 2023 dedicato a *Gender Equality Plans. Processes, potentialities, contradictions and resistances in contexts of science production*: <https://riviste.unige.it/aboutgender>.

possono essere derubricate come “fuori tema” o come attinenti ad ambiti extra-istituzionali, fuori dal contesto accademico.

Entro questa prospettiva, indirizzi politico-istituzionali, norme giuridiche e regolamenti amministrativi richiedono investimenti economici e provvedimenti di natura finanziaria, a supporto anche della formazione e dell’educazione alle differenze, e lo svolgersi costante di concrete azioni nel segno della parità, del contrasto e della prevenzione alla discriminazione di genere.

*Roberta Dameno*

**GENERE E CIBO.  
PERCHÉ È NECESSARIA UNA LETTURA ORIENTATA  
AL GENERE SUL TEMA DEL DIRITTO AL CIBO**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Alimentare il corpo. – 3. Educazione alimentare e tradizioni culinarie. – 4. Cibo e sostenibilità ambientale. – 5. Il lavoro delle donne nell'alimentazione. – 5. Diritto e accesso al cibo. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

Gli studi sociologici e giuridici, che si sono avvicinati negli anni, avendo una prospettiva di genere, si sono per lo più soffermati sul problema dei disturbi dell'alimentazione, che, come è noto, colpiscono in modo differente e in modo maggiore le donne rispetto agli uomini. Il gap di genere – se così si può dire – è decisamente alto soprattutto per quanto riguarda le giovani e le giovanissime donne rispetto ai loro coetanei. Ancora oggi, esiste una gestione dei corpi molto differente da parte del genere femminile rispetto al genere maschile: il corpo delle donne è maggiormente soggetto ai giudizi sociali sia per quanto riguarda il decoro – le donne devono rispettare più degli uomini delle regole sociali riguardanti il vestiario, il modo di esprimersi, il modo di camminare e via dicendo – sia per quanto riguarda l'adesione ai canoni di bellezza condivisi socialmente.

La riflessione, non solo in Italia, su altri aspetti del tema “genere e cibo” è invece molto limitata. Ciò che manca nel panorama di questi pochi studi è una riflessione interdisciplinare e pluridisciplinare che provi a trattare il tema nei suoi molteplici aspetti, mettendone in luce i punti critici. Solo realizzando una riflessione unitaria, infatti, secondo la mia opinione, si possono effettuare dei ragionamenti per proporre e realizzare delle politiche efficaci e non discriminatorie ma, al contrario, volte alla tutela dei diritti di tutte le persone, indipendentemente dalla

loro identità sessuale e di genere, in favore della sostenibilità ambientale e sociale.

Nelle pagine che seguono verrà proposto un elenco ragionato dei problemi che si ritiene utile studiare e approfondire<sup>1</sup>. Questo scritto non si pone, infatti, come obiettivi né quello di presentare un elenco esaustivo di tutte le questioni che andrebbero approfondite, né, ovviamente, di dare risposte definitive.

## 2. *Alimentare il corpo*

Il tema del corpo e della sua costruzione sociale è uno dei temi centrali degli studi di genere, ma è anche divenuto un tema “classico” della sociologia. Non è il caso di riprendere e ripercorrere in questa sede le analisi e gli studi sui corpi e sulle regole – sia sociali sia giuridiche – volte a normalizzare, attraverso la condivisione di canoni estetici e morali, l’aspetto fisico delle persone in generale, ma ancor più delle donne e delle persone che nel genere femminile si indentificano<sup>2</sup>. Tuttavia anche se non si ritenesse corretta l’affermazione che il corpo è lo specchio dell’anima<sup>3</sup>, non si può non condividere il fatto che, nella percezione sociale, il corpo rappresenta l’identità della persona. Ed è attraverso i corpi che si attua gran parte del controllo sociale<sup>4</sup>.

Anche se quanto detto sopra vale per tutte le persone indipendentemente dalla loro appartenenza di genere, è innegabile che le donne siano più soggette al controllo sociale rispetto agli uomini<sup>5</sup>. Nelle nostre società, per godere di considerazione è necessario avere un corpo ritenuto

<sup>1</sup> Il gruppo di ricerca che coordina all’interno del PNRR, *Law, food and sustainability* si sta occupando, tra gli altri argomenti, di analizzare e studiare in modo interdisciplinare questo tema.

<sup>2</sup> Per una disamina sul tema rimando tra i molti: R. DAMENO, *Le regole del corpo*, Milano 2022; P. DURET & P. RUSSEL, *Il corpo e le sue sociologie*, Roma 2006; D. LE BRETON, *Sociologie du corp*. Paris 1992; A. ROMEO, *Sociologia del corpo*, Milano 2018; R. SASSATELLI, *Plasticità, corpo e potere. Una rassegna della “politica del corpo” come problematica sociologica*, in *Rivista italiana di sociologia*, 1994, 4, 627-650.

<sup>3</sup> R. DAMENO, *Il corpo è lo specchio dell’anima? La stigmatizzazione e la criminalizzazione delle persone “grasse” sulla base del loro aspetto fisico è anche una questione di genere?* in *Genius*, 2020, 2, 108-119, [www.genius.it](http://www.genius.it).

<sup>4</sup> M. FOUCAULT, *Il Corpo. Luogo di Utopia. Conferenza a Radio Feature*, 1966, [www.youtube.com/watch?v=NSNkxuGIUNY](http://www.youtube.com/watch?v=NSNkxuGIUNY) (consultato il 20/1/2020); M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino 2005.

<sup>5</sup> S. S. PICCONE & C. SARACENO, (a cura di), *Genere. La costruzione sociale del femminile*



adeguato ai canoni socialmente condivisi, ma i giudizi sulle persone che non corrispondono a questi canoni cambia a seconda del loro genere. E non è un caso che, ancora oggi, siano maggiormente le donne a far ricorso alle diete dimagranti<sup>6</sup>.

Sono, infatti, le donne a soffrire in modo maggiore dei disturbi del comportamento alimentare<sup>7</sup>. L'anoressia, la bulimia, la sindrome da alimentazione incontrollata (*binge eating disorder*) sono disturbi che riguardano in prevalenza le giovani donne, ma il fenomeno si sta ampliando e colpisce anche le donne adulte e le bambine. Tali comportamenti sono dei veri e propri disturbi etnici<sup>8</sup> poiché dipendono direttamente dai modelli che la cultura e la società impongono a tutte le persone, ma in misura maggiore alle donne<sup>9</sup>.

### 3. Educazione alimentare e tradizioni culinarie

È innegabile che l'educazione alimentare sia ancora oggi, nella quasi totalità dei casi, demandata alle figure femminili. Sono per lo più le donne che all'interno delle famiglie si occupano di cucinare, di fare la spesa e di scegliere, conseguentemente, gli alimenti che considerano migliori in relazione alle capacità di spesa familiari.

Anche l'attività quotidiana di preparazione dei pasti è a tutt'oggi per lo più compito della componente femminile della famiglia. Certamente le cose stanno cambiando, ma il processo pare essere molto lungo e la piena parità tra donne e uomini in questo campo sembra essere ancora molto distante<sup>10</sup>.

Gli uomini cucinano, ovviamente, ma di solito si occupano di preparare i pasti nei momenti conviviali: si occupano di grigliare gli alimenti,

*e del maschile*, Bologna 1996; S. VEGETTI FINZI, *Il corpo macchina e nuovi costrutti dell'identità*, in *Psiche*, 2002, n. 1, 149-169; L. ZANARDO, *Il corpo delle donne*, Milano 2010.

<sup>6</sup> J. BUTLER, *Corpi che contano*. Milano, 1996; C. SIMONELLI, I. PETRUCCELLI, S. LORUSSO, *Il "peso" del corpo nelle relazioni sessuali ed affettive. Studio pilota su un campione di donne con sovrappeso e obesità*, in *Rivista di sessuologia clinica*, 2012, 1, 61-80.

<sup>7</sup> R. M., BELL, *La santa anoressia*. Bari-Roma, 1985; L. STAGI, *Anticorpi. Dieta, fitness e altre prigionie*, Milano 2008.

<sup>8</sup> G. DEVEREUX, *Saggi di etnopsichiatria generale*, Roma 1978.

<sup>9</sup> E. RIVA, *Adolescenza e anoressia. Corpo, genere, soggetto*, Milano 2009.

<sup>10</sup> ISTAT, 2019, *La condizione professionale della popolazione residente. Condizione professionale per genere e cittadinanza*, [www.istat.it/it/files//2021/06/Infografica-professioni.pdf](http://www.istat.it/it/files//2021/06/Infografica-professioni.pdf).

di preparare i cibi per le feste, ma cucinano poco nella quotidianità per soddisfare i bisogni della famiglia<sup>11</sup>.

Per la donna la cucina può sì essere una passione, ma è anche un dovere. Per gli uomini, al contrario, la cucina è un luogo dove sperimentare e socializzare soprattutto con gli altri amici uomini.

Le rilevazioni dell'Istat<sup>12</sup>, a questo proposito, mostrano che il lavoro casalingo, di cui la preparazione dei cibi rappresenta una fetta importante, è un lavoro da donna: il 10,8% delle donne dichiara di essere casalinga contro lo 0,9% degli uomini. Certamente non sono solo le casalinghe e i casalinghi a farsi carico dei lavori di casa, ma i dati che fanno riferimento al tempo dedicato ai lavori domestici da parte delle persone occupate mostrano anch'essi un grandissimo sbilanciamento di genere: le donne svolgono le attività domestiche routinarie per poco più di 3 ore al giorno, gli uomini solo per 43 minuti<sup>13</sup>.

Che l'educazione alimentare sia una questione da donne è dimostrato, a mio avviso, anche dal fatto che nelle istituzioni che si occupano di veicolare i modelli alimentari più sani, per esempio nelle scuole, le persone che svolgono tali attività educative sono per lo più donne: le maestre e le educatrici!

Sempre in tema di educazione alimentare è interessante citare una ricerca effettuata dal dipartimento di Scienze e Politiche ambientali dell'Università degli Studi di Milano<sup>14</sup>, da cui emerge che le donne leggono in misura maggiore le etichette sulle confezioni dei cibi (il 57,85%) rispetto agli uomini (il 42,15): le donne sembrerebbero essere investite molto più degli uomini del ruolo di controllo e di tutela della salute e della cura di tutte le componenti della famiglia.

Un ulteriore elemento importante del discorso riguarda il fatto che, ancora oggi, le tradizioni culinarie (e non solo) sono tramandate per lo più dalle nonne e dalle mamme. Gli uomini sono generalmente relegati al ruolo di consumatori dei pasti tradizionali e non parte attiva di questo processo di trasmissione culturale e identitaria. Per avere la riprova di ciò

<sup>11</sup> N. BOUAZZOUNI, *Faiminisme: quand le sexisme passe à table*, Paris 2017.

<sup>12</sup> ISTAT, 2019, *La condizione professionale della popolazione residente. Condizione professionale per genere e cittadinanza*, [www.istat.it/it/files//2021/06/Infografica-professioni.pdf](http://www.istat.it/it/files//2021/06/Infografica-professioni.pdf).

<sup>13</sup> ISTAT 2019, *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, [www.istat.it/it/files//2019/05/ebook-1-tempi-della-vita-quotidiana.pdf](http://www.istat.it/it/files//2019/05/ebook-1-tempi-della-vita-quotidiana.pdf), 2019.

<sup>14</sup> A CAVALIERE, E. DE MARCHI, A. BANTERLE, *Investigation on the role of consumer health orientation in the use of food labels*, in *Public Health*, 2017, Jun, 119-127.

basta osservare i messaggi veicolati dai media (non solo la pubblicità, ma anche gli articoli dei giornali, la produzione letteraria e cinematografica): se si vuole mettere in evidenza come caratteristica di un prodotto quella di appartenere alle tradizioni culturali e di essere conforme al “cibo di una volta” il rimando è al cibo cucinato in casa, da parte di una donna, che si rifà ai ricettari della mamma e/o della nonna.

Anche la varietà della dieta e la distribuzione dei cibi rispondono a modelli alimentari imposti. In molte società, per esempio, alle donne e ai bambini vengono riservati quei cibi che sono considerati di seconda scelta perché carenti dal punto di vista nutritivo<sup>15</sup>. In alcune culture le donne si cibano solo dopo che gli uomini hanno terminato il loro pasto e mangiano ciò che gli uomini hanno lasciato loro. Se ci pensiamo, però, anche all'interno del nostro Paese, dove in teoria non esiste una differenza di accesso al cibo sulla base del genere, quando ci si mette a tavola vengono spesso riproposti dei modelli culturali che mettono al primo posto gli uomini: vengono serviti per primi e vengono nutriti con porzioni maggiori e ciò indipendentemente dall'attività svolta nell'arco della giornata.

Oltre a tutte queste considerazioni, bisogna mettere in evidenza che permane ancora oggi l'idea che vi siano dei cibi propri per le donne e dei cibi propri per gli uomini<sup>16</sup>. Basta, anche in questo caso, guardare la pubblicità: alcuni cibi sono pensati solo ed esclusivamente per le donne – gli yogurt per esempio – e altri sono considerati come preferiti dagli uomini – i burger di carne e in generale tutti i cibi che contengono proteine animali.

#### 4. *Cibo e sostenibilità ambientale*

Una ricerca della società inglese Mintel effettuata su circa 2000 persone ha evidenziato come il 71% delle donne adotti in generale uno stile di vita e dei comportamenti quotidiani più attenti alle questioni ambientali contro al 59% delle persone di genere maschile. In particolare, i consumi degli uomini provocano il 16% in più di emissioni di gas effetto serra rispetto ai consumi delle donne, anche se i primi hanno una spesa

<sup>15</sup> FAO, [www.fao.org/3/y3969f/y3969f03.htm](http://www.fao.org/3/y3969f/y3969f03.htm) (consultato il 25/11/2023).

<sup>16</sup> T. FOURNIER, J. JARTY, N. LAPEYRE & P. TOURAILLE, *L'alimentation, arme du genre*, in *Journal de anthropologues*, 2015.

più alta solo del 2% rispetto alle donne<sup>17</sup>. A creare questo squilibrio sono senza dubbio le spese per i carburanti e le autovetture, acquistati prevalentemente dagli uomini, mentre nel ventaglio di acquisti effettuati dalle donne figurano prodotti a basse emissioni, come l'assistenza sanitaria. Anche le scelte alimentari contribuiscono a determinare questo divario: gli uomini mangiano in generale molti più cibi contenenti proteine animali – e in generale molta più carne rossa<sup>18</sup> – rispetto alle donne e hanno una minore apertura nei confronti delle diete vegetariane e vegane<sup>19</sup>.

Le donne generalmente fanno scelte alimentari che tengono in considerazione non solo la qualità, i valori nutrizionali e la salubrità degli alimenti che acquistano, ma anche la loro sostenibilità ambientale e sociale, facendo attenzione ai luoghi di produzione, ai diritti delle persone che i cibi producono e al benessere degli animali.

### 5. *Il lavoro delle donne nell'alimentazione*

Le attività svolte dagli uomini sono da sempre, nella storia dell'umanità, state connotate con riferimenti positivi e hanno avuto un livello di specializzazione e uno sviluppo tecnologico importante<sup>20</sup>. I due sessi non hanno beneficiato allo stesso modo delle invenzioni tecnologiche e strumentali: ancora oggi in gran parte dell'agricoltura mondiale si può osservare questo gap di utilizzo di strumenti di meccanizzazione che di fatto penalizza il lavoro delle donne e lo relega nelle aree più sottopagate se non addirittura nell'ambito dell'agricoltura di sussistenza rivolta al consumo familiare e non anche alla commercializzazione dei prodotti.

Le donne, non potendo usufruire di attrezzi e di macchine agricole, il cui utilizzo è riservato agli uomini, sono molto spesso costrette a fare affidamento solo sulle loro capacità fisiche e ciò a dispetto dell'idea co-

<sup>17</sup> [www.mintel.com/press-centre/the-eco-gender-gap-71-of-women-try-to-live-more-ethically-compared-to-59-of-men/](http://www.mintel.com/press-centre/the-eco-gender-gap-71-of-women-try-to-live-more-ethically-compared-to-59-of-men/) (consultato il 25/11/2023).

<sup>18</sup> Gli allevamenti sono responsabili del 22% delle emissioni mondiali di gas a effetto serra, FAO, *The future of food and agriculture – Trends and challenges*, 2017, [www.fao.org/3/i6583e/i6583e.pdf](http://www.fao.org/3/i6583e/i6583e.pdf) 2017 (consultato il 25/11/2023).

<sup>19</sup> N. BOUZZOUNI, *Steaksisme - En finir avec le mythe de la végété et du viandard*, Paris 2021; K. MODLINSKA, D. ADAMCZYK, D. MAISON & W. PISULA, *Gender differences in attitudes to vegans/vegetarians and their food preferences and their implications for promoting sustainable dietary patterns. A systematic review*, in *Sustainability*, 2020; D.L. ROSENFELD, *Gender differences in meat consumption and openness to vegetarianism*, in *Appetite*, 2021.

<sup>20</sup> P. TABET, *Les mains, les outillis, les armes*, in *L'Homme*, 1979, n. 3-4, 5-61.

mune che vuole le donne essere meno forti, più deboli e meno resistenti degli uomini.

Secondo i dati della FAO, le donne costituiscono il 45% della forza lavoro agricola nel mondo: si va dal 20% in America Latina fino al 60% in alcune parti dell’Africa e dell’Asia<sup>21</sup>. Le donne, però, tendono ad avere un impiego irregolare, informale, a tempo parziale, poco qualificato e ad alta intensità di lavoro.

Le donne nei paesi in via di sviluppo producono dal 60 all’80% degli alimenti consumati direttamente all’interno delle famiglie, ma sono gli uomini a possedere la proprietà e il controllo dei terreni agricoli in ben 40 dei 46 Paesi analizzati dalla ricerca della FAO.

C’è da chiedersi, quindi, se l’agricoltura svolta nelle piccole aziende familiari sia davvero più sostenibile – sia sotto il profilo ambientale e di tutela delle risorse, sia sotto il profilo della tutela dei diritti e degli interessi delle persone che ci lavorano – rispetto alle grandi aziende agricole. O, al contrario, l’agricoltura realizzata tramite piccole aziende non continui a riprodurre il modello di divisione ineguale del lavoro.

La risposta a questi interrogativi è determinante soprattutto in considerazione del fatto che l’obiettivo 2.3 dell’Agenda 2030 si ripropone di raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala entro il 2030, ritenendo che, in questo modo, venga meglio garantito l’accesso sicuro ed equo ai terreni e alle risorse produttive ai popoli indigeni e alle donne.

Il lavoro delle donne in agricoltura è per le organizzazioni internazionali estremamente importante: le donne avrebbero una maggiore attenzione alle esigenze del Pianeta, adottando comportamenti più attenti alla tutela e al rispetto dell’ambiente; rappresenterebbero uno strumento di tutela e di garanzia dei diritti delle persone che compongono le famiglie, essendo attente ai temi della salute e della buona alimentazione; inoltre sarebbero un utile mezzo di riscatto delle piccole comunità, intraprendendo attività utili al contesto sociale in cui vivono. Il rischio, però, è che alle donne non venga riconosciuto il lavoro che svolgono e l’autonomia necessaria a svolgerlo secondo le loro capacità, i loro interessi e la loro sensibilità.

Non è, però, solo l’agricoltura l’ambito lavorativo in relazione all’alimentazione, in cui vi è una differenza notevole delle persone occupate in base al loro genere. Un altro ambito di lavoro dove essere uomini o essere donne fa la differenza è quello della ristorazione.

<sup>21</sup> FAO, 2016, [www.fao.org/news/story/it/item/461140/icode/](http://www.fao.org/news/story/it/item/461140/icode/); consultato il 20/11/2023).

Non è il caso di approfondire il discorso sulle mense – è sufficiente osservare come le persone che offrono il cibo sono quasi interamente donne: le cosiddette scodellatrici – in questo scritto, però, è utile fare alcune considerazioni sulla divisione del lavoro all'interno dei ristoranti.

Il tema è stato affrontato dalle studiose francesi<sup>22</sup> che hanno verificato l'importanza numerica delle donne chef. Esse cucinano in ristoranti importanti e a volte sono titolari esse stesse dei locali in cui lavorano, nonostante ciò, però, il loro status non è pari a quello dei colleghi uomini. Molte donne che lavorano all'interno delle cucine dei ristoranti rinomati mettono in luce le difficoltà a farsi valere in un mondo che è al maschile. Se, poi, si leggono le classifiche internazionali, per esempio le Guide Michelin, si può osservare che su oltre 3.300 chef stellati nel mondo, le donne sono solo 169 (in Francia sono 16 su 616 e in Italia 41 su 371).

A riprova del fatto che, ancora oggi, il genere sia determinante per ottenere lo status di chef, basta semplicemente guardare le trasmissioni televisive che ospitano o che sono condotte da persone che si occupano di alta cucina per osservare come queste siano in prevalenza uomini. E d'altra parte, quanti nomi di chef conosciamo e quante donne vi sono tra loro?

## 6. *Accesso al cibo*

In molti Paesi esiste ancora oggi una differente possibilità di accedere a una sana e corretta alimentazione sulla base del genere di appartenenza. L'alimentazione è uno degli ambiti in cui il potere maschile, ancora oggi, è visibile e si perpetra. Il genere è, di fatto, un fattore strutturale di ineguaglianza e di discriminazione<sup>23</sup>. È un dato assodato che più della metà delle donne all'interno dei Paesi non industrializzati soffre di anemia<sup>24</sup> e ciò, ovviamente, mette a rischio le loro capacità di vivere una vita piena e autonoma.

Fin dal momento della nascita le bambine hanno un maggior rischio di denutrizione o malnutrizione rispetto ai bambini e questo non dipende

<sup>22</sup> V. FREDIANI, E. PAYANY, A.S. PIC, *Cheffes: 500 femmes qui font la différence dans les cuisines de France*, Paris 2019.

<sup>23</sup> D. TADLI, *L'alimentation et les rapports de genre. De l'outil de coercition au levier de révolution*, Bruxelles 2019.

<sup>24</sup> Global Burden of Disease Study, *Prevalence, years lived with disability, and trends in anaemia burden by severity and cause, 1990–2021*, *The Lancet Haematology*, 2023

solo dal fatto che in determinati contesti le donne si cibano in un momento successivo a quello degli uomini, mangiando ciò che resta, ma dipende in gran misura dall'idea che le donne abbiano pochi bisogni sia in termini di quantità sia in termini di qualità dei cibi. In certe aree dell'Asia, per esempio, gli uomini e i giovani uomini consumano un numero di calorie due volte maggiore rispetto alle donne e alle ragazze<sup>25</sup>. Per combattere la denutrizione e la malnutrizione femminile bisogna combattere la falsa idea che alle donne e alle bambine servano una quantità bassa di alimenti per potersi sostenere e l'altrettanto falsa idea che i lavori tradizionalmente lasciati alle donne comportino un dispendio molto inferiore di energia rispetto al lavoro degli uomini.

La questione delle disuguaglianze di accesso al cibo è evidente se studiamo le modalità con le quali le organizzazioni umanitarie distribuiscono gli aiuti alimentari: spesso questi aiuti vengono distribuiti ai capofamiglia, che sono uomini, riprendendo e consolidando le discriminazioni sessuali dei contesti in cui le associazioni operano.

Quando si deve affrontare il tema dell'accessibilità alla "giusta" e corretta alimentazione, però, non si deve dimenticare che la questione non riguarda solo i Paesi dove la popolazione è più povera o i Paesi in guerra. La pandemia da Covid-19 ha messo ben in evidenza questo fatto: l'insicurezza alimentare è cresciuta in tutti quei contesti sociali dove le capacità di reddito non garantiscono un reale accesso alla buona alimentazione. Il divario tra uomini e donne che sono a rischio è cresciuto dall'1,7% nel 2019 al 4,3% nel 2021<sup>26</sup>.

## 7. Conclusioni

A conclusione di questo lavoro, è utile ribadire che il tema "cibo e genere" debba essere approfondito sia da parte di coloro che si occupano di *gender studies* sia da parte di coloro che si occupano di *food studies*.

Occuparsi di diritti delle donne senza tenere in considerazione gli aspetti di discriminazione e di violazione sistematica dei loro interessi riguardo all'accesso a un'alimentazione sana, sicura e adeguata può far correre il rischio di fare un discorso solo teorico che non tiene in considerazione i reali bisogni e le reali aspettative di tutte quelle donne che

<sup>25</sup> FAO, [www.fao.org/3/y3969f/y3969f03.htm](http://www.fao.org/3/y3969f/y3969f03.htm) (consultato il 25/11/2023).

<sup>26</sup> NAZIONI UNITE, <https://unric.org/it/salite-a-828-milioni-nel-2021-le-persone-che-soffrono-la-fame-nel-mondo/>.

lavorano, in modo spesso discontinuo, sottopagato e non valorizzato, per garantire il sostentamento di sé e delle loro famiglie. Allo stesso tempo, occuparsi di sostenibilità senza ragionare in termini di disegualianze di genere, significa, a mio avviso, non solo limitare l'ambito del discorso alla sostenibilità ambientale – dimenticando l'importanza e la necessità di raggiungere anche la sostenibilità sociale – ma anche creare una riflessione spuntata: se non si riconosce l'importanza delle donne difficilmente si potrà perseguire gli obiettivi di *food safety* e *food security*.



## SAGGI

*Guglielmo Siniscalchi*

*FEAR AND DESIRE.*  
LA COSTRUZIONE FILMICA DEL CORPO FEMMINILE  
NEI PRISON MOVIES HOLLYWOODIANI

SOMMARIO: 1. Stereotipi. – 2. Immagini. – 3. Corpi.

### 1. *Stereotipi*

Negli anni '70 del secolo scorso un celebre saggio di Laura Mulvey – regista, teorica del cinema, attivista e giurista femminista – intitolato *Visual pleasure and narrative cinema* [1975, *Piacere visivo e cinema narrativo*], mostra come il cinema classico hollywoodiano sia una grande macchina di costruzione di un immaginario che predilige mostrare il corpo femminile come oggetto esclusivo del desiderio maschile<sup>1</sup>: esplorando alcune opere di grandi registi come Josef von Sternberg e, soprattutto, Alfred Hitchcock, Mulvey dimostra come il grande schermo abbia disegnato lo stereotipo di una femminilità sempre subordinata allo sguardo maschile, tra desiderio di controllo, potere di soggezione ed un pizzico di perversione. Il voyeurismo dell'occhio maschile rappresentato dal cinema di "genere" hollywoodiano (commedie romantiche, musical, thriller...) è il riflesso di un modo di guardare già formalizzato nelle strutture sociali esterne e, al tempo stesso, proprio perché proposto su grande schermo, ulteriormente legittimato nelle pratiche sociali<sup>2</sup>. Dunque, il cinema è un dispositivo che riproduce ed amplifica la legge patriarcale, un sistema di relazioni incentrate sul potere dell'occhio maschile che trova nella rap-

<sup>1</sup> Cfr. L. MULVEY, *Visual pleasure and narrative cinema*, in *Screen*, 3-16(1975), 6-18. Sulla Mulvey ed il pensiero cinematografico femminista – la *feminist film theory* – vedi: S. CHAUDHURI, *Feminist Film Theorists: Laura Mulvey, Kaja Silverman, Teresa de Lauretis, Barbara Creed*, London-New York 2006.

<sup>2</sup> M. LINO, *Sguardi e corpi nelle pornografie del desiderio*, in *Between*, 5(3), 2013, 1-18.

presentazione narrativa hollywoodiana un potente ed “invisibile” meccanismo di legittimazione politica e sociale<sup>3</sup>.

Seguendo le tracce della Mulvey, queste brevi pagine intendono esplorare la costruzione del corpo femminile in alcune locandine cinematografiche che pubblicizzano un particolare genere narrativo hollywoodiano: il *prison movie*, ovvero il filone di film che trova nel carcere un set ideale<sup>4</sup>. Come vedremo, ancor più che nella narrazione filmica, le immagini racchiuse nella cornice delle locandine mostrano con estrema chiarezza come le strategie di comunicazione delle major dell'epoca siano incentrate sulla promozione di modelli di femminilità che alimentano disparità e discriminazioni di genere<sup>5</sup>.

## 2. Immagini

Prima di intraprendere qualsiasi analisi, però, dobbiamo rispondere ad una domanda: Che cos'è una locandina? Cosa sono questi oggetti, pe-

<sup>3</sup> Sul cinema come dispositivo e sulla forza normativa dei meccanismi narrativi del cinema hollywoodiano esiste ormai un'ampissima letteratura soprattutto nell'ambito dei “*Film Studies*”, ovvero quella disciplina accademica in cui l'analisi del film incrocia molte altre discipline come i “*media studies*”, i “*cultural studies*”, l'antropologia, la sociologia, i “*gender studies*”, l'economia e le strategie distributive delle case di produzione. Il tema del dispositivo cinematografico si sviluppa originariamente nella letteratura filosofica e filmica francese degli anni '60 e '70 del secolo scorso attraverso autori come Jean-Louis Comolli, Jean-Louis Baudry e Raymond Bellour, solo per citarne alcuni. Per una ricostruzione critico-sistematica del concetto di dispositivo e delle contaminazioni tra discorso giuridico e linguaggio visivo mi permetto di rinviare a: G. SINISCALCHI, *Cinema e risemantizzazione del diritto. Dispositivi, spettatori, montaggi*, Milano 2023.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione storico-filmica dei *prison movies* nel cinema americano risulta ancora fondamentale, nonostante una filmografia datata alla fine degli anni '80: B. CROWTHER, *Captured On Film. The Prison Movie*, London 1989. Con una prospettiva orientata prevalentemente ai serial televisivi americani cfr. il più recente: D. WILSON, S. O'SULLIVAN (a cura di), *Images of Incarceration: Representations of Prison in Film and Television Drama*, Hampshire 2004; e, con un “taglio” decisamente più storico e sociologico, S. COX, *The Big House: Image and Reality of American Prison*, New Haven 2009.

<sup>5</sup> Sul tema della disegualianza di genere e della rilevanza del concetto di genere per il discorso giuridico sono fondamentali le pagine di: TH. CASADEI, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, Roma 2017; e: TH. CASADEI, *Eguaglianza. Un concetto controverso e sovversivo*, in: A. ANDRONICO, T. GRECO, F. MACIOCE (a cura di), *Dimensioni del diritto*, Torino 2019, 153-183. Per ricostruire l'impatto degli studi di genere in ambito giuridico e gius-filosofico vedi: TH. CASADEI, O. GIOLO, S. POZZOLO, L. RE, *Tra società e diritto. L'impatto degli studi di genere*, in *Rivista di Filosofia del diritto*, 2, 2022, 289-304.

raltro ormai desueti, che affollavano le vie delle nostre città fino a qualche anno fa?

Ad un primo sguardo si constata facilmente che si tratta di oggetti “ibridi” che mescolano parole ad immagini, foto di scena a slogan pubblicitari, ritratti di star più o meno famose a messaggi sulla vita in carcere e sulle condizioni di detenzione. In alcuni casi, soprattutto in molti poster precedenti o immediatamente successivi alla Seconda guerra mondiale, nelle locandine predomina la componente pittorica di illustratori che “firmano” veri e propri dipinti in grado di “colpire” la fantasia del passante; in altri casi più recenti, al contrario, si preferisce realizzare piccoli collage di foto di scena, o puntare tutto sul carisma della star di turno con primi piani fotografici. Si tratta indubbiamente di tecniche diverse che, però, conservano un indubbio punto in comune: ogni locandina è prodotta per veicolare un’informazione pubblicitaria, per creare un pubblico in sala al film rappresentato. In quest’ottica le locandine sono sempre oggetti “ontologicamente dipendenti”: non esistono senza il film che reclamizzano e promuovono; la loro esistenza è sempre legata alla funzione pubblicitaria che sono chiamate a svolgere. Ma, pur essendo sempre necessariamente connesse ad un film (d’altronde esistono solo come locandine “di qualcosa”...), il loro contenuto si differenzia dall’oggetto principale da cui dipendono. E questa differenza riposa nella diversa funzione che svolgono.

Se volessimo scomodare il lessico concettuale del semiologo francese Gérard Genette potremmo definire le locandine come “paratesti”, ossia come “elementi grafici o testuali che sono di contorno ad un testo e ne prolungano la durata nel tempo e nello spazio”<sup>6</sup>. Dove il verbo “prolungare” assume il significato di far vivere il testo principale attraverso altri messaggi ed altre informazioni che ne assicurino la diffusione presso un pubblico sempre più ampio. Rispetto ad un film, nel nostro caso un *prison movie*, sono paratesti “filmici” non solo le locandine cinematografiche ma, in tempi più recenti, anche e soprattutto i trailer televisivi e, seppur con funzioni parzialmente diverse, le interviste agli autori o agli attori, le recensioni dei critici, o i pressbook riservati agli uffici stampa<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Sull’origine del termine e del concetto di “paratesto” vedi soprattutto: G. GENETTE, *Figure*, Torino 1966; e *Palinsesti. La letteratura al secondo grado*, Torino 1997.

<sup>7</sup> Scrive Ugo Volli: “Esistono in genere nei processi comunicativi maturi dei dispositivi che servono a suggerire al lettore come ritagliare un testo e secondo che modalità leggerlo. Si tratta di meta segni molto istituzionalizzati ed evidenti sul piano percettivo, che vengono chiamati paratesti. [...] Il paratesto è tutto ciò che sta attorno al testo vero e

La differenza fra “testo” (in questo caso il film) e “paratesto” (la locandina) ci permette di tracciare una precisa linea di distinzione concettuale tra film e locandina: analizzare i poster non significa parlare della pellicola bensì spostare l’analisi su oggetti diversi, che sono strettamente correlati con il testo cui si riferiscono, ma che conservano una propria autonomia concettuale. Non solo. Come abbiamo già visto, è proprio isolando il “paratesto locandina” che ci accorgiamo della sua specifica funzione rispetto al testo filmico principale: le locandine servono principalmente, se non esclusivamente, a veicolare messaggi pubblicitari. Ovviamente, per svolgere la loro funzione, le locandine sono “costrette” a racchiudere nello spazio di un’immagine tutte le notizie e informazioni in grado di catturare l’attenzione del potenziale spettatore, convincendolo ad acquistare un biglietto per recarsi in sala a vedere il film. Per suscitare la curiosità del pubblico ogni locandina deve offrire modelli e stereotipi in cui ogni osservatore può facilmente identificarsi o che si possono facilmente accordare coi sogni, più o meno proibiti, e coi desideri, più o meno inconsci, di una collettività. Ogni locandina è un dispositivo che si nutre e alimenta l’immaginario di una determinata società rivelando aspettative, pulsioni, percezioni e visioni dei destinatari del messaggio pubblicitario.

Durante il secolo scorso, i grandi *studios* hollywoodiani hanno sviluppato sofisticate strategie di comunicazione pubblicitaria per promuovere nel modo migliore i loro prodotti, indagando a fondo i gusti, l’habitus culturale, le rappresentazioni collettive di ogni ipotetico spettatore delle pellicole distribuite in sala<sup>8</sup>.

Ecco perché l’analisi delle locandine può risultare ancora più interessante della visione delle stesse pellicole: le locandine condensano, in pochi tratti di matita o in efficaci slogan, un immenso apparato di informazioni che possono risultare preziose spie per comprendere – rubando

proprio: il nome dell’autore, il titolo, la prefazione, la quarta di copertina, le epigrafi, ma anche le recensioni e le interviste all’autore. [...] Fra i paratesti più noti, possiamo citare titoli di libri, film, giornali, testate giornalistiche, sigle televisive e radiofoniche, icone di computer, indici, copertine di libri e relative iscrizioni, fregi e “fili” di impaginazione dei quotidiani, cornici per immagini, risoluzione sulla tonica di un brano musicale, sipari teatrali, ecc. tutti questi meta-segni paratestuali servono a suggerire al lettore un certo modo di tagliare il testo, e fornirgli istruzioni per il suo uso”. (U. VOLLI, *Manuale di semiotica*, Roma-Bari 2003, 62).

<sup>8</sup> Per un’ampia ricognizione e profonda comprensione di queste strategie di comunicazione e costruzione dei generi cinematografici hollywoodiani, con riflessi interessanti anche per la teoria del diritto, vedi: R. ALTMAN, *Film/Genere*, Milano 2004.

le parole a Lawrence Friedman – “la cultura giuridica esterna” ossia la “cultura di tutti coloro che non appartengono al cerchio magico del diritto, ovvero che non operano immediatamente con norme e strumenti giuridici”<sup>9</sup>; oppure il nesso profondo tra cultura popolare e costruzione dell’immaginario giuridico; o, ancora, i giochi di potere e le soglie di resistenza critica che si sono sviluppati intorno a determinati stereotipi sociali e giuridici.

Se poi consideriamo come la nostra attenzione si concentri sulla rappresentazione del corpo femminile nei manifesti di pellicole carcerarie, soggetto apparentemente “scomodo” per invogliare qualcuno ad assistere ad una proiezione a pagamento, vediamo che l’analisi di questi segni diviene particolarmente significativa, suscitando molte domande stimolanti per arricchire la comprensione del discorso socio-giuridico.

Solo qualche esempio: Quali stereotipi costruiscono le major hollywoodiane per rendere commercialmente appetibile un luogo tradizionalmente “sgradevole” come il carcere? E che ruolo svolge l’elemento femminile nella rappresentazione di questa realtà carceraria? O ancora: Quali sentimenti suscita nel pubblico la visione di queste locandine? Il carcere in “cartolina” quali modelli culturali e stereotipi di genere difonde attraverso le immagini? Queste alcune delle domande cruciali che l’oggetto locandina pone al giurista chiamato a decodificare i “messaggi normativi” e la forza espressiva di immagini sempre sospese fra arte e marketing e che non è possibile affrontare in questa sede<sup>10</sup>.

Nelle pagine che seguono intendo solo mostrare che tipo di stereotipo del corpo di donna le locandine dei *prison movies* hollywoodiani hanno

<sup>9</sup> Mi riferisco ovviamente alla distinzione tra “cultura giuridica interna” e “cultura giuridica esterna” in: L. FRIEDMAN, *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Bologna 1978. Più di recente Friedman si è interrogato su come la “cultura giuridica esterna” – in modo particolare la cultura cinematografica – siano essenziali per assicurare l’efficacia di un sistema di norme giuridiche: l’impatto di una norma dipende anche dalla predisposizione culturale a “seguire la regola” di una comunità, da una sensibilità culturale che, oggi, è costruita e diffusa soprattutto dalle immagini televisive e cinematografiche (L. FRIEDMAN, *Impact: How Law Affects Behavior*, Cambridge 2016).

<sup>10</sup> Per un’ampia ricerca sulle locandine dei *prison movies* mi permetto di rinviare a: C. SARZOTTI, G. SINISCALCHI, *Il carcere e la dis-misura della pena. Una ricerca sulle locandine cinematografiche dei prison movies*, in: A. AMATO MANGIAMELI, C. FARALLI, M.P. MITTICA, (a cura di), *Arte e limite. La misura del diritto*, Roma 2012, 341-367; C. SARZOTTI, G. SINISCALCHI (a cura di), *eVISIONI. Il carcere in pellicola, collage e graffiti*, Barletta 2013; C. SARZOTTI, G. SINISCALCHI, *Le locandine dei prison movies. Messaggi normativi e sentimenti giuridici*, in: C. FARALLI, V. GIGLIOTTI, P. HERITIER, M.P. MITTICA (a cura di), *Il diritto tra testo e immagine. Rappresentazione ed evoluzione delle fonti*, Milano 2014, 191-213.

proposto tra gli anni '30 e gli anni '60 del secolo scorso<sup>11</sup>, non solo falsificando la verisimiglianza della rappresentazione dello spazio carcerario, ma anche contribuendo ad alimentare una cultura di genere dove il ruolo della donna è interamente prodotto *da e per* lo sguardo maschile.



### 3. Corpi

La costruzione di uno stereotipo femminile ben preciso appare fin da subito con l'uscita delle prime locandine di film carcerari prodotti dalle major hollywoodiane<sup>12</sup>. Un *prison movie* di successo come *Io sono un evaso* [1932, *I Am a Fugitive from a Chain Gang*] di Mervyn LeRoy è pubblicizzato attraverso una serie di locandine composte da un mosaico di immagini diverse: fotogrammi originali della pellicola, che mostrano le dure condizioni di vita dei detenuti dell'epoca e la realtà dei lavori forzati – ricordiamo come il film sia soprattutto un atto di denuncia contro le disumane pene riservate ai condannati nei primi decenni del secolo scorso... – affiancano illustrazioni a carattere melodrammatico che sottolineano come la detenzione carceraria costituisca in molti casi una tragedia sentimentale. Sicuramente l'idea di inserire nella presentazione della pellicola un elemento che allude alla dimensione privata del dramma della detenzione svolge una funzione di “marketing”, cercando di suscitare curiosità ed empatia anche in un pubblico femminile probabilmente poco incline a recarsi in sala per assistere unicamente ad una storia

<sup>11</sup> Senza ripercorrere la sterminata letteratura critico-sociologica e socio-giuridica sulla costruzione degli stereotipi di genere, mi preme ricordare l'analisi sulla rilevanza degli stereotipi in teoria del diritto in: F. SCHAUER, *Di ogni erba un fascio. Generalizzazioni, profili, stereotipi nel mondo della giustizia*, Bologna 2008.

<sup>12</sup> Un'accuratissima indagine filmica e sociologica dei primi lungometraggi dedicati al carcere nel cinema americano è al centro del volume: A. GRIFFITHS, *Carceral Fantasies. Cinema and Prison in Early Twentieth-Century America*, New York 2016.

di violenza e sopraffazione tra uomini. La raffigurazione che segna tutta la serie di locandine del film, però, assume anche un altro significato: mentre i fotogrammi si alternano nello spazio delle locandine, il corpo di donna è presentato sempre inginocchiato e disperatamente aggrappato alle spalle di un uomo con la celebre divisa a strisce da detenuto. Se la figura maschile è la protagonista della narrazione, alla figura femminile è immediatamente riservato un ruolo ancillare e subordinato: a differenza di quanto accadeva nella realtà, dove molte donne soprattutto negli stati poveri dell'America del sud subivano duri trattamenti detentivi, il cinema offre uno stereotipo di rappresentazione dell'universo femminile rassicurante e perfettamente inserito nella dinamica familiare matrimoniale ribadita anche dalla trama del film. Anzi: potremmo dire che l'aver affiancato in un'unica locandina le immagini dei lavori forzati alle illustrazioni della drammatica separazione tra i corpi del protagonista e di sua moglie suggerisca come l'ingiustizia del carcere e della detenzione consista anche nella fine del sogno borghese dell'*american way of life*. Analogamente a quanto accade in quasi tutti i "generi" cinematografici americani del periodo, anche il nascente filone del cinema carcerario scorge nel grande schermo un magnifico strumento di normalizzazione sociale ed istituzionale in cui il corpo della donna svolge un ruolo di fondamentale importanza<sup>13</sup>.

Qualche anno più tardi il corpo femminile torna protagonista nelle locandine di un altro *prison movie* di successo: *Forza bruta* [1947, *Brute Force*] di Jules Dassin interpretato da una star nascente come Burt Lancaster. Anche questa locandina presenta una struttura visiva analoga alla precedente, riservando al corpo della donna protagonista il riquadro illustrato a fianco dei soliti fotogrammi "rubati" alle sequenze della pellicola. La figura femminile è sempre collocata al fianco del corpo del protagonista maschile, questa volta, però, con un duplice intento: ribadire lo stereotipo della donna presentato esclusivamente come "appendice" dell'eroe detenuto maschile; ma anche, considerando la funzione promozionale dell'oggetto semiotico considerato, attrarre lo sguardo di un potenziale pubblico femminile con la visione in primo piano del torso nudo della star maschile. Già in queste prime locandine si intravede con chiarezza come il cinema costruisca un immaginario collettivo di femminilità interamente dipendente dalla figura maschile muovendosi in una duplice di-

<sup>13</sup> Sul rapporto tra normatività sociale e processi di normalizzazione giuridica ed istituzionale, con un occhio anche al discorso cinematografico, mi permetto di rinviare a: G. SINISCALCHI, *Normalità di norme*, Bari 2007.

rezione: la prima traiettoria mostra come le locandine siano pronte a recepire modelli sociali – la donna subalterna nella veste di moglie o amante... – consolidandoli attraverso la forza persuasiva del



grande schermo; la seconda muove dalla locandina verso il pubblico: le locandine rafforzano i modelli sociali trasformandoli in autentici stereotipi che finiscono per riflettersi ed influenzare lo spettatore. Il cinema si rivela un potente amplificatore che registra gli echi e suoni diffusi in un contesto sociale per poi restituirli sotto forma di irresistibili *refrain* o ritornelli che finiscono per caratterizzare gli usi, i costumi e le abitudini di un periodo storico.

Nel dopoguerra, con la cosiddetta epoca d'oro del cinema hollywoodiano, alcune locandine optano per una decisiva virata nella visione del corpo di donna: dal rassicurante quadretto di coppia che segna l'immaginario cinematografico carcerario dei primi decenni del Novecento, le donne divengono protagoniste assolute, non solo come detenute, ma, anche e soprattutto, come oggetti del giudizio o del desiderio di un pubblico ormai squisitamente maschile.

Basti pensare al poster di *N.N. Vigilata Speciale* [1951, *The Company She Keeps*] di John Cromwell:



il film non rientra propriamente nel genere dei *prison movies* ma racconta la vicenda giudiziaria di una donna tra risvolti *crime* ed una buona dose di melodramma. Eppure la locandina della pellicola, più che evi-



denziare passaggi o momenti chiave della narrazione, preferisce ritrarre la protagonista sotto lo sguardo colpevolizzante di una figura maschile che rappresenta l'ordine e la legge. La donna non è ancora dipinta nelle vesti di detenuta ma inizia ad essere considerata come possibile elemento destabilizzante da riportare sempre sotto l'occhio vigile e "paterno" della figura maschile.

Negli stessi anni '50 tocca ad un'altra locandina illustrare i corpi di donne in rivolta tra le mura di una struttura di detenzione: i disegni pubblicitari de *La rivolta delle recluse* [1955, *Women's Prison*] risultano particolarmente significativi nell'assegnare ai corpi femminili un ruolo eversivo e destabilizzante; l'immagine, però, rivela anche altre sfumature sulla rappresentazione delle detenute: le ampie scollature suggeriscono come i *prison movies* tendano verso una erotizzazione del soggetto femminile, fin qui ancora inedita, inaugurando un filone narrativo che, di lì a qualche anno, costituirà un vero e proprio sottogenere del *prison movie* intitolato "Women in Prison".



Due le considerazioni: la prima riguarda ancora una volta la diversa iconografia riservata ai corpi maschili e femminili. Se nella locandina precedentemente esaminata il ritratto a mezzobusto nudo di Burt Lancaster ha un chiaro intento celebrativo dell'eroe che lotta per conquistare una libertà ingiustamente negata; qui le figure di donna, "contrappuntate" dal volto in alto di un'altra detenuta con una chiara espressione di vergogna e rimorso, assumono una valenza socialmente negativa. Non solo, la locandina presenta evidenti allusioni erotiche assolutamente assenti nelle sequenze del film che, invece, si limitano a raccontare una classica rivolta carceraria tutta "al femminile". Basti vedere la seconda locandina qui a

fianco che incornicia un'immagine di scena, e non un dipinto come la precedente, con gli stessi corpi delle attrici visibilmente meno scoperti. La differenza tra testo e paratesto risulta evidente: per rendere più “appetibile” il genere *prison movie* si punta sulla costruzione di uno stereotipo del corpo di



donna in cui l'intento, più o meno velato di denuncia degli abusi e soprusi commessi nelle strutture penitenziarie, cede il passo ad una visione morbosa e voyeuristica che vuole solo compiacere l'occhio di un pubblico maschile.

Una tendenza che diviene sempre più esplicita e dominante negli anni a seguire. Il manifesto di *Rivolta al braccio D* [*House of Women*] di Walter Doninger del 1962 sembra portare definitivamente a compimento l'idea che il *prison movie*, più di altri generi hollywoodiani, abbia sposato strategie promozionali interamente basate su un “regime scopico” maschilista<sup>14</sup>.

La nuova iconografia pubblicitaria rinuncia completamente ad introdurre nello spazio visivo della locandina fotogrammi e immagini del set, per affascinare i suoi potenziali spettatori solo attraverso il disegno di corpi femminili che mescolano alle sbarre del carcere, improbabili tacchi a spillo, schiene scoperte, abiti da sera e segni di frustate: tutti elementi grafici che falsificano ogni possibile verisimiglianza della rappresentazione, individuando nel carcere, non tanto uno spazio concentrazioneario, quanto un luogo interdetto ideale per materializzare sguardi proibiti e perversioni cinematografiche.

<sup>14</sup> Il termine ‘regime scopico’ è stato introdotto per la prima volta in teoria del cinema da Christian Metz nell’ambito delle sue ricerche su cinema e psicanalisi ed indica il nesso tra sguardo cinematografico e voyeurismo dello spettatore. Si tratta di un concetto molto interessante perché attiene strettamente alla considerazione del cinema come arte e pratica normativa, in gradi di influenzare e dirigere i comportamenti e gli stili di pensiero degli spettatori. Sul punto vedi: C. METZ, *Cinema e psicanalisi. Il significante immaginario*, Milano 1980, 2022. Sul tema del carcere come spazio voyeuristico con una digressione anche nella cultura popolare e nella letteratura vedi: J.I. ROSS, *Varieties of Prison Voyeurism: an Analytic/Interpretive Framework*, in *The Prison Journal*, 95(3), 2015, 397-417.



La detenuta come corpo sessualizzato si consolida come stereotipo trascinando il genere *prison movies* verso una deriva che, negli anni a seguire, sconfinerà nel *soft core*, anche d'autore, e nella ibridazione con altri generi – dall'horror/splatter al cinema esotico d'avventura – sempre caratterizzati da un regime di visibilità incentrato sull'attrazione tra occhio maschile e corpo femminile.

Concludendo questa nostra brevissima indagine storico-critica, abbiamo visto come le locandine dei

*prison movies*, dagli anni '30 fino al secondo dopoguerra, costituiscono uno strumento prezioso per comprendere come Hollywood – anche in produzioni decisamente minori... – abbia contribuito non poco a costruire un immaginario cinematografico e sociale del femminile sempre rappresentato in un ruolo subalterno al maschile. Se nei primi film carcerari la donna è elemento indispensabile per certificare lo stile borghese e familiare americano, successivamente queste locandine offrono una visione del corpo femminile come anomalia da normalizzare – e non eccezione da salvaguardare... – o, peggio, come semplice oggetto di desiderio da “spiare” nel buio della sala.



LE ISTITUZIONI DI PROMOZIONE  
E GARANZIA DELLA PARITÀ DI GENERE.  
FUNZIONI E QUESTIONI  
IN UNA PROSPETTIVA STORICO-CRITICA

SOMMARIO: 1. Premessa e oggetto dell'indagine. – 2. Cenni storico-ricostruttivi a proposito di istituzioni e strumenti per la parità uomo-donna. – 2.1. Il panorama italiano: l'influenza dei movimenti femministi e il contributo dell'accademia sulla legislazione in materia di parità uomo-donna nel lavoro. – 2.2. Le innovazioni del quadro normativo e strategico comunitario a cavallo dei due secoli, nella prospettiva dei soggetti. – 2.3. La (accentuata) specificazione di compiti in funzione della parità effettiva nel diritto derivato del nuovo secolo. – 3. Il proliferare di organismi di parità e il pluralismo organizzativo come tratto tipico dell'esperienza italiana e la farraginosità della legislazione sul piano applicativo. – 3.1. La parità di genere nel settore pubblico e l'avvio della stagione dei Comitati unici di garanzia. – 4. Vecchie questioni per nuove funzioni. – 5. Considerazioni conclusive a proposito di attori istituzionali, organizzazioni e agenzie culturali. Il ruolo (possibile) dell'Università.

1. *Premesse e oggetto dell'indagine*

Come è noto, la strumentazione teorica, giuridica e operativa volta a promuovere l'effettività del principio di eguaglianza tra generi è di rimarchevole consistenza e presenta sfaccettature molteplici, le quali rilevano sia sul piano tecnico-giuridico – si pensi all'imponente armamentario del diritto antidiscriminatorio –, sia su quello politico-istituzionale, dove si coglie una crescente rilevanza delle strategie improntate al principio del *gender mainstreaming*.

La poliedricità, insieme alla forte complessità del tema racchiuso nella formula 'parità di genere', lascia intendere quanto possa essere complicata o farraginosa l'azione della ricca platea di soggetti, organismi, *authority* o istituzioni chiamati, a vari livelli e in diversi ambiti, ad utilizzare la ormai variegata strumentazione disponibile.

Di qui, l'esigenza di soffermarsi, sia pure in termini prevalentemente

ricostruttivi e al fine di suggerire qualche spunto di riflessione critica, sulla questione dei soggetti ai quali risulta affidato il compito pratico di interpretare ed attuare la normativa vigente, comprenderne le logiche e attivarsi per garantire la concreta applicazione delle tecniche normative e di tutela via via adottate dal legislatore, a livello sia nazionale che euro-unitario. Tecniche che includono anche misure di natura promozionale e che richiedono di essere gestite in maniera consapevole e attraverso forme di azione sinergica, attraverso le quali intercettare e organizzare, coordinandoli, l'insieme di interessi o istanze che fanno da sfondo alle questioni concernenti le diseguaglianze, in particolare di genere, nelle democrazie contemporanee.

La scelta di analizzare ruolo e funzioni dei soggetti trae ragioni importanti dal processo di ampliamento del diritto antidiscriminatorio, nel senso della sua intersezione con la tematica della dignità e – in forte correlazione con ciò – dell'intreccio tra la dimensione di *policy*, che si gioca entro un quadro essenzialmente pubblicistico<sup>1</sup>, e quella, oltremodo spinosa, dei rapporti tra privati ovvero, per quello che più rileva in questa sede, dei rapporti che hanno ad oggetto il lavoro.

A tenere insieme queste due dimensioni, almeno nella riflessione qui proposta, vi è la convinzione che la prospettiva tendenzialmente universalistica e dignitaria del principio di non discriminazione<sup>2</sup>, insieme al suo rilievo trasversale, trovi nel mondo del lavoro un terreno d'elezione per l'analisi di criticità e potenzialità di un processo che, se da un lato, esprime istanze di maggiore partecipazione politica democratica<sup>3</sup>, dall'altro

<sup>1</sup> M. BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio tra innovazione e continuità*, in EAD. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano 2007.

<sup>2</sup> Ivi, XII; S. NICCOLAI, *Il dibattito intorno alla svolta universalistica e dignitaria del diritto antidiscriminatorio*, in *Dir. e Soc.*, 2, 2014, 313, alle quali si rinvia per gli opportuni approfondimenti anche bibliografici.

<sup>3</sup> M. BARBERA, S. BORELLI, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT-451, 86 s., ove si ricorda che si tratta di principi originariamente concepiti come forma di controllo dei poteri pubblici e limite al loro esercizio arbitrario o irragionevole. Ma, almeno nella riflessione che si intende svolgere in questa sede, interessa evidenziare la dimensione di *policy* del principio di eguaglianza e di non discriminazione e sottolinearne il rilievo anche sul piano della politica o *politics*, ai fini delle pratiche di acquisizione e di gestione del potere, con riflessi e condizionamenti reciproci sullo stesso sistema politico (nel senso di *polity*). In queste dinamiche, infatti, le questioni del consenso e della rappresentanza o mediazione di interessi dalla natura composita giocano un ruolo rilevante, come peraltro insegna l'esperienza sociopolitica e giuridica nord-americana. D'altronde, le logiche che animano la ricerca e la gestione del consenso attraverso il richiamo alle tematiche delle differenze e delle diseguaglianze sembrano insinuarsi in maniera ormai significativa anche nello scenario italiano, complice

sembra attaccarne le fondamenta, ossia «il basarsi sulla protezione di gruppi e minoranze storicamente svantaggiati»<sup>4</sup>.

Soprattutto, la materia è evocativa di questioni fortemente radicate nella nostra società e, in particolare, nella struttura sociale detta patriarcale, terreno di affermazione e sviluppo del modo di produzione capitalistico, come si avverte ormai da tempo non solo nelle riflessioni e nelle pratiche politiche, specie dei femminismi<sup>5</sup>, ma anche nella più rilevante letteratura storico-filosofica e sociologica nonché, si potrebbe dire, in un'eccellente nicchia di quella giuridica<sup>6</sup>.

## 2. *Cenni storico-ricostruttivi a proposito di istituzioni e strumenti per la parità uomo-donna*

### 2.1. *Il panorama italiano: l'influenza dei movimenti femministi e il contributo dell'accademia sulla legislazione in materia di parità uomo-donna nel lavoro*

Nonostante l'ampio riconoscimento, il principio di uguaglianza tra generi continua a presentare molteplici profili di criticità, sia sul piano teorico e concettuale<sup>7</sup>, sia sul piano dell'applicazione delle norme e, in particolare, dell'effettività di garanzie, tutele e misure di sostegno o promozionali.

Molte di queste criticità, è noto, si trascinano da tempo.

Vale la pena ricordare, in particolare, quanto emerse nel ricco dibattito dottrinale che si svolse intorno all'adozione legge n. 125 del 1991, apice di una stagione particolarmente feconda nella quale, sulla scia della felice interazione tra istituzioni politiche, accademia, società civile e mo-

la forte crisi dei corpi intermedi. Per una lettura interessante, anche nella prospettiva qui solo accennata, cfr. S. NICCOLAI, *op. cit.*

<sup>4</sup> Anche per approfondimenti bibliografici, v. nota 2.

<sup>5</sup> Cfr. A. SIMONE, in questo *Fascicolo*.

<sup>6</sup> Oltre che ai contributi raccolti in questo *Fascicolo* e alla bibliografia ivi citata, si rinvia, diffusamente, a L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna 2005.

<sup>7</sup> Solo a titolo esemplificativo, si pensi alle diverse posizioni teoriche sul significato di eguaglianza, sul rapporto tra eguaglianza e libertà o, in termini forse ancora più problematici, al rapporto tra eguaglianza e diversità nonché alle diverse opzioni culturali che vi fanno da sfondo, le quali inevitabilmente riflettono i rapporti di potere di volta in volta dominanti o, almeno, di questi risentono. Per tutti, cfr. S. FREDMAN, *Discrimination Law*, Oxford 2023, spec. 1 ss. nonché la bibliografia citata in nota 19.

vimenti femministi, era maturato il passaggio dalla c.d. legislazione paritaria<sup>8</sup> a quella improntata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale. A buona ragione considerata di attuazione costituzionale, la legge del 1991 (nel tempo modificata e incorporata nel d.lgs. n. 198 del 2006, cd. Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), era dichiaratamente volta a favorire l'occupazione femminile e, dunque, a intervenire direttamente sulle cause strutturali delle disparità tra uomini e donne, ponendosi come fine quello di assicurare uguali opportunità nelle diverse fasi della vita lavorativa, anche mediante l'adozione di azioni positive<sup>9</sup>.

A livello di legislazione, si recepiva, così, quanto rivendicato dai movimenti femministi<sup>10</sup> e sostenuto dalla dottrina (anche giuridica) più avanzata<sup>11</sup> in ordine alla necessità di superare l'ottica formale della parità per intervenire sulle diseguaglianze materiali, ossia su disparità radicate nel tessuto sociale. Un assunto che sembra orientare le scelte di politica legislativa da questo momento in poi, specie per effetto della fonti internazionali, è che «il meccanismo stabilito per l'applicazione delle norme

<sup>8</sup> È d'obbligo il richiamo a v. M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità: la legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna 1979, dal 2023 anche in ed. digit., che lucidamente avvertiva in ordine ai limiti della «tecnica legislativa» utilizzata dalla legge n. 903 del 1977 rispetto a quello che era il grande problema della «emarginazione delle donne (nella società e anche a causa della famiglia)» e, quindi della «disoccupazione e sottoccupazione femminile». Problema che richiedeva una «legge promozionale, ma con un'attenzione agli strumenti adeguata all'oggetto della promozione» (p. 223). Preoccupazione cruciale, peraltro presente anche nel dibattito dell'attualità, era quella di evitare che la legge di parità si realizzasse «sul terreno della suddivisione tra uomini e donne delle scarse possibilità di lavoro», perché deve invece «realizzarsi sul terreno della generale battaglia per la trasformazione dell'apparato produttivo e della società» (nota 25 di p. 282, a cui si rinvia anche per la dottrina citata).

<sup>9</sup> Il cui *fine*, sottolinea F. BORGOGELLI, *Tipologia delle azioni positive*, in L. GAETA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il diritto diseguale*, Torino 1992, 86-87, consiste «nella modifica del modello socioeconomico che impedisce la libera ed eguale partecipazione al lavoro delle donne proprio perché non è un modello neutro, costruito per una società ed una classe di lavoratori e lavoratrici che possono scegliere secondo le proprie soggettive esigenze, legate anche alle rispettive 'specificità'; bensì un modello che attribuisce alle donne un ruolo preconstituito». Il presupposto delle azioni positive, infatti, risiede «in quel complesso articolarsi di fattori economici, sociali, culturali, ideologici che assumono i contorni di una gabbia strutturale e sovrastrutturale» basata «su stereotipi, su criteri economici di organizzazione del lavoro e del tempo di lavoro che si configurano come ostacoli di fatto che rendono il bene da dividere (l'occasione di lavoro, di un lavoro qualitativamente soddisfacente ecc.) non effettivamente disponibile per le donne».

<sup>10</sup> In particolare, il femminismo della c.d. seconda ondata.

<sup>11</sup> Limitatamente alla dottrina giuslavoristica, v. almeno il già citato Volume della Ballestrero e, per il dibattito che ha preceduto l'adozione della l. n. 125/1991, cfr. diffusamente, M.L. DE CRISTOFARO (a cura di), *Lavoro femminile e pari opportunità*, Bari 1989; cfr. inoltre L. GAETA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il diritto diseguale*, Torino 1992.



ha la stessa importanza dei diritti che quelle intendono garantire»<sup>12</sup>, tanto più se lo strumento legislativo si suppone chiamato a incidere sul modello economico, sociale e culturale da cui la disparità trae origine e, in definitiva, modificare l'assetto dei rapporti di produzione e, indirettamente, di riproduzione<sup>13</sup>.

Eppure, di quella legge se ne denunciò abbastanza presto il mancato decollo e, paradossalmente, si ipotizzò – «con senno di poi» – che l'elaborazione teorica e politica che aveva preceduto quell'intervento potesse aver «forzato un po' illuministicamente le resistenze disseminate nella società, nel sistema di relazioni industriali, negli stessi sindacati», visto che non tutte le forzature «per quanto mosse da buone intenzioni, servono davvero ad accelerare l'evoluzione sociale e del costume»<sup>14</sup>.

Difficile, oggi, smentire tale lettura e, anzi, non utilizzarla per comprendere l'evoluzione successiva e mettere a fuoco alcuni passaggi indicativi di criticità che appaiono pressoché endemiche.

L'esperienza applicativa della l. n. 125/1991 rese evidente che per il buon funzionamento della normativa occorre intervenire sulle «istituzioni» e sugli «strumenti» delle politiche delle pari opportunità, ossia migliorare e irrobustire il collegamento tra soggetti istituzionali (consigliere e consiglieri di parità) e strumenti, declinati nella caratteristica doppia chiave di intervento costituita dalla tutela giudiziaria (individuale e collettiva) e dall'azione positiva promozionale<sup>15</sup>. Fu questo, in effetti, l'intento del d. lgs n. 196/2000, di attuazione di una delega dai contenuti tuttora interessanti<sup>16</sup>, quasi un manifesto politico-istituzionale per la re-

<sup>12</sup> M.L. DE CRISTOFARO, *op. cit.*, 135. Una consapevolezza, d'altronde, maturata già nel dibattito degli anni '70 e che, nell'ambito giuslavoristico, aveva trovato espressione nel già citato volume della Ballestrero.

<sup>13</sup> Sempre che «non si abbia l'illusione che sia in sé sufficiente», come rimarca M.G. GAROFALO, *Strumenti di effettività e legislazione sulla parità uomo-donna*, in M.L. DE CRISTOFARO, *op. cit.*, 95 s.

<sup>14</sup> È quanto osservano Tiziano Treu e Maria Vittoria Ballestrero nella *Introduzione* ad un noto commentario alla legge 125/1991, come sagacemente ricordato da Marzia Barbera nella *Introduzione a La riforma delle istituzioni e degli strumenti delle politiche di pari opportunità, Commentario sistematico al decreto legislativo n. 196/2000*, in *Nuove leggi civ. comm.*, Padova 2003, a cui si rinvia per gli opportuni approfondimenti, anche bibliografici.

<sup>15</sup> M. BARBERA, *Introduzione*, cit., 633, e F. GUARRIELLO, *La nuova disciplina relativa alle consigliere e ai consiglieri di parità*, *ibidem*, 642.

<sup>16</sup> Si trattava, per l'art. 47 della l. n. 144/1999, di «rafforzare gli strumenti volti a promuovere l'occupazione femminile, a prevenire e contrastare le discriminazioni di genere nei luoghi di lavoro» attraverso «norme intese a ridefinire e potenziare le funzioni, il regime giuridico e le dotazioni strumentali dei consiglieri di parità, nonché a migliorare l'efficienza delle azioni positive».

alizzazione effettiva della parità di genere, ma largamente disatteso nella pratica attuazione.

Orbene, la realizzazione effettiva della parità di genere concerne l'*altra faccia* del paradigma egualitario, quella che attiene al rispetto e alla valorizzazione delle differenze. Differenze che, se pure rilevano sul piano individuale, presentano una dimensione tendenzialmente collettiva, come appartenenza a un gruppo sociale protetto (in posizione di particolare svantaggio)<sup>17</sup>. Al tempo stesso, il rispetto e la valorizzazione delle differenze, in una logica di tipo (non strettamente risarcitorio ma) promozionale e redistributivo, rilevano in una dimensione anche pubblicistica, quale questione di giustizia della società nel suo complesso<sup>18</sup>.

Senza poter qui approfondire i profili filosofico-politici sottesi a tali tematiche, peraltro connotati dalla contrapposizione tra le diverse teorie riconducibili al femminismo, specie in ordine all'adesione o alla critica del paradigma delle pari opportunità<sup>19</sup>, qui si vuole evidenziare il senso profondo dell'opzione di porre al centro del discorso i soggetti ai quali risulta affidato il compito della traduzione pratica di quei concetti e di quelle istanze<sup>20</sup>.

Si tratta di un compito che implica qualificazioni e competenze di tipo tecnico ed esperienziale che includono – profilo forse trascurato – anche capacità di rappresentazione di interessi che sono, al tempo stesso, privati – da riferirsi al gruppo sottorappresentato o svantaggiato – e pubblicistici, in quanto la realizzazione di obiettivi di effettiva parificazione o riequilibrio nei rapporti di genere ha radici profonde nelle tradizioni

<sup>17</sup> Benché rilevino sempre determinate caratteristiche della persona – che si suole distinguere come ascritte (come genere o etnia) o scelte (ad es. come convinzioni religiose, opzioni e modelli culturali, politici, etici) –, è difficile negare che sia sempre coinvolto un interesse di gruppo, almeno nella prospettiva della eguaglianza sostanziale o della parificazione. Cfr. M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, 2004, spec. 504-505 e 510-511; v. anche S. FREDMAN, *Discrimination Law*, Oxford 2023, spec. cap. IV.

<sup>18</sup> Provando ad attingere al lessico e alle costruzioni teoriche della esperienza giuridica nordamericana, si potrebbe parlare di *compelling interest*, come sembra suggerire M.V. BALLESTRERO, *op. ult. cit.* Se, infatti, l'adeguata rappresentazione delle minoranze è un obiettivo da realizzare (è un *compelling interest*), questo obiettivo riguarda non l'individuo come tale, ma l'individuo come appartenente ad una "minoranza".

<sup>19</sup> V. L. RE, *Eguaglianza, differenza e diritto. Uno sguardo al dibattito femminista contemporaneo*, in *About Gender*, 2019. *Amplius*, cfr. almeno I.M. YOUNG, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton 1990 (*Le politiche della differenza*, ora Milano 2024), nonché N. FRASER, A. HONNETH, *Redistribuzione o riconoscimento?*, Milano 2020 (v. o. 2003).

<sup>20</sup> Ossia, il «duplice compito» di vigilare ed intervenire per combattere ogni forma di discriminazione fondata sul sesso ed insieme di promuovere e sviluppare le politiche di pari opportunità, come messo in evidenza da F. GUARRIELLO, *op. cit.*, spec. 653.

costituzionali europee – si pensi agli art. 3 e 37 della Costituzione italiana – e trova formale riconoscimento nelle fonti internazionali, in particolare dell’Unione europea.

## 2.2. *Le innovazioni del quadro normativo e strategico comunitario a cavallo dei due secoli*

Proprio gli sviluppi intervenuti a livello di Unione europea nell’arco temporale che va dal trattato di Amsterdam (1997) a quello di Lisbona (2007) delineano un quadro di rinnovato interesse per queste tematiche, con ripercussioni anche nell’esperienza italiana, per quanto non sempre lineari e armoniche, se si pensa al carattere frammentato della legislazione antidiscriminatoria, contenuta in interventi del legislatore che si sono succeduti nel tempo senza che via sia mai stata una razionalizzazione complessiva (certo non realizzata dal d. lgs. 198/2006, benché formalmente denominato Codice delle pari opportunità tra uomo e donna).

Rimanendo sul versante sovranazionale, vale la pena ricordare che, a cavallo tra i due secoli, si realizza una espansione della disciplina di contrasto delle discriminazioni e di promozione dell’eguaglianza al di fuori del tradizionale ambito della differenza tra lavoratori e lavoratrici e oltre la dimensione del genere, a seguito della moltiplicazione dei fattori di esposizione al rischio di trattamenti sperequati (elencati nella clausola antidiscriminatoria introdotta dal Trattato di Amsterdam, ora art. 19 TFUE)<sup>21</sup>. Ma la promozione della parità tra uomini e donne (con particolare riferimento all’ambito del lavoro e della occupazione) mantiene la sua specificità e se ne afferma, anzi, la centralità, non solo sul piano del rafforzamento normativo (ad. es., direttiva 2002/73/CE, che modifica la direttiva 76/207/CEE, rifiuta all’interno della direttiva 2006/54/CE adottata sulla base giuridica di cui all’art. 141 TFUE e tenendo conto di quanto riconosciuto agli artt. 2 e 3.2 del Trattato sull’Unione europea nonché agli articoli 21 e, principalmente, all’art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea), ma anche su quello della *policy*. Ci si vuole riferire, in particolare, alla cd. *soft policy coordination*, sostenuta da vari programmi e corrispondenti stanziamenti di fondi di finanziamento.

Soprattutto, la promozione della parità tra uomini e donne, perseguita

<sup>21</sup> I quali spaziano dalle differenze ascritte o immutabili (oltre il sesso, l’orientamento sessuale, la razza o l’origine etnica) alle differenze scelte (come la religione o le convinzioni personali), sino a includere età e disabilità Cfr. almeno M. BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, cit., nonché D. IZZI, in questo *Fascicolo*.

in una prima fase in collegamento con lo sviluppo del lavoro e della formazione, è poi diventata uno degli obiettivi fondanti della Strategia di Lisbona (attraverso la programmazione dei Fondi strutturali), sino a prevedere, anche formalmente, l'integrazione dell'ottica di genere in tutte le politiche e in tutti gli atti normativi dell'UE (cd. *gender mainstreaming*)<sup>22</sup>.

Oggi la parità di genere trova ampio spazio nell'ambito del Pilastro europeo dei diritti sociali (2017) e costituisce un obiettivo sostanziale e insieme trasversale rispetto a tutte le politiche e le azioni dell'Unione, in coerenza con gli impegni per l'attuazione dell'*Agenda 2030* delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile (in particolare, con riferimento al raggiungimento dell'obiettivo n. 5)<sup>23</sup>.

Questa evoluzione, per quanto richiamata per sommi capi, consegna un quadro normativo e programmatico di grande complessità, nel quale l'effettività dell'insieme di principi, tutele e azioni ora più ampiamente e approfonditamente definiti appare rimessa al buon funzionamento di quella che si può definire *governance* della parità di genere per sottolineare l'esigenza di un approccio ampio o integrato al tema, tale da cogliere la pluralità di sfaccettature che lo compongono e, al tempo stesso, comprenderne gli elementi di vulnerabilità.

Ma a *chi* spetta la realizzazione pratica di tutto ciò e *come*?

Per quanto l'interrogativo sia posto in termini semplici, la risposta appare tutt'altro che semplice e va ricercata all'interno del contesto ampio, articolato e a tratti frastagliato che sarà di seguito ulteriormente tratteggiato, con particolare riferimento all'esperienza italiana, ma tenendo conto dell'influenza delle fonti sovranazionali e internazionali.

<sup>22</sup> Art. 8 TFUE, ex art. 3.2 TCE del Trattato di Amsterdam, poi esteso dall'art. 10 TFUE trasversalmente a tutte le politiche dell'UE e ad ogni settore di intervento europeo, con l'obiettivo di combattere le discriminazioni fondate, oltre che sul sesso, su fattori quali la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Sia consentito rinviare a A. VIMERCATI, *La governance della parità di genere nel quadro istituzionale e delle politiche occupazionali dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, XVIII, 2023, 527 s.

<sup>23</sup> Obiettivo specifico e interconnesso con tutti gli altri, in quanto "trasversale", la parità di genere è presente nelle risoluzioni e negli indirizzi di programmazione strategica, sia con riferimento all'attuazione della *Next Generation EU* (che in Italia si sostanzia nel PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per il periodo 2021-2026), sia, e di conseguenza, in relazione alla programmazione a valere sui Fondi UE ordinari.

### 2.3. La (accentuata) specificazione di compiti in funzione della parità effettiva nel diritto derivato del nuovo secolo

L'importanza dei soggetti per un'applicazione efficace e coerente è tipicamente riconosciuta dalle fonti internazionali già a partire dagli anni '70<sup>24</sup>, con una intensificazione negli anni '80, specie a livello di Unione europea<sup>25</sup> e la normativa successiva – prodotta nella c.d. stagione d'oro del diritto antidiscriminatorio, sulle basi giuridiche offerte dal Trattato di Amsterdam – contiene ripetute e sempre più incisive invocazioni alla mobilitazione delle istituzioni e della società civile per promuovere l'effettività del diritto fondamentale di eguaglianza e non discriminazione<sup>26</sup>. Ciò è quanto emerge anche dall'ampia produzione di comunicazioni della Commissione e documenti programmatori.

Ma è soprattutto nelle direttive c.d. di seconda generazione (adottate, appunto, sulle basi giuridiche offerte dal trattato di Amsterdam) che si ritrova un significativo riscontro di ciò, sia nei considerando, che nella parte normativa. In particolare, si assegna agli Stati membri il compito di designare «uno o più organismi per la promozione, l'analisi, il controllo e il sostegno» della parità di trattamento e, al tempo stesso, si sollecitano gli Stati membri ad incoraggiare il dialogo tra le parti sociali e con organizzazioni non governative<sup>27</sup>.

Significativa, infine, la presa d'atto – da parte della direttiva CE 2006/54,

<sup>24</sup> In occasione della I Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite (Città del Messico, 1975) e, poi, con la Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di violenza adottata a New York dalle Nazioni Unite nel 1979 (ratificata dallo Stato italiano nel 1985), che prevede, appunto, la istituzione di un Comitato che vigili sull'applicazione della Convenzione stessa e ne prepari le eventuali modifiche.

<sup>25</sup> V. La Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione della donna in Europa del 17 gennaio 1984, nella quale prende forma la tecnica di prevedere che gli Stati membri affidino il compito di vigilare sull'esecuzione delle misure volte ad introdurre l'eguaglianza delle opportunità a servizi o comitati esistenti o da creare, specificando che questi siano dotati di poteri reali e che possano funzionare efficacemente.

<sup>26</sup> *Amplius*, F. GUARRIELLO, *Il ruolo delle istituzioni e della società civile*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, cit., 467 s.

<sup>27</sup> *Direttiva 2000/78/CE che attua il principio direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, considerando 33 e artt. 13 e 14; *Direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*, la quale, in particolare, prevede che la protezione contro le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica “sarà di per sé rafforzata dall'esistenza in ciascuno Stato membro di un organismo o di organismi incaricati di analizzare i problemi in questione, studiare possibili soluzioni e fornire assistenza concreta alle vittime” (considerando 24 e art. 13).

considerando 38 – che la parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego “non può limitarsi a misure di carattere normativo” e che si dovrebbe favorire, tra l’altro, un “cambiamento d’approccio pubblico coinvolgendo, per quanto possibile, tutte le forze interessate a livello pubblico e privato”, insistendo altresì sul contributo importante che potrebbe offrire il dialogo tra le parti sociali e, in generale, il coinvolgimento attivo di una pluralità di attori chiamati a vario titolo a far funzionare la vasta e articolata strumentazione predisposta. Tra questi soggetti, un ruolo primario è affidato al sindacato nonché alle c.d. istituzioni di parità, ma anche ai datori di lavoro.

Con ancora maggiore enfasi la direttiva 2023/970/UE, all’art. 13, prevede che si adottino “misure adeguate per promuovere il ruolo delle parti sociali e incoraggiare l’esercizio del diritto di contrattazione collettiva in relazione alle misure volte a contrastare la discriminazione retributiva e il relativo impatto negativo sulla valutazione dei lavori svolti prevalentemente da lavoratori di un solo sesso”.

Emerge con chiarezza, in definitiva, l’opzione di favore verso forme di coinvolgimento delle parti sociali per la individuazione o implementazione di strumenti utili a promuovere la parità di trattamento, come nel caso del monitoraggio rispetto ad attività che, per i contesti in cui si svolgono e per le questioni implicate, sono reputate sensibili rispetto al rischio di discriminazioni o – per quanto concerne la direttiva 2006/54/CE – di situazioni di squilibrio di genere. Il monitoraggio riveste, in particolare, un ruolo centrale nell’ambito della direttiva 2023/970/UE, ai fini dell’applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne. Questo, in fase di attuazione, renderà ancor più stringente, ad esempio, la questione della attiva interazione (tutt’altro che scontata sul piano pratico) tra rappresentanze sindacali aziendali e consigliere/i regionali di parità. È a questi soggetti, infatti, che competono compiti importanti in ordine al buon funzionamento del sistema complessivo, nonostante il debole raccordo, se non la separatezza, tra gli strumenti previsti. Si pensi all’obbligo di redigere rapporti biennali informativi disaggregati per sesso e al riconoscimento di forme di premialità alle aziende che certificano le politiche di genere perseguite<sup>28</sup>. Il primo è uno strumento giuridico, già previsto dalla l. n. 125/1991 e ora disciplinato

<sup>28</sup> Ossia le politiche e le misure concrete adottate per ridurre il divario di genere in relazione all’opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere, e alla tutela della maternità (art. 46-bis d. lgs 198/2006, introdotto dall’art. 4 co. 1 della l. n. 162/2021, che riprende e disciplina quanto introdotto dal PNRR).

dall'art. 46 del d.lgs. n. 198/2006, che ne ha esteso l'ambito di applicazione (dalle aziende con oltre 100 dipendenti a quelle che ne occupino almeno 50). L'altro è un meccanismo incentivante. In entrambi i casi, appare importante l'attivazione di forme di rendicontazione, di controllo e verifica in relazione alle quali è essenziale il ruolo della dialettica sindacale e dell'interlocuzione con gli organismi di parità. Tuttavia, la normativa non se ne cura molto e, anzi, ingenera dubbi interpretativi e non poche perplessità, specialmente sul concreto operare della certificazione e sulle logiche che la ispirano<sup>29</sup>.

La gravidanza di tutto ciò è destinata a crescere per effetto di due direttive appena approvate<sup>30</sup> che intervengono, modificandola, sulla normativa euro-unitaria esistente proprio al fine di ampliare e rafforzare compiti e ruolo degli organismi per la parità. Ad esempio, si sottolinea la necessità che gli organismi nazionali di parità offrano la possibilità di risolvere le controversie in modo alternativo, tramite mediazione o conciliazione o, ancora, che si adoperino per fornire supporto con specifiche consulenze sul quadro giuridico, procedure e mezzi di ricorso. Soprattutto, si prevede che gli Stati membri debbano fornire alla Commissione UE tutte le informazioni relative all'applicazione delle direttive con particolare riguardo al funzionamento degli organismi per la parità, tenuto conto delle relazioni elaborate dagli stessi.

### 3. *Il proliferare di organismi di parità e il pluralismo organizzativo come tratto tipico dell'esperienza italiana e la farraginosità della legislazione sul piano applicativo*

Come si diceva, le innovazioni intervenute a livello comunitario tra la fine del secolo scorso e la prima parte di quello nuovo hanno generato

<sup>29</sup> Più ampiamente, cfr. C. LEARDINI, *Trasparenza e rendicontazione in ottica di genere*, in *Lav. dir.*, 2022, 759 s.; A. ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pisa, 2022, p. 165 s., nonché S. BORELLI, in questo *Fascicolo*.

<sup>30</sup> Si tratta della direttiva 2024/1499/UE (del 7 maggio 2024), concernente gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura (modifica delle direttive 2000/43/CE e 2004/113/CE) e della direttiva 2024/1500/UE (del 14 maggio 2024) che attiene alle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego (che modifica le direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE).

un progressivo rinvigorimento del livello di attenzione sul diritto antidiscriminatorio e, in particolare, sulle tematiche concernenti la parità di genere, anche nel dibattito giuridico italiano, in quel momento segnato da un preoccupante abbassamento di tensione, forse anche per la povertà di risultati concreti e immediati delle «sostanziate» soluzioni giuridiche via via adottate<sup>31</sup>.

In questa prospettiva, il d. lgs n. 196 del 2000 rappresenta il tentativo estremo per attivare, sostenere ed incentivare l'applicazione della normativa proprio attraverso interventi sui soggetti a ciò preposti e, in particolare, sulla figura dei/le consiglieri/e di parità che, si ricorda, era stata istituzionalizzata dalla l. n. 125/1991 – che ne aveva altresì disciplinato l'attività<sup>32</sup> –, assumendo l'esistenza di uno stretto collegamento tra promozione e garanzia della parità uomo-donna e interventi a sostegno dell'occupazione, in coerenza con le strategie adottate a livello comunitario già negli anni Settanta del Novecento (con l'adozione, nel 1974, del primo programma d'azione sociale) e che avrebbero trovato un momento di significativa espansione con il c.d. Processo di Lussemburgo (1997), sino ai più recenti sviluppi, in un'ottica sempre più ampia, non limitata alle questioni occupazionali e del lavoro<sup>33</sup>.

Quella del 2000 rappresenta una scelta indubbiamente in linea con lo scopo della l. n. 125/1991 e alla cui realizzazione – l'eguaglianza sostanziale – appariva chiaro quanto fosse importante «attivare pienamente quel doppio sistema di tutela giudiziale dei diritti e di azioni promozionali». Una figura dalla «doppia natura», chiamata a interpretare due funzioni (quella antidiscriminatoria e quella promozionale) che, anche in questa occasione, era parso opportuno non disgiungere, data la loro «contiguità» ed il «necessario raccordo che deve esistere tra l'una e l'altra per il corretto ed effettivo esercizio di entrambe»<sup>34</sup>. La definizione del nuovo regime giuridico di tali organismi,

<sup>31</sup> Cfr. M.G. GAROFALO, *Una riflessione sul codice delle pari opportunità tra uomo e donna*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, 720; M. BARBERA, *Parità di trattamento per uomini e donne in materia di lavoro. I Profili sostanziali*, in *Enc. giur., agg.*, XVII, II, Treccani, Roma 2008, 8.

<sup>32</sup> Si ricorda che i primi riconoscimenti della funzione degli organismi di parità da parte del legislatore risalgono a interventi degli anni '80 in materia di misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali (v. l. n. 863/1984) e di organizzazione del mercato del lavoro (l. n. 56/1987) che, nel disciplinare composizione e funzioni delle commissioni regionali per l'impiego e della commissione centrale per l'impiego, prevedono che alle riunioni delle stesse assiste, con facoltà di intervento, anche un membro, designato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con funzione di consigliere per l'attuazione dei principi di parità di trattamento tra uomo e donna in materia di lavoro.

<sup>33</sup> F. GUARRIELLO, *La nuova disciplina*, cit., 642; v. anche M. MCBRITTON, *Gli organi di parità*, in M.G. GAROFALO, (a cura di), *Lavoro delle donne e azioni positive*, Bari 2002, 61 s.

<sup>34</sup> F. GUARRIELLO, *op. ult. cit.*, 642. In realtà, la legge n. 125 del 1991 aveva delineato un



nella prospettiva di potenziarne l'azione e di porre fine ad una situazione di larga ineffettività dei meccanismi di pari opportunità e antidiscriminatori, è stata accompagnata dalla dotazione di risorse personali, tecniche e finanziarie nonché, più in generale, dalla creazione di una Rete nazionale al fine di agevolare lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi atte a valorizzare situazioni diversificate e dotate della necessaria autonomia<sup>35</sup>.

Ma lo sforzo del legislatore nella direzione di una «più solida strutturazione organizzativa» di quella figura e per consentire l'effettivo espletamento della propria missione istituzionale, non sarà soddisfacente sul piano dei risultati tanto che, come si diceva, il d.lgs 196/2000 può essere letto come un momento di cesura rispetto alla stagione del «massimo sviluppo»<sup>36</sup> delle politiche di pari opportunità nel nostro paese, «atto finale di una strategia destinata a non avere seguito così come era stata pensata dai suoi fautori e dalle sue faatrici»<sup>37</sup>.

Tra ritardi politici ed omissioni burocratiche nella fase di attuazione e la disattenzione delle parti sociali, la dottrina ha presto denunciato «l'impressione di essere di fronte ad un nuovo fallimento regolativo». Sensazione confermata e persino aggravata dagli avvenimenti successivi, culminati nel ricorso, da parte dei soggetti politici cui è demandata la nomina delle consigliere di parità, ad una forma di *spoils system* che negava le fondamentali caratteristiche di autonomia e indipendenza di azione che dovevano strutturalmente caratterizzare tali figure di garanzia<sup>38</sup>. A ciò se è aggiunto, in tempi

meccanismo istituzionale composito, affidato al riordino della figura del consigliere di parità e alla costituzione del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, il quale aveva peraltro già fatto la sua comparsa nel 1983. Incardinato presso il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale e attualmente disciplinato nella sua composizione e nelle sue funzioni dagli artt. 8-10 del d.lgs 198/2006, resta emblematico di quella complessità istituzionale che caratterizza l'esperienza italiana. Cfr. M. McBRITTON, cit., nonché D. LA ROCCA, *Fondo nazionale per l'attività delle Consigliere e dei consiglieri di parità*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, Padova, 2003, 669. V. anche F. GUARRIELLO, *Il ruolo delle istituzioni*, cit., 481 s.

<sup>35</sup> F. GUARRIELLO, *op. cit.*, 645.

<sup>36</sup> M. BARBERA, *Introduzione*, in *La riforma delle istituzioni e degli strumenti delle politiche di pari opportunità*, cit., 636.

<sup>37</sup> M. BARBERA, *Parità di trattamento per uomini e donne in materia di lavoro*, cit., 8.

<sup>38</sup> *Ibidem*. Vale la pena rammentare i tratti salienti della questione che riguardò la allora Consigliera di Parità Prof.ssa Fausta Guarriello, la quale, nominata dal Governo Prodi un mese prima dello scioglimento anticipato delle Camere, indirizzò al Ministro del Lavoro del nuovo Esecutivo due lettere nelle quali esternò la propria preoccupazione per le conseguenze negative sull'occupazione femminile di altrettanti provvedimenti allora all'esame del Governo. Tre mesi dopo le venne comunicato l'avvio del procedimento finalizzato alla sua revoca ai sensi dell'art. 6 della legge n. 145 del 2002, cd. Legge Frattin. Per una interessante rico-

più recenti, il «deciso peggioramento delle condizioni economiche» in cui consigliere e consiglieri di parità si trovano ad operare (v. la disciplina contenuta negli artt. 12-20 del d. lgs. 198/2006, come da ultimo modificata dalla l. 162/2021) e che, in molti casi è «sfociato (...) in un pesante ridimensionamento delle attività svolte»<sup>39</sup>.

Difficile non vedere, insomma, quanto il dibattito sulle istituzioni sia emblematico di difficoltà di più ampio respiro che riguardano l'intera strategia della pari opportunità nel suo complicato rapporto con il pensiero femminista della differenza. Il bilancio non positivo della riforma del 2000, in effetti, non può essere disgiunto dalla crisi o, comunque, dalle ambiguità insite nella stessa prospettiva egualitaria e dalla distanza che prende una parte importante del movimento femminista rispetto all'azione politica e istituzionale, preferendo far leva su «pratiche sociali» e «saperi femminili», in aperta critica della giuridificazione delle politiche di pari opportunità in quanto progetto d'*élite*, «operazione illuministica calata dall'alto»<sup>40</sup>, legata alla realizzazione della strategia del *mainstreaming* lanciata dalla Conferenza di Pechino delle Nazioni Unite del 1995 e poi fatta propria anche dall'Unione europea.

D'altronde, segnali di questa crisi si potevano già ricavare nel «vizio di parzialità» della riforma del 2000, che aveva ad oggetto solo la parità nell'ambito lavoristico e focalizzava l'attenzione unicamente sui/lle consiglieri/e di parità<sup>41</sup>, senza affrontare la questione della magmatica proliferazione (a partire dagli '80 e proseguita nel successivo decennio), di comitati, commissioni e consulte di pari opportunità che, diversificati sia per la fonte istitutiva (in alcuni casi la legge, in altri una disposizione amministrativa o della contrattazione collettiva), sia per i livelli di istituzionalizzazione e le competenze, tuttora sembrano seguire una logica «incrementale e additiva», talché «per ogni nuovo strumento o area di intervento sorge un organismo *ad hoc*»<sup>42</sup>.

struzione della vicenda, anche alla luce del dibattito originato nella dottrina, v. S. NICCOLAI, *Istituzioni maschie e femmine? Riconsiderando lo spoils system della Consigliera di parità dal punto di vista delle Masculinities*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2011 che ne analizza il rilievo anche alla luce delle aspettative di genere concernenti le donne in posizione di *leadership*.

<sup>39</sup> M. BORZAGA, *Va ripensato il ruolo delle consigliere e dei consiglieri di parità?*, in *Lav. dir.*, 2023, p. 19, al quale si rinvia per l'esame di altre criticità. Con particolare riferimento agli adempimenti relativi al sistema di certificazione, v. F. GUARRIELLO, *Rendere trasparenti le politiche del personale aiuta a risolvere il gender pay gap?*, in *Lav. dir.*, 2023, 29 s. V. anche S. BORELLI, in questo *Fascicolo*.

<sup>40</sup> M. BARBERA, *Parità di trattamento per uomini e donne in materia di lavoro*, cit., 8; D. LA ROCCA, *op. cit.*, 670.

<sup>41</sup> Per una disamina recente delle questioni accennate in testo, cfr. L. CALAFÀ, *Equality bodies in attesa di riordino*, in *Lav. dir.*, 2023, 23 s.

<sup>42</sup> D. LA ROCCA, *op. cit.*, 670.

Paradossalmente, ma non troppo, l'universo degli organismi di parità operanti in Italia, lungi dall'essere riordinato secondo criteri di razionalizzazione e armonizzazione, potrebbe vedere accrescere la sua frammentazione man mano che aumenta la complessità della questione delle diseguaglianze, con nuovi fattori di discriminazione, nuovi strumenti a disposizione e nuovi soggetti che si affermano per fungere da meccanismo di promozione e garanzia delle pari opportunità e, al tempo stesso, con ambizioni di innovazione organizzativa e miglioramento della produttività o della competitività.

Ma tali ambizioni sembrano soffocare all'interno di un quadro di regole confuso e stratificato, nel quale si sovrappongono competenze e sono frequenti lacune, specie in termini di articolazione o raccordo.

Solo a parziale completamento dell'affollato *parterre* di soggetti di matrice legislativa o governativa, può valere la pena richiamare il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici (v. nota 34), la cui ampiezza di composizione – per numero e per interessi coinvolti – «impressiona», perché lascia intendere la volontà del legislatore di «aggirare i dubbi sulla capacità delle tradizionali organizzazioni sindacali di rappresentare le istanze femminili»<sup>43</sup>. Si ricorda, inoltre, che nel 1996, a ridosso della Conferenza di Pechino, è stato istituito il Dipartimento delle pari opportunità, oggi dei diritti e delle pari opportunità, nell'ambito della Presidenza del Consiglio di Ministri, con funzioni di coordinamento delle politiche di pari opportunità. Ma è soprattutto con la declinazione al plurale delle pari opportunità, per effetto dell'attuazione delle direttive di seconda generazione (v. nota 27), che il pluralismo organizzativo si afferma quale tratto tipico dell'esperienza italiana, facendo altresì emergere il problema del (debole) raccordo con le istituzioni *gender oriented*<sup>44</sup>. Emblematico in tal senso è l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le pari opportunità, di un ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), in attuazione della direttiva 2000/43/CE.

Se a ciò si aggiunge la recente istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità (d. lgs n. 20/202), sembra chiara l'importanza di un intervento di sistema sulla questione degli *equality bodies* e, magari, l'istituzione di «una figura alta, indipendente e con competenze specifiche, che agisca in un contesto integrato di tutela dei diritti umani *oltre* il lavoro, come

<sup>43</sup> M. McBRITTON, *op. cit.*, 65.

<sup>44</sup> F. GUARRIELLO, *Il ruolo delle istituzioni*, cit., 475.

richiesto in attuazione di quanto previsto nelle fonti internazionali» (cfr. Risoluzione ONU 32/123 adottata il 16 dicembre 1977; Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale, che recepisce le conclusioni della Conferenza di Vienna sui diritti umani del luglio 1993), precipuamente al fine di fornire dati in maniera completa per le rilevazioni effettuate da Agenzie internazionali quali, ad esempio, la *European Union Agency for Fundamental Rights*<sup>45</sup>. Sullo sfondo, va altresì considerata la questione della partecipazione a *Equinet*, la rete europea delle istituzioni di parità nei diversi campi coperti dai diversi divieti di discriminazione.

Da ultimo, ma a ulteriore dimostrazione della necessità di un riordino della materia, va considerato quanto previsto dalle recentissime direttive dell'Unione europea a proposito del funzionamento delle autorità nazionali preposte a vigilare sulla corretta attuazione dei principi sulla parità di genere (v. nota 30).

### 3.1. *La parità di genere nel settore pubblico e l'avvio della stagione dei Comitati unici di garanzia*

Sempre nel primo decennio del nuovo secolo, soprattutto nel settore pubblico si afferma l'esigenza di promuovere e sostenere la creazione di un ambiente organizzativo rispettoso della dignità della persona che lavora, che ne riconosca il valore e ne garantisca il benessere psico-fisico, anche attraverso il contrasto a ogni forma di discriminazione. Ancora una volta, la realizzazione di tali finalità è affidata ad un soggetto di nuova istituzione: il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) che raccoglie, in qualche modo, l'eredità dei Comitati per le pari opportunità<sup>46</sup>.

Può dirsi che la parità di genere, quale componente forse primaria del concetto ampio e, a tratti, ambiguo di benessere organizzativo, almeno dal 2010 sia entrata nel lessico comune all'interno delle pubbliche amministrazioni e, con esiti a tratti sorprendenti, delle università.

<sup>45</sup> L. CALAFÀ, *op. cit.*, 28.

<sup>46</sup> Va ricordato, al riguardo, che si deve alla contrattazione collettiva (con gli accordi di comparto recepiti nei regolamenti del 1987) l'ingresso nel pubblico impiego del tema delle pari opportunità e, dunque, l'attribuzione a tali strutture (che inizieranno ad essere effettivamente istituite a partire dal 1992) delle "attività finalizzate a consentire una reale parità tra uomini e donne". V. F. BORGOGELLI, *Le azioni positive nel settore pubblico*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, Padova 2003, 689.

In un contesto di cambiamenti significativi, in larga parte collegati alla crisi economica finanziaria del 2008 e degli anni successivi, l'art. 21 della l. n. 183/2010, con le modifiche apportate agli articoli 1, 7 e, in particolare, 57 del T.U. sul pubblico impiego (d. lgs. n. 165/2001), affida ai Comitati Unici di Garanzia (CUG) la funzione di realizzare quello che, in realtà, è un compito che la stessa legge (art. 7, co. 1) assegna alle pubbliche amministrazioni, le quali, con riguardo alla gestione del personale, «garantiscono parità e pari opportunità (...) l'assenza di ogni forma di discriminazione (...) un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo» e si impegnano «a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno».

Più nello specifico, i commi 01, 02, 03, 04 e 05 aggiunti all'art 57, riguardano, rispettivamente, la costituzione dei CUG quali organismi a composizione paritetica (nel caso delle università è prevista anche la partecipazione della componente studentesca) e paritaria, i compiti che sono chiamati a svolgere, le modalità di funzionamento nonché la previsione di una specifica forma di responsabilità in ordine alla loro effettiva costituzione in capo ai dirigenti incaricati della gestione del personale, la quale rileva anche al fine del raggiungimento degli obiettivi.

Come altrove argomentato<sup>47</sup>, non mancano profili di criticità in ordine ai criteri di costituzione e di funzionamento dei CUG che trovano fonte e disciplina, almeno per grandi linee, direttamente nella legge nonché in una oramai significativa normativa secondaria (per lo più linee guida ministeriali) dalla quale, anche al fine di corrispondere ai principi posti dall'Unione europea in materia di *gender mainstreaming*, si evince una chiara tendenza ad accentuare il collegamento tra la loro azione e i processi programmatori, in una prospettiva marcatamente orientata a promuovere, appunto, l'integrazione della dimensione di genere nelle strategie organizzative e di azione delle pubbliche amministrazioni.

L'insieme di queste caratteristiche restituisce una complessità di quadro ulteriormente accentuata se solo si pensa all'intreccio tra prerogative dirigenziali e ambiti o spazi di coinvolgimento sindacale, proprio attraverso il ruolo che le organizzazioni sindacali svolgono all'interno dei CUG e a partire dalla loro stessa istituzione (si ricorda, infatti, che la legge riconosce, almeno in via di fatto, alle organizzazioni sindacali il

<sup>47</sup> A. VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, in *Lav. Pub. Amm.*, 1, 2022, 25 s.

primo impulso per la costituzione dei CUG attraverso la designazione dei propri rappresentanti).

Ma perché tale insieme di regole e compiti possa funzionare è fondamentale il formarsi di una cultura di base che possa servire a bene interpretare e praticare ruoli tanto delicati, sia tecnicamente, sia per sensibilità e consapevolezza che ne sono implicate. In questa prospettiva, appare sfidante la questione concernente la coniugazione delle logiche di organizzazione e di azione sindacale – tipicamente conflittuali – con i profili di coinvolgimento partecipativo dell'Organo nella definizione di assetti strategici istituzionali – con riferimento alle materie di competenza – e, soprattutto, nelle attività di verifica e monitoraggio in ordine alla realizzazione degli obiettivi programmati<sup>48</sup>.

#### 4. *Vecchie questioni per nuove funzioni*

Proprio perché ampio e articolato, il quadro normativo e programmatico che fa da sfondo al contrasto delle discriminazioni (in particolare) tra uomini e donne e alla promozione delle pari opportunità, lascia aperte molte questioni e, tra queste, la difficoltà o i ritardi che si riscontrano sul piano della concreta attivazione dell'insieme di strumenti che integrano quella che si può definire *governance* della parità di genere, proprio per sottolineare l'importanza di un approccio ampio o integrato al tema, tale da cogliere la pluralità di sfaccettature che lo compongono e, al tempo stesso, comprenderne gli elementi di vulnerabilità.

Di qui il successo di teorie sociali come l'intersezionalità<sup>49</sup> o, in senso forse più pragmatico, l'esigenza di considerare – e simultaneamente – le diverse dimensioni della parità di genere: la valenza in termini economici o economicistici, quale fattore di crescita<sup>50</sup>, ricompreso tra i «presupposti per la crescita sostenibile, l'occupazione, la competitività e la coesione sociale»<sup>51</sup>, nonché

<sup>48</sup> Per approfondimento del complessivo quadro teorico e operativo si rinvia a G. NICOSIA, in questo *Fascicolo*.

<sup>49</sup> Si rinvia diffusamente a B. BELLO, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano, 2020, nonché al contributo della stessa Autrice in questo *Fascicolo*.

<sup>50</sup> Nel senso che la promozione dell'occupazione è diventata urgente non solo per ragioni di pari opportunità e di giustizia sociale: il lavoro delle donne appare quale fattore decisivo di sviluppo.

<sup>51</sup> Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 18 dicembre 2009, COM(2009)694 def.

il suo rilievo per la realizzazione di una democrazia effettiva<sup>52</sup>, ricompresa anche tra i valori su cui si fonda l'Unione europea (art. 2 TUE), in stretta connessione con i diritti umani.

All'interno di questa cornice teorica può collocarsi l'impegno delle Istituzioni dell'Unione europea a sostenere l'obiettivo di conferire una reale effettività all'applicazione del principio di parità non solo su atti normativi ma anche su azioni strutturali, di tipo sia organizzativo, sia finanziario, e a perseguire forme di più stretto coordinamento delle iniziative politiche e normative degli stati nazionali verso obiettivi comuni, generalmente enunciati attraverso atti d'indirizzo di carattere politico (ad esempio, linee guida comuni, promozione e trasferimento di buone pratiche ecc.). Tutto ciò consente di sostenere che si è intensificata la *governance* europea della parità di genere<sup>53</sup>. Si pensi al rilievo del tema nelle risoluzioni e negli indirizzi di programmazione strategica, sia con riferimento all'attuazione della *Next Generation EU* (che in Italia si sostanzia nel PNRR; v. nota 23), sia, e di conseguenza, in relazione alla programmazione a valere sui Fondi UE ordinari. Si consideri, inoltre, il riconoscimento del Pilastro europeo dei diritti sociali quale quadro coerente con diversi SDG dell'Agenda ONU 2030.

Emerge, in buona sostanza, un quadro denso di strategie, azioni, misure nonché di garanzie giuridiche che, nell'insieme, mirano a promuovere il principio della parità di genere e delle pari opportunità, nella concezione ampia alla quale si è più volte fatto riferimento. Tuttavia, proprio questa ampiezza può rappresentare un fattore di debolezza rispetto all'esigenza di assicurare risposte pratiche e immediate a problematiche di sicura emergenza sociale.

Da un lato, non va trascurato il contesto nel quale viviamo, segnato dall'incalzare della globalizzazione economica oltre che dal progressivo manifestarsi degli effetti di altre trasformazioni profonde e dalla portata estesa, non ultimi la pandemia da Covid-19 e la crisi economica ad essa collegata<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Cfr. almeno D'AMICO, *I diritti delle donne fra parità, differenza e uguaglianza in una società complessa*, in *Federalismi*, n. 7/2022, IX e G. IACOVONE, in questo Fascicolo.

<sup>53</sup> A. VIMERCATI, *La governance della parità di genere nel quadro istituzionale e delle politiche occupazionali dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, XVIII, 2023, 527 s.

<sup>54</sup> Come ricorda M. D'AMICO, cit., p. XVI, in questa situazione «il tema dello stato di salute del principio di parità all'interno delle nostre istituzioni si è manifestato con forza», amplificando discriminazioni già esistenti e «svolgendo una funzione deflagrante rispetto ai vulnera già esistenti all'interno dell'ordinamento». In una prospettiva più ampia, cfr. S. ATREY, S. FREDMAN (Eds.), *Exponential Equality. Equality Law in Times of Crises*, Oxford 2023, *passim*.

Ciò rende evidente l'insufficienza di sole tecniche normative tradizionali, sostanzialmente, divieti di discriminazione e strumenti processuali.

D'altro lato, l'insieme delle caratteristiche tratteggiate, lascia supporre che la parità di genere sia esposta a rischi di vari condizionamenti (di dinamiche, culture o poteri dominanti), i quali aumentano in corrispondenza alla progressiva affermazione di un metodo regolativo di tipo *soft*, peraltro collegato alla considerevole mobilitazione di risorse anche economiche, principalmente attraverso forme di finanziamento con funzioni promozionali o incentivanti.

Tutto ciò rende difficile immaginare che, nel breve termine e attraverso l'utilizzo di singoli strumenti o l'operare di azioni pur ben elaborate e finanziate, la situazione possa registrare significativi cambiamenti nella direzione di più equilibrate relazioni di potere tra generi.

Soprattutto, non sono peregrine preoccupazioni in ordine ad alcune possibili derive, quali la tendenziale mercificazione della parità di genere.

Questo apre a considerazioni di ampio e problematico respiro, alle quale qui si può solo fare cenno. Si pensi, ad esempio, al sistema di certificazione della parità tra lavoratori e lavoratrici (art. 46-bis d. lgs. 198/2006) e al rilievo di misure premiali per il suo funzionamento (art. 5 legge n. 162/2021), in parallelo a interventi volti a promuovere – rendendola obbligatoria almeno per le imprese di dimensioni medio-grandi – la redazione del rapporto biennale del personale, così da rendere più agevole l'individuazione delle diseguaglianze esistenti e sollecitare il monitoraggio dei progressi che (dovrebbero essere) realizzati. Strumenti e finalità apprezzabili che, tuttavia, aprono spazi entro i quali organizzare (nuovi) servizi (appunto, le certificazioni) da porre sul mercato, peraltro da soggetti che non è detto presentino caratteristiche tali da contribuire al buon funzionamento del sistema complessivo<sup>55</sup>.

Cionondimeno, la *governance* della parità di genere è una realtà con la quale si è chiamati a confrontarsi, provando a comprenderne le logiche o le dinamiche di funzionamento, così da individuare e valorizzare le potenzialità che vi sono racchiuse, le quali rimandando alla questione del coinvolgimento dei diversi attori che, ai vari livelli e in diversi ambiti, sono chiamati a interpretare e utilizzare gli strumenti a disposizione: l'operatore giuridico, l'attore economico o sociale – *in primis* il sindacato e le varie forme di associazionismo – o, ancora, le aziende private e quelle pubbliche, incluse le università.

<sup>55</sup> Su tali aspetti si rinvia diffusamente ai contributi di A. SIMONE e di S. BORELLI, in questo Volume.



Queste ultime, in particolare, sono oggi sollecitate e da più punti di vista, a inserire la parità di genere nelle proprie strategie organizzative e culturali e ad essere in qualche modo di riferimento per chi opera sul territorio, contribuendo ad animare, appunto, la *governance* della parità di genere.

In questo compito può essere di ausilio l'attività svolta da organismi o enti che organizzano raccolte di dati o informazioni nonché attività di analisi o ricerca destinate a fungere da riferimento o supporto per i *policy maker* in termini sempre più pregnanti, via via che le procedure di programmazione, monitoraggio e valutazione acquisiscono rilievo nel dibattito dell'attualità sulla *governance* europea e, per quello che qui più interessa, della *governance* della parità di genere. Emblematica, in tal senso, è l'attività svolta dall'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (*European Institute of Gender Equality – EIGE*), agenzia dell'UE che, grazie all'ingente mole di risorse di cui dispone, è diventata il centro di conoscenza dell'UE dedicato all'uguaglianza di genere. Tra i compiti dell'EIGE figurano, infatti, la fornitura di consulenza in materia di integrazione della dimensione di genere e l'ideazione di strumenti per sostenere l'integrazione della parità di genere in tutte le politiche dell'UE.

##### 5. *Considerazioni conclusive a proposito di attori istituzionali, organizzazioni e agenzie culturali. Il ruolo (possibile) dell'Università*

Con significativo anticipo rispetto a trasformazioni che avrebbero attraversato il diritto del lavoro nei decenni successivi, le linee di politica legislativa fugacemente richiamate segnano l'allontanamento dal «rudimentale modello della legge che vieta o prescrive, sanzionando e rinviando per la sua effettività all'intervento del solo giudice» a favore di una tecnica regolativa «sostanziale», che combina strumenti diversi, dal concreto operare dei quali dipende «l'equilibrio tra promozione dell'uguaglianza (*sub specie* di repressione delle discriminazioni sessuali) e tutela delle differenze (tramite le azioni positive a favore delle donne lavoratrici)»<sup>56</sup>.

A partire da questo momento, in definitiva, la questione della parità di genere diventa oggetto di una *governance* dai tratti per alcuni versi inediti ma che, per altri, interseca aspetti nevralgici del mai sopito dibattito intorno al rapporto tra uguaglianza (giuridica) e (politica della) differenza o, ancor più

<sup>56</sup> L. GAETA, L. ZOPPOLI, *Introduzione*, in EAD (a cura di), *Il diritto diseguale*, cit., 10

ampiamente, sul significato dell'eguaglianza e del principio di non discriminazione nel costituzionalismo moderno.

Come si è argomentato sin qui, più che strumenti o tecniche regolative, il governo equilibrato delle differenze chiama in causa il ruolo dei soggetti che quegli strumenti e quelle tecniche sono chiamati ad utilizzare e, dunque, assumono importanza le strutture e i dispositivi di coordinamento e monitoraggio sull'attuazione "effettiva" dell'ampia strumentazione ormai a disposizione.

Ma proprio per le caratteristiche di disordine e frammentarietà della evoluzione sin qui tratteggiata e in considerazione della varietà e – a volte – contrapposizione tra le diverse teorie o opzioni politico-culturali di riferimento, la questione dei soggetti rappresenta un ambito di azione e di investimento politico-istituzionale pernicioso e in relazione al quale risulterà sempre più difficile tanto decifrare le logiche di organizzazione e di azione di organismi dalla natura composita, espressione di esigenze e interessi organizzativi e delle connesse tensioni culturali e politiche, quanto mantenere una coerenza di fondo rispetto ad istanze di rappresentazione sempre più complesse.

Tutto ciò lascia supporre che tra gli attori istituzionali maggiormente vocati a interpretare ed elaborare la complessità del quadro di riferimento e delle questioni in gioco siano le università, quali agenzie culturali capaci – per tipica missione – di organizzare tanto la ricerca che la didattica e l'impegno pubblico – cd. terza missione o *public engagement* – in maniera tale da tener conto delle diffuse istanze di innovazione o trasformazione sociale, ad esempio attraverso la valorizzazione degli studi inter e multidisciplinari. Se può sembrare scontato – ma non per questo banale o di facile realizzazione – rispondere a tali istanze sui versanti più tradizionali della ricerca e, di riflesso, della didattica, sembra più complicato praticare l'innovazione con riferimento alla capacità delle università di porsi in dialogo con i bisogni del territorio e della società civile. A tal fine, si reputa necessario riflettere sui cambiamenti che hanno attraversato il sistema universitario almeno negli ultimi vent'anni e, in particolare, sulle forme di partecipazione democratica alle decisioni rilevanti di tutti coloro che operano all'interno dell'istituzione: sia che la si guardi come *sistema* (universitario), sia – e a maggior ragione – se ci si collochi nell'ottica dell'agire *delle* (singole) *università*, non può non destare qualche preoccupazione il fascino accattivante esercitato da culture aziendalistiche e l'affermarsi di logiche di competitività in maniera tendenzialmente pervasiva.

Probabile e, per molti versi, auspicabile, che le tematiche di genere possano fornire un'intrigante occasione per leggere in chiave critica i processi in

atto<sup>57</sup> e mettere in moto quei cambiamenti trasformativi da più parti invocati<sup>58</sup>, sullo sfondo della sempre vivida tensione tra tradizione e rinnovamento.

Insomma, chi se non l'università può assolvere a tanto delicata e fondamentale *missione*?

<sup>57</sup> In fin dei conti, come sostiene T. CASADEI, in questo *Fascicolo*, la sfida è quella «di non disperdere l'eredità ricevuta dai movimenti femministi, ma, al contempo, di dare il giusto rilievo anche istituzionale alla prospettiva che dal femminismo è nata e che deve essere integrata anche nelle politiche universitarie, nella ricerca e nella didattica, oltre che nelle attività di terza missione, che paiono consentire interessanti sperimentazioni».

<sup>58</sup> Cfr. S. FREDMAN, J. KUOSMANEN, M. CAMPBELL, *Transformative Equality: Making the Sustainable Development Goals Work for Women*, in *Ethics & International Affairs*, 2016, 30 (2), 177 s.



BENESSERE ORGANIZZATIVO  
LAVORO E DIRITTI



*Roberta Nunin*

L'(ANCORA LONTANO) EQUILIBRIO DI GENERE  
NEGLI ORGANI POLITICI  
E NEL CONTESTO LAVORATIVO\*

SOMMARIO: 1. Premessa: uno sguardo ai dati. – 2. Possibili correttivi e meccanismi di voto: il caso della doppia preferenza di genere. – 3. I permanenti squilibri di genere nel contesto lavorativo ed il ruolo istituzionale delle/dei Consigliere/i di parità.

1. *Premessa: uno sguardo ai dati*

La presenza paritaria delle donne negli organi politici e di governo continua nel nostro Paese ad essere un obiettivo ben lungi purtroppo dall'essere raggiunto, così come avviene per le pari opportunità in ambito lavorativo.

I dati del *Global Gender Gap Index 2023* del World Economic Forum<sup>1</sup>, che misura annualmente i divari di genere presenti in diversi settori, tra i quali anche la partecipazione politica e le opportunità economiche, ci consegnano la fotografia di un'Italia precipitata nel 2023 al 79° posto sui 146 Paesi presi in considerazione, con una perdita di ben sedici posizioni rispetto al già poco onorevole 63° posto registrato nel 2022. In particolare, si evidenzia che, in relazione al dato della partecipazione politica (e nonostante la presenza di una donna alla Presidenza del Consiglio), l'indice ci pone al 64° posto, mentre con riguardo alle opportunità economiche e lavorative scivoliamo addirittura al 104° posto.

\* Il presente scritto rielabora i contenuti dell'intervento presentato all'incontro del 15 settembre 2023, tenutosi presso l'Università di Bari "Aldo Moro", nell'ambito del Corso *Benessere organizzativo, diversità e parità di genere; strumenti normativi e operativi*.

<sup>1</sup> Si tratta di un indice composito compreso tra 1 (totale parità) e 0 (assenza di parità), che misura i divari di genere in diversi ambiti, ricavandone poi un indicatore globale; per approfondimenti e dettagli si rinvia al rapporto completo, consultabile sul sito del *World Economic Forum*: <https://www.weforum.org>.

Sono risultati che sconcertano, ma non stupiscono.

Da un lato, in relazione al tema dell'equilibrio di genere negli organi politici e governativi (e preso in primo luogo atto del fatto che ancora nessuna donna ha rivestito in Italia l'incarico di Presidente della Repubblica), si rileva come la nuova legislatura registri una percentuale di donne in Parlamento<sup>2</sup> pari al 33% (32,25% alla Camera, 34,47% al Senato), con un calo che risulta in evidente controtendenza rispetto al passato più recente, che dalla XIII (1996-2001) alla XVIII legislatura (2018-2022) aveva visto un andamento in costante crescita delle elette, passate dall'11,13% al 35,71% alla Camera e dall'8% al 34,96% al Senato. Nessuna delle quattordici Commissioni permanenti della Camera è attualmente presieduta da una donna, mentre al Senato la presidenza è assegnata ad una donna in sole due Commissioni su dieci (Commissione Giustizia e Commissione Affari esteri e Difesa). Inoltre, nell'attuale compagine del Governo Meloni, sebbene una donna si trovi a ricoprire per la prima volta la carica di Presidente del Consiglio, alle donne sono stati affidati incarichi ministeriali complessivamente in numero e di rilievo minore rispetto al passato più prossimo (nell'attuale esecutivo le donne sono solo il 24%, mentre nel Governo Conte II le donne arrivavano al 34,8% e ad una donna era affidato il Ministero degli Interni). Ieri come oggi, peraltro, si deve sottolineare come nessuna donna sia mai stata chiamata a reggere un dicastero economico.

A questi dati, già di per sé poco entusiasmanti, si sommano poi quelli che ci raccontano di una presenza ancora limitata delle donne nelle Istituzioni anche a livello regionale e locale.

La presenza femminile nelle assemblee regionali (marzo 2023), si attesta infatti in media al di sotto del 22%, mentre negli esecutivi regionali la media supera di poco il 26%<sup>3</sup>; il Servizio Studi della Camera dei Deputati, in un suo recente Dossier tematico, rileva come la presenza femminile sia pari al 34% nelle assemblee dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, scendendo a circa il 32% nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti; non si omette di segnalare come il dato

<sup>2</sup> Ricordiamo che la carica di Presidente della Camera è stata ricoperta da una donna nelle legislature VIII, IX e X (Nilde Iotti), nella XII legislatura (Irene Pivetti) e nella XVII (Laura Boldrini). Quanto al Senato, solo nella XVIII legislatura una donna si è insediata alla Presidenza, con l'elezione di Maria Elisabetta Alberti Casellati.

<sup>3</sup> Per questi ed altri dati, anche scorporati per singole Regioni, v. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *La partecipazione della donne alla vita politica e istituzionale*, Dossier n. 26, 24 marzo 2023.



medio di presenza femminile nelle stesse assemblee rilevato nell'ambito dell'Unione Europa risulti pari al 34,5%; maggiore presenza e visibilità hanno invece le donne nelle giunte degli enti locali, in quanto la percentuale che riveste la carica di assessora è pari al 43% nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, al 44% nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. La percentuale attuale di sindache in carica nei Comuni italiani è però ancora assai ridotta, pari al 15%, a fronte di una media UE, sia pur di poco, anche qui superiore (17,7%)<sup>4</sup>.

## 2. Possibili correttivi e meccanismi di voto: il caso della doppia preferenza di genere

Limitandoci solo ai pochi dati che abbiamo ricordato, è evidente come l'indicatore relativo all'*empowerment* politico evidenzi una persistente e rilevante sottorappresentazione delle donne italiane, che spiega la deludente posizione nel relativo indice *Global Gender Gap* del W.E.F.

Si tratta di numeri e percentuali che ci interrogano non solo sull'impatto concreto, in termini di genere, dei meccanismi elettorali adottati – tema peraltro sul quale gli spazi concordati per il presente intervento non mi consentono di soffermarmi – ma anche, più in generale, sulla maggiore difficoltà delle candidate di ottenere visibilità sui media e di reperire finanziamenti per le campagne elettorali, oltre che sulla vischiosità degli stereotipi, che portano ad associare più spesso al genere maschile qualità come l'autonomia o la capacità di *leadership*. Infine, si è da parte di alcuni osservato come si possa anche evidenziare un diverso significato che la maggior parte degli uomini e delle donne attribuiscono al potere (e alla gestione dello stesso); come di recente sottolineato da un'autrice, «per una donna il potere è quasi sempre uno strumento per poter fornire un contributo, per poter incidere nella società. Per gli uomini, viceversa, il potere è, ed ha, un valore in sé.»<sup>5</sup>

Proprio quest'ultima riflessione sul potere mi consente di richiamare un caso concreto, relativo alla persistente difficoltà di introdurre in tutte le Regioni italiane il meccanismo della doppia preferenza di genere per l'elezione del Consiglio regionale. In particolare, negli ultimi anni ho seguito da vicino la vicenda del Friuli Venezia Giulia, che vanta il

<sup>4</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *La partecipazione della donna*, cit., 9.

<sup>5</sup> Così F. ZAJCZYK, *Una donna al Quirinale, perché no?*, in [www.ingenere.it](http://www.ingenere.it), 27 gennaio 2022.

poco invidiabile primato di essere tra le pochissime Regioni (con Valle d'Aosta e Sicilia) a non aver ancora introdotto questo elementare strumento di eguaglianza sostanziale che, con un meccanismo molto semplice e non coercitivo, si presta a consentire un migliore equilibrio di genere tra gli eletti nell'assemblea regionale: si prevede infatti che ciascun elettore ed elettrici possa esprimere, in sede di voto, una o due preferenze; in quest'ultimo caso, esse dovranno riguardare due candidati di genere diverso (femmina-maschio o maschio-femmina), pena l'annullamento della seconda preferenza espressa. Dunque, nessuna libertà elettorale viene limitata, né si introducono vantaggi indebiti per le donne, ma semplicemente si prevede un meccanismo elementare e trasparente che attribuisce una maggiore facoltà di scelta (che potrebbe anche non essere utilizzata, laddove l'elettore/trice non lo desidera); di fatto, si tratta di uno strumento per attuare l'eguaglianza sostanziale, che si inserisce perfettamente nel quadro di un principio costituzionale – quello di cui all'art. 51 della nostra Carta fondamentale – che prevede espressamente la legittimità di provvedimenti diretti a promuovere le pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive. Ebbene, in Friuli Venezia Giulia, nel corso degli ultimi anni, per ben tre volte il Consiglio regionale ha bocciato l'introduzione di tale modifica nella legge elettorale regionale, ed attualmente pende un ricorso proposto da alcune elettrici ed elettori che hanno deciso di percorrere la via giudiziaria per cercare di smuovere il muro di gomma alzato dalla triplice bocciatura di cui si è detto. Comunque vada, la decisione che verrà emessa dal Tribunale di Trieste su questo *leading case* si candida ad essere un importante precedente.

Ho voluto richiamare brevemente questa vicenda, che potrebbe sembrare marginale e di rilievo esclusivamente locale, perché ritengo al contrario che si configuri come davvero emblematica di una perdurante resistenza al cambiamento che appare ormai francamente inaccettabile. La presenza del meccanismo della doppia preferenza di genere, infatti, non solo appare perfettamente coerente con il principio costituzionale di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., consentendo di sostenere una maggiore visibilità delle candidature femminili, ma anche, sul piano strettamente culturale, si presta a favorire tra i cittadini una (sana) abitudine a scegliere rappresentanti di sesso sia maschile che femminile, abitudine che potrebbe positivamente diffondersi in altre situazioni e contesti, anche al di fuori dell'ambito politico.

Il rifiuto pervicace di prendere in considerazione lo strumento del-

la doppia preferenza di genere appare dunque ingiustificabile, a meno che, naturalmente, non si consideri che una maggiore presenza femminile comporterebbe, inevitabilmente, un ridimensionamento della componente maschile in seno al Consiglio regionale: ecco, dunque, che torna alla ribalta la questione del potere e della sua auspicata (o negata, come preferirebbero forse alcuni) necessaria redistribuzione in un'ottica di eguaglianza sostanziale. Solo incidentalmente – e conclusivamente sul punto – si ricorda qui che la Strategia nazionale italiana per la parità di genere 2021-2026 ha individuato tra gli obiettivi da perseguire l'aumento della presenza delle donne nei Consigli regionali fino ad almeno il 40% a livello di media nazionale, l'applicazione in tutte le Regioni di leggi elettorali che includano i principi sulla parità di genere e l'attenzione specifica per la *par condicio* tra candidate e candidati in campagna elettorale. Speriamo che i buoni propositi non restino, come spesso è avvenuto, solo sulla carta.

### 3. *I permanenti squilibri di genere nel contesto lavorativo ed il ruolo istituzionale delle/dei Consigliere/i di parità*

Squilibri nelle opportunità e divario salariale, stereotipi che perpetuano fenomeni di segregazione, difficoltà di accedere alle posizioni di vertice caratterizzano peraltro la posizione delle donne italiane anche con riguardo alle opportunità economiche ed occupazionali, che determinano l'ancora più vergognoso 104° posto che in relazione a tali indicatori il *Gender Gap Index 2023* assegna al nostro Paese.

In Italia, nel 2023, con un tasso di occupazione femminile intorno al 52% (il divario con quella maschile è di circa 18 punti<sup>6</sup>), quasi una donna su due non ha un lavoro esterno alla famiglia. Risulta dunque ancora lontanissimo l'obiettivo del 60% di occupate, che l'Unione Europea aveva fissato a suo tempo da raggiungere entro il 2010. Certo, persistono ampi divari territoriali, con l'Italia settentrionale che ormai ha sostanzialmente raggiunto (e di poco anche superato) tale target, mentre l'Italia meridionale continua ad arrancare. Come non manca di segnalare l'Istat, la partecipazione femminile al mercato del lavoro è peraltro dovunque ancora fortemente condizionata dal peso dei carichi familiari, atteso il rilevante *gap* che emerge in relazione al riparto tra uomini e donne del

<sup>6</sup> Il dato è riferito al secondo trimestre del 2023.

lavoro di cura. L'Istituto nazionale di statistica, a tale proposito, segnala che, nel secondo trimestre 2023, il tasso di occupazione delle donne nella fascia di età 25-49 anni risultava in media pari all'81,3% per le donne sole, scendendo al 76,2% nelle coppie senza figli e al 60,2% nelle coppie con figli, con un tasso di occupazione femminile ampiamente oscillante tra il 22,9% (madri del Mezzogiorno con basso titolo di studio) e il 97% (donne *single* laureate residenti al Centro).

Risulta quindi evidente, anche solo da questi pochi dati, come il peso del lavoro di cura, unito alla scarsità od assenza di necessarie infrastrutture sociali qualitativamente valide e dai costi accessibili (a partire dagli asili nido, ma senza trascurare anche i servizi per gli anziani e le persone disabili), incida in modo relevantissimo sull'occupazione femminile.

Sempre l'Istat segnala inoltre come, da un punto di vista qualitativo, per il 27,2% delle donne occupate si riscontrino elementi di vulnerabilità legati alla precarietà lavorativa e ad un'alta incidenza del lavoro a tempo parziale (in Italia più di 9 *part timers* su 10 sono donne)<sup>7</sup>, molto di rado realmente volontario, ma piuttosto necessitato dalle esigenze di conciliare l'attività lavorativa con il lavoro di cura; lavoro a tempo parziale, va detto incidentalmente, che – alla luce dei concreti livelli salariali italiani e di un sistema pensionistico contributivo – si presta anche, in prospettiva, ad esporre le future pensionate ad un destino da anziane povere.

Non va poi dimenticato che resta ancora assai significativa la segregazione occupazionale, sia orizzontale che verticale; sotto il primo profilo, si può constatare come l'occupazione femminile si concentri ancora maggiormente in particolare in alcuni settori – servizi di cura, educazione, commercio – mentre è tuttora poco presente in altri, quali il digitale, l'economia *green*, la transizione energetica: proprio quei nuovi settori trainanti su cui si gioca la scommessa del futuro (come dimostrano anche gli ingenti investimenti previsti nel PNRR) e che, tra l'altro, garantiscono spesso anche migliori livelli retributivi, a fronte di un generale *gender pay gap* che l'Osservatorio sui lavoratori dipendenti dell'Inps ha da poco quantificato, con riferimento alla retribuzione media nell'impiego privato, in circa 8.000 euro annui a sfavore delle lavoratrici. Quanto alla segregazione verticale, il c.d. *glass ceiling*, basti qui ricordare solamente che le donne in posizioni manageriali sono in Italia circa un quarto del totale dei dirigenti (tra l'altro con un divario salariale che qui sale ulte-

<sup>7</sup> L'Istat segnala come simili elementi di vulnerabilità si riscontrino solo per il 15,6% degli uomini occupati.

riormente, attestandosi intorno al 23%) e le titolari d'impresa risultano essere ancora meno.

Proprio alla luce dei diversi ostacoli che le donne italiane continuano ad incontrare nella piena realizzazione delle pari opportunità lavorative, alla fine del 2021 il legislatore è intervenuto con la legge n. 162/2021, apportando alcune modifiche al Codice per le pari opportunità (d. lgs. 198/2006) ed operando su fronti diversi: dalla ridefinizione della nozione di discriminazione, agli strumenti per favorire una maggiore trasparenza retributiva (quale possibile chiave di contrasto al *gender pay gap* di cui si è detto sopra), a misure di premialità per le imprese 'virtuose' (anche mediante l'utilizzo di nuovi strumenti di certificazione della qualità 'di genere' delle aziende), al ridisegno ed ampliamento di alcuni compiti attribuiti alle/ai Consigliere/i di parità. Proprio su quest'ultimo profilo vorrei soffermarmi nella parte finale di questo breve contributo, anche alla luce dell'esperienza che ho potuto maturare in passato rivestendo questo ruolo in Friuli Venezia Giulia tra il 2016 e il 2020; un'esperienza che mi ha consentito di toccare con mano – anche grazie al confronto periodico con le colleghe delle altre Regioni in sede di Conferenza nazionale – le potenzialità ma, allo stesso tempo, anche i limiti legati all'assetto regolativo ed al finanziamento dell'attività di questi importanti soggetti istituzionali, ai quali il legislatore ha voluto attribuire numerose competenze.

Alle/ai Consigliere/i di parità, figura regolata nel capo IV (art. 12-20) del d.lgs. 198/06 e prevista a livello nazionale, regionale e territoriale (città metropolitane ed enti di area vasta), sono affidati infatti numerosi compiti legati all'attuazione (anche attraverso pratiche di dialogo sociale) e al monitoraggio dei principi di eguaglianza e di non discriminazione tra donne e uomini sul lavoro. Tale attività può esplicarsi mediante molteplici modalità e strumenti operativi, che vanno – per fare solo qualche esempio – dalla promozione di azioni positive e delle politiche di pari opportunità, mediante la relazione con gli organi di governo (nazionali e territoriali) ed il sostegno alle parti sociali, alla diffusione di conoscenze e buone prassi (con attività di informazione e formazione), ad attività consulenziali rese con modalità 'a sportello' per rispondere alle richieste di informazioni e/o supporto da parte di singoli, alla promozione di ricorsi giudiziari a fronte di casi di discriminazioni collettive e individuali (in quest'ultimo caso, su delega della vittima o con un intervento in sede processuale *ad adiuvandum*). Solo questo sintetico (e non certo esaustivo) catalogo dovrebbe far comprendere l'impegno richiesto per svolgere al meglio tale funzione, al quale tuttavia si contrappone una cronica ca-

renza dei fondi a disposizione, in particolare per le/i Consigliere/i che operano al livello territoriale di base (ex-provinciale), che risultano essere fortemente ed inevitabilmente condizionate/i nella loro concreta capacità di azione dalla disponibilità finanziaria dell'ente di riferimento. Su questo specifico *punctum dolens*, tuttavia, il legislatore del 2021 non ha ritenuto di incidere, come era invece da molti auspicato, e ciò legittima più di una perplessità su questa parte dell'intervento normativo citato, laddove si considerino le nuove regole sui rapporti biennali sulla condizione del personale femminile, che vedono abbassata, per le imprese tenute alla presentazione, il parametro dimensionale minimo a più di 50 (e non 100 come in precedenza) dipendenti; ciò comporta un aumento sensibile dei dati accessibili alle/ai Consigliere/i, con l'evidente necessità di poter contare su un'adeguata assistenza tecnica per essere in grado di elaborare le informazioni, anche e soprattutto laddove si auspichi un aumento dell'attività relativa alle azioni in giudizio che questi soggetti possono promuovere contro le discriminazioni, azioni che risultano ad oggi ancora assai limitate.

Anche in questo caso, dunque, la sensazione è di un'occasione almeno in parte persa se guardata dall'angolo visuale degli obiettivi di valorizzazione e rilancio della figura istituzionale considerata che – laddove maggiormente sostenuta a partire dalle risorse economiche e materiali concretamente messe a disposizione della stessa – potrebbe giocare un ruolo ancora più incisivo nel garantire l'effettività delle norme contro le discriminazioni di genere nel lavoro e che andrebbe coinvolta in misura decisamente maggiore anche nelle pratiche attuative del PNRR, laddove si voglia dare piena attuazione a quella logica di *gender mainstreaming* tante volte richiamata ed auspicata a livello eurounitario. D'altra parte, un simile approccio dovrebbe risultare quasi naturale, ove si ponga mente all'affermata trasversalità, all'interno del Piano citato, dell'obiettivo dedicato al contrasto alle discriminazioni di genere ed al sostegno alle pari opportunità, che dovrebbe di conseguenza essere al centro dell'attenzione nella progettazione e nell'attuazione di tutte le misure previste.

STAR BENE NELLE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE:  
DALLA TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA  
ALLA DIMENSIONE PROATTIVA\*

SOMMARIO: 1. Premessa, qualcosa è cambiato. – 2. Il benessere preso sul serio. – 2.1. L'evoluzione sistemica. – 2.2. *Segue*. Nuove traiettorie per la gestione e la micro organizzazione. – 3. Il benessere ha bisogno di progetti conoscibili *ex ante* (trasparenti). – 4. Il progetto e la sua attuazione. – 4.1. La progettazione che verrà. – 5. Valore pubblico e valore delle persone: il contrasto al malessere di genere. – 6. L'estensione della obbligazione manageriale. – 6.1. *Segue*. Le implicazioni nell'ambiente di lavoro. – 7. Riflessioni conclusive: l'effettività sistemica.

1. *Premessa, qualcosa è cambiato*

Dal momento della privatizzazione del lavoro pubblico – intervenuta negli anni 1997-98<sup>1</sup> – il legislatore italiano ha introdotto, più o meno consapevolmente, diverse norme rivelatesi, nel tempo, capaci di instillare la cultura del benessere nei nostri apparati.

Rispetto al momento genetico di quella riforma epocale – in modo coerente alla *soft law* di ultima generazione di cui si dirà meglio più avanti – oggi si pensa ad efficientare le amministrazioni attraverso un vero e

\* Questo saggio è destinato al volume che racchiude gli Scritti in memoria di Riccardo del Punta ed insiste sulla linea di ricerca Piaceri dell'Università di Catania.

<sup>1</sup> Si fa riferimento alla seconda privatizzazione degli anni 1997-98, attuata intervenendo sulle norme racchiuse nel d.lgs. n. 29/1993, con i decreti legislativi n. 396/1997, 80/1998 e 387/1998, e oggi confluita nel d.lgs. n. 165/2001. Le varie tappe del processo di riforma di quegli anni sono ripercorse in M. D'ANTONA, P. MATTEINI, V. TALAMO, *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione*, Milano 2001. Per l'analisi dei tratti e della *ratio* di quella riforma epocale, rinvio, fra le altre, alla relazione presentata da G. D'ALESSIO al Convegno, *Le metamorfosi del lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, organizzato il 29-30 novembre 2023 presso l'Università Federico II di Napoli, e fruibile per esteso all'indirizzo internet <https://www.youtube.com/watch?v=hIYZsAJQP10>.

proprio “piano di investimenti sulle persone”<sup>2</sup>, una scommessa sull’*empowerment* di lavoratrici e lavoratori<sup>3</sup>. Un aspetto, questo, che si sposa con l’esigenza di dar vita nelle amministrazioni italiane ad un ambiente aperto e partecipativo che possa servire anche da modello per il settore privato e, se si vuole, finanche per una società più democratica<sup>4</sup>.

Specie negli ultimi anni, appare sempre più visibile un filo rosso che sottende gli interventi del legislatore: la continua e incrementale attenzione per la persona del lavoratore e della lavoratrice, quasi che l’investimento sui medesimi rappresenti una ritrovata strategia organizzativo/gestionale per raggiungere l’efficienza pubblica. La persona appare il vero *mood* del peculiare contesto storico istituzionale che viviamo, probabilmente in ragione dei tristi accadimenti pandemici che ci lasciamo alle spalle. Si può dire che siamo entrati in una fase evolutiva che contempla un’idea alternativa di amministrazione, quale luogo in cui ci si prende sempre più cura del “fiorire”<sup>5</sup> delle persone. La persona, come si è avuto modo di dire in altra sede<sup>6</sup>, non è più “mezzo” ma “fine”, in qualsiasi dimensione venga considerata. L’ABC delle amministrazioni, ovvero l’alfabeto che si può leggere sul sito del Ministero della Funzione

<sup>2</sup> Ce ne parlano E. DEIDDA GAGLIARDO, R. SAPORITO, *Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, in *Riv. It. public. management*, 2021, 2, 198. Sulla necessaria programmazione in termini non più di investimento quantitativo ma qualitativo si legga S. MAINARDI, *Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai CCNL tra organizzazione e tutela della professionalità*, *Lav. pubbl. amm.*, 2023, 3, 449; ma v. pure U. CARABELLI, *Torniamo a ragionare seriamente su come rendere la Pubblica Amministrazione consona ai bisogni della società del futuro*, in <https://spaziopubblico.fpcgil.it/torniamo-a-ragionare-seriamente-su-come-rendere-la-pubblica-amministrazione-consona-ai-bisogni-della-societa-del-futuro/>, 13.06.2023.

<sup>3</sup> Sulla valorizzazione della soggettività e sul *Capability approach* rinvenibile nelle teorie di Amartya Sen e Martha Nussbaum, si legga R. DEL PUNTA, *Labour Law and the Capability Approach*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2016, 383; R. DEL PUNTA, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”* – 395/2019.

<sup>4</sup> Va senz’altro presa in considerazione la riflessione che rileva la perdita di “autorità del diritto (in generale) come sistema razionale di valori”. Si vedano gli studi di A. PERULLI, V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Bologna 2022, spec. cap. I e cap. II in cui si coglie l’invito a riflettere sui “guasti prodotti dalla perdita di aderenza della materia rispetto alla sfera morale”.

<sup>5</sup> Ricorro all’espressione utilizzata da A. PIOGGIA nella relazione: *Cosa può dirci il femminismo sulla pubblica amministrazione italiana*, III ciclo seminari Pluralismi, webinar, 11.04.2023.

<sup>6</sup> Sia consentito rinviare alle riflessioni prospettate in altra sede, G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico*, in *Var. dir. lav.*, 2022, 1, 87.



Pubblica<sup>7</sup>, il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, firmato con le sigle sindacali<sup>8</sup>, e quindi il PNRR<sup>9</sup>, hanno inaugurato una fase storica in cui si intende creare valore pubblico, cioè, benessere sociale, fuori degli apparati, a partire dal valore delle persone che stanno dentro i medesimi.

Del resto, nelle Linee Programmatiche per le nostre PA è ben visibile la presa di coscienza che «sulle persone si gioca [...] il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese». Stessa consapevolezza si intravede nel Patto per l'innovazione, appena citato, nella parte in cui si afferma che «la costruzione della nuova Pubblica Amministrazione si fonda [...] sulla valorizzazione delle persone nel lavoro».

Ecco perché torna prepotentemente alla ribalta la creazione di quel benessere organizzativo già sancito nell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, con le sembianze di obbligo, nel lontano 2010 e che sino a qualche anno fa sembrava relegato ad una posizione ancillare rispetto ad altre norme di disciplina della micro organizzazione e gestione.

Va pure osservato come, in ragione del nuovo *trend* normativo, il concetto di benessere sempre più oggi vada inteso come appagamento, affermazione di sé, ovvero soddisfazione della propria professionalità, dei propri desiderata in ambito lavorativo. Insomma, la persona è posta al centro della riflessione dei progetti di buona amministrazione dichiarati e questa centralità si sviluppa nell'intento annunciato di investire su “formazione, valorizzazione, organizzazione del lavoro, responsabilità”<sup>10</sup>.

## 2. Il benessere preso sul serio

La cultura del benessere nei luoghi di lavoro è lentamente, ma progressivamente, attecchita, tanto in ambito pubblico quanto in quello privato, grazie soprattutto al *Capability Approach* riconducibile al pensiero

<sup>7</sup> Disponibile su <https://www.funzionepubblica.gov.it/alfabeto-pa>.

<sup>8</sup> Consultabile all'indirizzo internet [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Patto\\_per\\_innovazione\\_lavoro\\_pubblico\\_e\\_coesione\\_sociale.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Patto_per_innovazione_lavoro_pubblico_e_coesione_sociale.pdf).

<sup>9</sup> Disponibile su <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>.

<sup>10</sup> Per approfondimenti sulle norme, se si vuole, vd. G. NICOSIA, P. SARACINI, C. SPINELLI, *Un nuovo alfabeto per il lavoro pubblico: quando la persona diventa un "capitale"*, Osservatorio, *Riv. giur. lav.*, 2021, 2, reperibile all'indirizzo <https://www.futura-editrice.it/osservatori-rgl/?cpage=2>.

di Amartya Sen<sup>11</sup>. Proprio gli studiosi di economia hanno dato un forte impulso a questa modalità di approccio nelle organizzazioni. Ciò in ragione della riflessione secondo la quale «solo riconsiderando il collaboratore come persona dotata di un potenziale intrinseco da esplicitare, l'ambiente organizzativo potrà riconfigurarsi come spazio aperto alla "fioritura" di ciascuno dei suoi membri. E questo perché la valorizzazione delle risorse umane, anzi del capitale umano, esprime un vero e proprio "salto di paradigma"»<sup>12</sup>. Questa visione si è fatta strada, come si è più sopra accennato, in tutte le organizzazioni (pubbliche e private) nelle forme di una attenzione viepiù crescente per i sogni e bisogni delle lavoratrici e dei lavoratori.

Il riconoscimento dell'importanza del benessere pure nelle amministrazioni italiane parte da lontano, da alcuni studi che hanno dimostrato come l'ambiente di lavoro "attraente" e tranquillizzante, sia in grado, a valle del processo di produzione e compimento dell'azione amministrativa, di determinare le migliori *performance*, quelle, cioè, capaci di confezionare l'azione pubblica eccellente, e quindi in grado di soddisfare le attese e pretese della collettività degli utenti<sup>13</sup>. Questo perché le persone poste dentro gli uffici sempre più sono apparse come una risorsa sulla quale investire poiché fattore distintivo di competizione. Chi scrive, da tempo, sostiene, infatti, che le lavoratrici e i lavoratori sereni, in quanto collocati in un ambiente pubblico "emotivamente" sano, confortante,

<sup>11</sup> Ma anche di MARTHA NUSSBAUM, con qualche differenza, v. nota n. 3.

<sup>12</sup> Cfr. R. LIVRAGHI, I. PISANI, *Capabilities e business: sulla possibilità dell'impresa come comunità di persone*, in *Quaderni di Economia del lavoro*, 2016, 11 ss. Gli studiosi di economia sono convinti del fatto che «poter attribuire un significato, un senso, alla propria vita è una delle precondizioni fondamentali per potersi sentire "felici". Nel senso aristotelico di "eudaimonìa", essere felici, infatti, significa, innanzitutto, avere uno scopo nella vita, coltivare le virtù e fiorire come persone. Ed essere virtuoso non vuol dire solamente praticare le virtù ed orientarsi al bene, perché, etimologicamente, "areté" stava ad indicare, prima di tutto, il "fare bene qualcosa", l'eccellenza. [...] Allora, sarà virtuoso colui che sarà riuscito a coltivare e far fiorire, mettendole in atto, le proprie capacità, i talenti, le conoscenze, chi avrà compreso e seguito, in definitiva, la voce del suo "dáimōn"», così V. PELLIGRA, *Un nuovo umanesimo del lavoro per trovare un senso con gli altri e per gli altri*, in *Il Sole* 24 ore, 4.10.2020. Sulla felicità nel lavoro e la possibilità di configurare il relativo diritto, si legga la sezione Tema, *Diritto del lavoro e felicità*, nel n. 1/2022 di *Var. dir. lav.* a cura di E. GRAGNOLI, e ivi i contributi di R. ROMEI, A. LASSANDARI, M.G. GRECO, A. OLIVIERI.

<sup>13</sup> F. AVALLONE, M. BONARETTI, *Benessere organizzativo, per migliorare la qualità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Soveria Mannelli 2003, il volume può essere consultato per esteso pure sul sito del Formez; R. RUFFINI, *Governance delle risorse umane. I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali: primi risultati di una ricerca Formez*, in *Ris. um.*, 2006, 29 ss.

motivante e scevro da infingimenti “di genere”, producono di più e con più soddisfazione<sup>14</sup>.

La sintesi di quanto sin qui detto è ravvisabile nell’indubbio riconoscimento del fattore benessere come vettore di *best practices*, produttività, appagamento e infine di affezione al proprio posto di lavoro.

Ciò perché dall’appagamento deriva l’interesse per un certo ambito lavorativo. Il buon clima organizzativo, la fiducia che in uno specifico contesto sia possibile affermarsi o fare carriera sulla base di criteri oggettivi e di merito<sup>15</sup>, sulle competenze effettivamente possedute e dimostrate, la consapevolezza che un determinato luogo di lavoro sia caratterizzato da armonia e relazioni virtuose e solidali, scevro da ostruzionismo “di genere”, sono tutti elementi che rendono desiderabile appartenere ad una certa amministrazione. E pure questo esprime uno degli obiettivi fortemente perseguiti con il PNRR, più noto come *employer branding*.

### 2.1. L’evoluzione sistemica

Ma da quando è che abbiamo cominciato a osservare sul serio la presenza di disposizioni normative destinate a favorire (o disporre) lo star bene nelle nostre amministrazioni?

Il punto di snodo sistemico è certamente da ravvisare, come si è accennato, nella novella che, nel 2010, ha modificato l’art. 7 del d.lgs. n. 165/2001. Il testo della norma, dopo l’intervento della l. n. 183/2010, scommette sulla garanzia della «parità e pari opportunità tra uomini e donne e l’assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all’età, all’orientamento sessuale, alla razza, all’origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell’accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro» ma anche sulla garanzia di «un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo», e sull’impegno «a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno».

<sup>14</sup> Sia consentito rinviare a G. NICOSIA, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Torino 2011.

<sup>15</sup> Sull’importanza di rilanciare la meritocrazia attraverso il superamento di tutte le forme di distribuzione a pioggia degli incentivi a vocazione performante vd. S. MAINARDI, *La valorizzazione delle risorse umane nelle pa. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, 3, 453 ss.; G. ROMA, *Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione*, in *Ris. um*, 2009, 23 ss.

È questo il momento che segna il passaggio dall'approccio difensivo, tendenzialmente di tutela da comportamenti bloccanti, all'approccio proattivo nella gestione, volto a incentivare la valorizzazione delle scelte strategiche (specie sul piano "micro") in grado di neutralizzare le cause di malessere.

Con il senno di oggi<sup>16</sup>, il riferimento reiterato alla "garanzia", ma pure all'"impegno", racchiude, sotto il profilo giuridico, un vero obbligo per le amministrazioni di determinare il benessere nei luoghi di lavoro pubblici. E tutte le volte in cui è possibile ravvisare un obbligo, è immanente al sistema l'esigibilità di un'azione.

La presa di coscienza nel nostro ordine giuridico interno, nei termini sopra rappresentati, è perfettamente sintonica con l'evoluzione dell'ordine giuridico sovranazionale e con gli approdi in materia di stress lavoro-correlato. Il terreno era già stato arato da alcune importanti disposizioni rinvenibili in ambito sovranazionale. Basti solo ricordare che nell'accordo quadro europeo sullo stress lavoro-correlato, concluso l'8 ottobre 2004, e quindi nell'accordo interconfederale del 9 giugno 2008<sup>17</sup>, di recepimento dell'accordo quadro europeo, è previsto che «lo stress è una condizione che può essere accompagnata da disturbi o disfunzioni di natura fisica, psicologica o sociale ed è conseguenza del fatto che taluni individui non si sentono in grado di corrispondere alle richieste o alle aspettative poste in loro»<sup>18</sup>. Ecco perché il d.lgs. n. 81/2008 emanato in quegli stessi anni<sup>19</sup>, ha introiettato questo approccio, tanto da trasporre la propria *ratio* preventiva anche alle nuove manifestazioni di malessere non correlate *stricto sensu* con la salute fisica di lavoratori e lavoratrici, e invece connesse con quella che può essere indicata come la loro "sa-

<sup>16</sup> In ragione, cioè, della complessiva evoluzione sistemica nella direzione sopra evidenziata di "investimento sul fiorire delle persone".

<sup>17</sup> Reperibile su <http://old.adapt.it/adapt-indice-a-z/accordo-interconfederale-9-giugno-2008-accordo-interconfederale-di-recepimento-dellaccordo-quadro-europeo-concluso-l8-ottobre-2004-tra-unicuapme-cep-e-ces-sullo-stress-sul-lavoro/>.

<sup>18</sup> Ma già nel 1999 il NIOSH (*National Institute for Occupational safety and Health*) lo aveva riconosciuto come un insieme di reazioni fisiche ed emotive dannose che si manifestano quando le richieste lavorative non sono commisurate alle capacità, alle risorse o alle esigenze dei lavoratori.

<sup>19</sup> Il cui art. 28 è molto chiaro nell'affermare che la valutazione dei rischi «deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151».

lute emotiva”<sup>20</sup>. Diciamo che la prevenzione di cui si parla nel d.lgs. n. 81/2008 può ben essere considerata l’antefatto storico della dimensione proattiva (giuridicamente esigibile) finalmente riconosciuta in ambito pubblico *expressis verbis*, qualche anno più tardi, con la novella, racchiusa nella l. n. 183/2010, intervenuta sul d.lgs. n. 165/2001 della quale si è appena detto<sup>21</sup>. Pure la Giurisprudenza della Suprema Corte ha fatto passi da gigante nel senso qui auspicato di valorizzazione dell’approccio proattivo. Difatti, in una recente pronuncia la Cassazione ha affermato che “la tutela dell’integrità psico-fisica del lavoratore non ammette sconti, in ragione di fattori quali l’ineluttabilità, la fatalità, la fattibilità economica e produttiva, nella predisposizione di condizioni ambientali sicure” e questo implica “[...] l’obbligo del datore di lavoro di astenersi da iniziative, scelte o comportamenti che possano ledere, già di per sé, la personalità morale del lavoratore, come l’adozione di condizioni di lavoro stressogene o non rispettose dei principi ergonomici, oltre ovviamente a comportamenti più gravi come *mobbing*, *straining*, *burnout*, molestie, *stalking* e così via, [...]”<sup>22</sup>. Come si vede, si tratta di una sponda interpretativa di non poco momento che aiuta a superare ogni scetticismo in proposito.

<sup>20</sup> Del resto la natura umana è “intersezione di natura e spirito, essere e voler essere[...]”, e i diritti umani sono “un prodotto del dualismo antropologico di corpo e anima”, come concettualizzato dalla filosofa JEANNE HERSCH. Un bel saggio ricostruttivo del suo pensiero può essere letto in T. CASADEI (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili, Violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino 2012.

<sup>21</sup> Che sia questa la strada maestra intrapresa, e mai più abbandonata, lo dimostra anche la l. n. 4/2021 di ratifica ed esecuzione della Convenzione OIL n. 190/2019, e la presa d’atto «circa la pericolosità dei fenomeni di violenza e molestie nel mondo del lavoro» a causa delle ripercussioni negative che esse determinano non solo «sulla salute psicologica, fisica e sessuale, sulla dignità e sull’ambiente familiare e sociale della persona», ma anche «sull’organizzazione del lavoro, sui rapporti nei luoghi di lavoro, sulla partecipazione dei lavoratori, sulla reputazione delle imprese e sulla produttività». Così F. MARINELLI, M.L. VALLAURI, *Legge 15 gennaio 2021, n. 4 (in Gazz. Uff., 26 gennaio 2021, n. 20). Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell’Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull’eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra il 21 giugno 2019 nel corso della 108ª sessione della Conferenza generale della medesima Organizzazione*, in LDE, 2023, 1.

<sup>22</sup> V. Cass. sez. lav. 19 gennaio 2024, n. 2084, in [https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31344:cassazione-civile,-sez-lav,-19-gennaio-2024,-n-2084-il-datore-di-lavoro-%C3%A8-tenuto-ad-astenersi-da-iniziativa-che-possano-ledere-i-diritti-fondamentali-del-dipendente-mediante-l-adozione-di-condizioni-lavorative-stressogene&catid=16&Itemid=138](https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=31344:cassazione-civile,-sez-lav,-19-gennaio-2024,-n-2084-il-datore-di-lavoro-%C3%A8-tenuto-ad-astenersi-da-iniziativa-che-possano-ledere-i-diritti-fondamentali-del-dipendente-mediante-l-adozione-di-condizioni-lavorative-stressogene&catid=16&Itemid=138), pres. TRIA, rel. MAROTTA.

## 2.2. Segue. *Nuove traiettorie per la gestione e la micro organizzazione*

Immaginando sia possibile configurare un vero obbligo esigibile di azioni proattive, mirate alla creazione di ambienti di lavoro permeati da un buon clima organizzativo, sulla base del combinato disposto (di norme) che ricongiunge il sempre verde art. 2087 del codice civile<sup>23</sup> all'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e, più in generale, a tutta la *soft law* derivata dal PNRR (su cui v. *infra*), va osservato che nei luoghi in cui dimora il benessere, anzi la buona salute bio-psico-emotiva, è abbastanza verosimile che si possa rilevare l'assenza di discriminazioni o comunque prevedere che siano state neutralizzate tutte le situazioni in grado di favorirle. È altrettanto probabile che negli stessi luoghi emergeranno *performance* per così dire performanti.

Pure la Direttiva della PCM del 4 marzo 2011, sul funzionamento dei CUG, già riconosceva la corrispondenza tra l'ambiente lavorativo dominato da comportamenti discriminatori e vessatori e il peggioramento delle prestazioni e dell'efficienza pubblica, con ricadute negative sull'immagine delle stesse Amministrazioni<sup>24</sup>.

Insomma, è di tutta evidenza la *liaison* tra lo star bene nel proprio luogo di lavoro, l'assenza di approcci discriminatori, bloccanti, e, a valle del processo, il ritorno in termini di *appeal* di una certa Amministrazione, con tutte le positive ricadute sul piano della desiderabilità di prestare lavoro proprio in quegli ambiti.

Favorire lo star bene attraverso azioni in grado di disinnescare le fonti di discriminazioni, *mobbing*, *straining*<sup>25</sup>, e di malessere in generale, comporta sicuri vantaggi sul piano macro organizzativo.

<sup>23</sup> Si tratta della norma cosiddetta "in bianco" posta a presidio della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Ritengo che l'art. 2087 c.c. racchiuda nel proprio codice genetico la vocazione generale a proteggere e prevenire da nuovi rischi riguardanti tutte le situazioni soggettive dei lavoratori di modo che i suoi lembi possono ancora essere estesi sino ad abbracciare anche fattispecie ulteriori, diverse dal *mobbing* e dallo *straining* sin qui conosciute. In generale sulla evoluzione della disciplina in materia di salute e sicurezza vd. da ultimo D. GAROFALO, *L'evoluzione della normativa italiana in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anche alla luce delle più recenti trasformazioni digitali*, in *Var. dir. lav.*, 2023, 4, 844 ss. e ivi citazioni bibliografiche. Sul tema, di recente, si legga pure M. DE FALCO, *Il benessere lavorativo per la attraction e la retention delle risorse umane*, in *Dir. della sic. lavoro*, in corso di pubblicazione.

<sup>24</sup> Su tutti questi aspetti diffusamente A. VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, in *Liber Amicorum per Umberto Carabelli*, Bari 2021, e in *Lav. pubbl. amm.*, 2022, 25 ss.

<sup>25</sup> Per la disamina delle relative condotte, specie sotto il profilo dei danni, si legga

Ma la salute emotiva, di cui si è appena detto, si nutre soprattutto di approcci gestionali trasparenti e magari conoscibili *ex ante* come si proverà a dire nei paragrafi che seguono<sup>26</sup>.

### 3. *Il benessere ha bisogno di progetti conoscibili ex ante (trasparenti)*

Dal momento in cui il perseguimento del benessere nei nostri apparati ha intrapreso un cammino di affermazione progressiva, sono parallelamente affiorati bisogni sempre più concreti di una *leadership* sensibile e attenta pure a questi temi e autenticamente armonizzata con le aspettative dei componenti della propria squadra.

Fra questi bisogni, da sempre, è possibile annoverare la comunicazione chiara e trasparente in funzione della prevedibilità anche delle condizioni di lavoro di ciascuno. Peraltro, se si osservano gli esiti di alcuni sondaggi, in merito ai fattori più comuni di malessere, è assai evidente, fra questi ultimi, la mancanza di chiarezza nei ruoli e nelle responsabilità<sup>27</sup>.

Ecco perché servono, oggi più che mai, comportamenti dirigenziali virtuosi, anche sotto lo specifico profilo della trasparenza nella gestione e nelle modalità di organizzare il lavoro a livello micro, in modo da preservare la salute emotiva di lavoratrici e lavoratori, determinare benessere negli apparati e sollecitare motivazione, in funzione della migliore produttività e, come ricaduta a valle, della soddisfazione delle attese della collettività degli utenti. Serve, per esempio, una programmazione<sup>28</sup> conoscibile *ex ante* che metta ordine e stemperi le conflittualità all'interno di

la ricostruzione di H. EGE, *La valutazione peritale del danno da mobbing e da straining*, Milano 2019.

<sup>26</sup> Nei successivi paragrafi farò riferimento alla relazione presentata in seno alla sessione "I giudizi e la scelta di genere" del Seminario di Bertinoro, organizzato presso l'Università degli Studi Alma Mater Studiorum di Bologna, il 14-15 dicembre 2023, sul tema "La trasparenza nei rapporti di lavoro".

<sup>27</sup> Nelle rilevazioni dell'European Agency for Safety and Health at Work European Opinion Poll on Occupational Safety and Health May 2013, l'assenza di chiarezza, secondo il 63 % degli intervistati, va annoverata fra i fattori più comuni di stress. I dati sono liberamente consultabili su <https://osha.europa.eu/en/facts-and-figures/european-opinion-polls-safety-and-health-work/european-opinion-poll-occupational-safety-and-health-2013>. Sul tema della trasparenza nei rapporti di lavoro è possibile ascoltare le relazioni del Convegno di Bertinoro, prima citato, al seguente indirizzo [https://www.youtube.com/playlist?list=PLNbfyKvtjYzxtBjzgJUve4BnoCu\\_AJw5](https://www.youtube.com/playlist?list=PLNbfyKvtjYzxtBjzgJUve4BnoCu_AJw5).

<sup>28</sup> Sul tema M. PALLINI, *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*, in *Var. dir. lav.*, 2020, 283 ss.; A. BOSCATI, *La professionalità del pubblico dipendente tra vincoli costituzionali e contrattazione collettiva: uno sguardo d'insieme alla luce*

un *team* di lavoro rivelandosi efficace anche nella prospettiva di genere qui indagata.

#### 4. *Il progetto e la sua attuazione*

L'adozione del PNRR ha innescato un nuovo processo evolutivo, di modo che oggi si osserva un cambiamento sostanzialmente manageriale. Questo perché a livello centrale sono state delineate le coordinate e il perimetro di norme e incentivi per favorire un cambiamento organizzativo che deve comunque essere inverato a livello di singola amministrazione<sup>29</sup>. Il PNRR può essere sostanzialmente considerato un contratto di performance con specifiche fasi di attuazione, *milestone* (traguardi) e *target* di raggiungimento. Ecco perché ancora una volta i *manager* pubblici assumono un ruolo centrale ai fini del relativo successo applicativo. Appaiono indispensabili, infatti, dirigenze preparate al cambiamento e dotate delle competenze necessarie per implementare l'ardimentoso progetto. Da qui è derivata tutta la *soft law* interessata al rilancio del possesso delle necessarie competenze e più in generale una sequenza di direttive con le quali si cerca di imprimere un cambiamento al sistema, secondo il tipico approccio delle norme di armonizzazione. Ricordo brevemente che sono stati adottati: il d. m. 22 luglio 2022 proprio sul *management by competencies*<sup>30</sup>, il d. m. 28 settembre 2022, ovvero le "Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica"<sup>31</sup>, la Direttiva del Ministro Zangrillo del 23 marzo 2023 sulla «Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza»<sup>32</sup>, che scommette su conoscenza, competenza e capacità del personale, intro-

delle più recenti riforme, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Padova 2023, 7 ss.

<sup>29</sup> Cfr. E. DEIDDA GAGLIARDO, R. SAPORITO, *cit.*

<sup>30</sup> In cui si legge che bisogna attuare un "cambio di paradigma" e quindi «riconoscerne e accompagnarne l'evoluzione, verso una caratterizzazione fondata sulla specificità dei saperi, sulla qualità della prestazione e sulla motivazione al servizio» elementi questi considerati qui centrali per «disegnare le carriere dinamiche dei più meritevoli e accrescere l'attrattività del lavoro pubblico, in una logica di *employer branding*».

<sup>31</sup> Reperibili all'indirizzo [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/DM\\_28\\_9\\_22\\_Linee\\_Guida\\_Accesso\\_Dirigenza.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/DM_28_9_22_Linee_Guida_Accesso_Dirigenza.pdf).

<sup>32</sup> Rinvenibile all'indirizzo [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Ministro%20PA/Zangrillo/2023\\_marzo/Direttiva\\_formazione.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Ministro%20PA/Zangrillo/2023_marzo/Direttiva_formazione.pdf).



ducendo il ciclo di gestione della formazione, il d. m. 28 giugno 2023 che racchiude il modello delle competenze trasversali del personale non dirigente, con il riferimento alle *soft skill*<sup>33</sup> e infine, come si dirà meglio più avanti, la Direttiva del 28 novembre 2023, «nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della *performance* individuale»<sup>34</sup>. Senza dimenticare, naturalmente l'ultimo intervento normativo, in ordine di tempo, e cioè la direttiva per il superamento della violenza contro le donne<sup>35</sup> in grado di orientare i comportamenti gestionali verso la cultura del “rispetto”.

Insomma, nel nostro ordinamento entrano prepotentemente le metriche del *competency management*, cosicché è possibile, oggi pretendere, in modo molto più concreto, il *quomodo* della performance, ricorrendo persino alla richiesta di *soft skill* che possono contemplare finanche la tenuta emotiva del *manager*.

Questa disciplina evidentemente scommette sul modo in cui viene eseguita la prestazione manageriale. Non importa più, o almeno non soltanto, il “cosa”, cioè gli obiettivi da raggiungere, ma soprattutto il “come” questi vengano raggiunti. Non interessa più solo il *quantum* degli obiettivi conseguiti ma anche il *quomodo* del raggiungimento dei medesimi.

#### 4.1. La progettazione che verrà

Divampa intanto la normazione protesa ad affermare la cultura della progettazione funzionale alla costruzione del valore pubblico, inteso come benessere sociale. Il PIAO<sup>36</sup> ne è la perfetta rappresentazione visto che configura la progettazione unica volta alla creazione di “valore pubblico”. Questo Piano racchiude, per espressa previsione normativa, anche quelli per le azioni positive, accanto al piano delle performance, al POLA, al piano anticorruzione e così via. E infatti l'art. 6, co. 2, lett.

<sup>33</sup> In <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/09-08-2023/dm-competenze-trasversali-personale-non-dirigenziale>.

<sup>34</sup> In <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/29-11-2023/nuove-indicazioni-materia-di-misurazione-e-di-valutazione-della>.

<sup>35</sup> Fruibile al seguente indirizzo <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/07-12-2023/direttiva-superamento-violenza-contro-le-donne>.

<sup>36</sup> Il d. l. n. 80/2021, come si sa, ha codificato il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) quale misura per il rafforzamento della capacità amministrativa dei nostri apparati pubblici. Per considerazioni condivisibili sulle prospettive applicative del PIAO si legga V. TALAMO, *I sistemi resilienti di inquadramento professionale del personale pubblico dopo il decreto reclutamento ed i CCNL 2019-21*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2023, 3, 473 ss.

g), d. l. n. 81/2020, prevede che il PIAO definisca le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere.

Nella progettazione funzionalizzata alla costruzione del valore pubblico entrano quindi, a pieno titolo, le azioni mirate alla parità di genere.

Per la verità le amministrazioni sono da sempre allenare al raggiungimento dell'interesse pubblico dei consociati e, più in generale, all'approccio paritario, ovvero al trattamento imparziale, ma oggi si parla di valore pubblico nell'accezione proprio di valore sociale: questo nel senso che sempre più bisogna proiettarsi alla verifica dell'impatto che una certa azione amministrativa abbia avuto, ovvero degli *outcome*.

Fra gli *outcome* attesi (cioè, gli impatti verificabili) oggi vanno quindi collocate le azioni volte a favorire la parità di genere. Insomma, sembra vi sia qualche chance di maggiore concretezza per gli ambiti qui indagati.

##### 5. *Valore pubblico e valore delle persone: il contrasto al malessere di genere*

Va detto che tutte le volte in cui l'interesse pubblico si apre a nuovi significati – posto che non esiste un concetto fisso ma al contrario mobile e cioè suscettibile di ampliamento e modifiche<sup>37</sup> – anche l'obbligazione manageriale ne viene connotata, allargandosi, con una sorta di effetto di ritorno. Se il vincolo di scopo è il benessere sociale, nelle molte sfaccettature sopra indicate, l'effetto di ritorno sull'obbligazione dirigenziale è giusto l'impegno di plasmare luoghi di lavoro liberi dal malessere (anche di genere<sup>38</sup>). Del resto, neutralizzare le cause di cattiva *performance*, correlate al malessere, rappresenta comunque una questione di efficienza – per tutte le ragioni più sopra evidenziate – secondo la visione più tradizionale dell'interesse pubblico.

Nel momento in cui ci si interroga su quali siano i nuovi orizzonti dischiusi per l'obbligazione manageriale, è ben possibile ravvisarli nella necessaria creazione di ambienti di lavoro, trasparenti e permeati da un buon clima organizzativo, dal benessere che sempre più abbandona lo stato di meta valore<sup>39</sup> per assumere, almeno in ambito pubblico, fattezze sempre più vicine ad un vero e proprio diritto.

<sup>37</sup> Lo ricorda L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*, Relazione presentata al XX Congresso Nazionale AIDLSS, 2021.

<sup>38</sup> Cfr. l'ultima delle Direttive ovvero quella sul superamento della violenza contro le donne, più sopra citata.

<sup>39</sup> L'espressione è stata usata da P. PASCUCCI al Convegno organizzato presso l'INAIL

Questo è il primo aspetto dirompente da osservare: la necessità spinta (dando per scontato che dopo tanti anni il sistema e i suoi attori siano pronti anche a questa evoluzione) di verificare l'impatto dell'azione amministrativa. Ciò non a costo delle aspettative di chi lavora dentro gli apparati, bensì, e molto più opportunamente, contando sulla loro alleanza. È proprio questo l'effetto di ritorno di cui si diceva poc'anzi.

Molto si è detto dell'alleanza tra amministrazione e amministrati, e, cioè, di quella cittadinanza attiva rappresentata proprio dal ponte fra il "dentro" e il "fuori" dei pubblici uffici, e oggi, accanto a quella, va pure considerato il bisogno di ricorrere alla (e rinsaldare l') alleanza con le persone che lavorano dentro gli apparati.

Lo *slogan* del periodo potrebbe quasi divenire "creare valore pubblico, dando valore alle persone".

## 6. *L'estensione della obbligazione manageriale*

Posto che si tratta di un cambiamento sostanzialmente manageriale, è proprio sul piano della micro organizzazione e gestione che occorre investire e cioè nello spazio decisionale delimitato dall'art. 5, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, quello in cui trova attuazione il *quomodo* della gestione e micro organizzazione. È proprio qui che si radicano tutte le incrostazioni comportamentali foriere di scarsa salubrità emotiva che l'approccio proattivo potrebbe contribuire a disinnescare. Questo è il luogo in cui occorre sfoderare quelle competenze in grado di superare il malessere, nelle sue molte accezioni, con uno stile di *leadership* aperto alle disposizioni del d.lgs. n. 104/2022, ma anche coerente con le «linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni»<sup>40</sup>.

Traducendo tutto questo in termini manageriali, e riannodando i fili del ragionamento prospettato più sopra, serve un *leader* che comunichi in modo chiaro e trasparente specie in quelle situazioni potenzialmente in grado di determinare conflittualità e fibrillazioni emotive. Un *mana-*

sul tema "Benessere organizzativo tra salute, performance e sostenibilità", Roma, 8 novembre 2023.

<sup>40</sup> Rinvenibili su [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Linee\\_guida\\_sulla\\_Parita\\_di\\_Genere.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Linee_guida_sulla_Parita_di_Genere.pdf). In argomento C. SPINELLI, *La professionalità del dirigente pubblico nel ruolo di datore di lavoro*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Padova 2023, spec. 127 ss.

gement in grado di costruire relazioni di lavoro basate sulla fiducia, sul reciproco affidamento, e quindi convintamente radicato su principi fondamentali quali l'eguaglianza.

Riprende quota la *friendly administration* teorizzata nel 1996 da Umberto Allegretti, ovvero la PA da concepire, diceva la dottrina<sup>41</sup>, quale luogo, spazio, teatro, dove i soggetti giocano le proprie capacità.

Dal lontano 1996, si approda oggi ad una fase sistemica in cui delle capacità e della relativa espansione si fa autentico investimento organizzativo.

Trasparenza quindi nel senso di accessibilità, chiarezza e conoscibilità, ma anche confrontabilità, con un salutare approccio al *benchmarking*, in linea con i linguaggi e le tecniche del *performance management*, e cioè lo strumentario al quale, da qualche anno in qua, si tende, sempre più frequentemente, a fare ricorso nei nostri apparati. Ciò trova conferma in quel passaggio<sup>42</sup> delle Linee guida sulla parità, appena citate, in cui si legge che «la conoscenza dei fenomeni, la misurabilità e la confrontabilità costituiscono un presidio che può garantire uniformità di approccio e corralità delle azioni, con un effetto moltiplicatore dell'efficacia»<sup>43</sup>.

Del tutto coerenti con queste riflessioni, paiono le Linee guida per l'accesso alla dirigenza, i cui contenuti ben potrebbero scivolare dentro l'obbligazione manageriale, assunta con il contratto di incarico di funzione dirigenziale. Le Linee guida, appena citate, modellano un nuovo sinallagma aperto a capacità, attitudini, motivazioni individuali. E questo perché, come si diceva, non importa più solo il *quantum* delle performance ma il relativo *quomodo*<sup>44</sup>.

Serve infine un *management* favorente l'appagamento di lavoratori e lavoratrici, ovvero attento alla salute emotiva che alberga in un ambiente di lavoro esposto alle intemperie del malessere.

<sup>41</sup> Sempre attuale U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Verona 1996.

<sup>42</sup> Cfr. p. 18 del documento.

<sup>43</sup> Per questa ragione si ritiene necessario: realizzare uno spazio informativo sulla sezione Amministrazione trasparente contenente i dati aggiornati sulle grandezze e gli indicatori rilevanti per le politiche di genere, inclusi dei cruscotti per *benchmark* sui dati rilevanti, in formato che ne consenta l'indicizzazione e l'interoperabilità; attrezzarsi per esporre i dati già oggetto di obblighi di pubblicazione in una modalità genderizzata "*by default*".

<sup>44</sup> Nel d. m. del 9 agosto 2023 sulle competenze trasversali del personale non dirigenziale – che fa da controcanto al d. m. 28 settembre 2022 che racchiude le linee guida di accesso alla dirigenza – si afferma espressamente che non sono importanti solo le conoscenze o competenze tecnico specialistiche e cioè il "cosa" deve essere fatto ma il "come" svolgere il lavoro in modo efficace.

È proprio in questo punto del sistema che si deve intervenire instillando pure una educazione di genere.

### 6.1. Segue. *Le implicazioni nell'ambiente di lavoro.*

Si è visto come nell'obbligazione manageriale è forse possibile far rientrare, fra gli altri, pure l'obbligo di garantire benessere, anzi un ambiente di lavoro rispettoso della salute bio-psico-emotiva di chi lavora nei nostri apparati. Sempre più numerosi sono i momenti sistemici in cui la *friendliness manageriale* dovrebbe manifestarsi anche in ragione della sussistenza dell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e della garanzia qui codificata. Un ambiente di lavoro emotivamente salubre corrisponde di certo ad un luogo in cui si è diffusa la cultura del rispetto e delle pari opportunità<sup>45</sup>, libero da giudizi di genere e da linguaggi fuorvianti ma pure da comportamenti bloccanti. In ragione di ciò si pretende un dirigente sempre più manager del "progetto benessere anche di genere", ovvero un *leader* che: a) non generi trattamenti discriminatori e soprattutto professionalmente mortificanti, nel rispetto dei canoni della buona fede e correttezza comportamentale di matrice civilistica; b) rinsaldi il rapporto di fiducia e reciproco affidamento che passa attraverso il riconoscimento equo del valore dei propri collaboratori, indossando i panni del buon padre di famiglia; c) curi la crescita professionale della propria squadra, favorendo le occasioni di formazione e promuovendo opportunità di sviluppo interne ed esterne alla struttura di cui è responsabile; d) valuti i propri collaboratori e le proprie collaboratrici, secondo buona fede e correttezza comportamentale. Questo perché dalla valutazione sincera, autentica discende la corretta implementazione del nuovo modello di professionalità e la soddisfazione delle persone (nell'ambito del sistema delle progressioni orizzontali e verticali, per esempio)<sup>46</sup>.

### 7. *Riflessioni conclusive: l'effettività sistemica*

Resta da chiedersi se esistano strumenti di effettività sistemica. Il

<sup>45</sup> Sono le indicazioni racchiuse nelle Linee guida sulla parità di genere, citate.

<sup>46</sup> Ricordo brevemente che la valutazione è ormai un crocevia sistemico, anzi una vera e propria *condicio sine qua non* per aspirare a progressioni di carriera. Rinvio agli scritti racchiusi in A. BOSCATI, A. ZILLI, cit. e nel *Quaderno di Dir. lav. mercati* a cura di U. GARGIULO, A. ZOPPOLI, in corso di stampa.

buon funzionamento della valutazione delle performance è la chiave del successo o dell'insuccesso di tutte le audaci politiche gestionali qui descritte e volte a scardinare comportamenti, approcci e persino linguaggi che magari non integrano ancora condotte punibili, ma che sono, lo stesso, fonte di patemi d'animo e lesioni alla sfera bio-psico-emotiva.

La Direttiva del 28 novembre 2023 costituisce uno degli ultimi tasselli normativi dell'ampia *soft law* di cui si è detto e può essere considerata la rappresentazione del progetto omogeneo a razionale che muove giusto in questa direzione. La valutazione e l'eventuale responsabilità manageriale si pongono, ancor più oggi, a presidio della efficacia del modello. In effetti, è proprio la possibilità di indirizzare la valutazione delle *performance* dirigenziali nella direzione di registrare le buone pratiche sul piano del benessere che restituisce, in modo indiretto, concretezza alla tesi della configurabilità di obbligazioni alla gestione proattiva.

Solo per fare un esempio, basterebbe verificare «se e in che misura i dirigenti hanno – tra i loro obiettivi – una responsabilità chiara per la mancata carriera delle donne»<sup>47</sup> costruendo un SMVP<sup>48</sup> che affini anno dopo anno indicatori di *performance* funzionali a rilevare (per consentire di premiarli) i migliori comportamenti in questo specifico ambito. Proprio sul piano degli indicatori di performance le amministrazioni possono davvero dare spazio alla propria creatività secondo un virtuoso percorso di apprendimento sistemico

Insomma, le tessere per un efficace mosaico progettuale ci sono tutte, se solo si pensi che qualche anno fa era possibile contare solo sull'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, ancora vicino solo alle scarse fattezze del meta valore. Resta da augurarsi che, grazie al nuovo volto del *management* pubblico, tratteggiato da tutte le norme sin qui descritte, possa essere rilanciato, anche per chi vi lavora al suo interno, il concetto di casa di vetro, e di conoscibilità totale che fa tanto bene ai comportamenti paritari, liberato, però, da quel “soffitto di cristallo” da sempre presente in quasi tutti i luoghi di lavoro privati o pubblici che siano.

<sup>47</sup> Si tratta di uno dei suggerimenti ricavabili dalle Linee guida sulla “Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni” cit., in particolare v. p. 11.

<sup>48</sup> Si fa riferimento al Sistema di misurazione e valutazione delle performance, di cui al d.lgs. n. 150/2009, cioè la fonte sub primaria che, a livello di amministrazione, racchiude il modello valutativo che ciascuna PA intenda adottare e che deve essere ripensato ogni anno, in una sorta di esercizio creativo e adattamento sistemico.

IL BILANCIO DI GENERE:  
RICOSTRUZIONE E PROFILI PROBLEMATICI

SOMMARIO: 1. Qualche nota introduttiva: il bilancio di genere in Italia e le incertezze tassonomiche. – 2. Sperimentazioni pionieristiche, *soft law* e (timide) aperture normative. – 3. Un cenno al bilancio di genere nelle Università: le possibili implicazioni “sistemiche” di un’esperienza settoriale. – 4. Per una *Realpolitik* del bilancio di genere: la funzione comunicativa. – 5. Le questioni aperte: cenni al profilo metodologico. – 6. Un *caveat* per concludere.

1. *Qualche nota introduttiva: il bilancio di genere in Italia e le incertezze tassonomiche*

La programmazione e la rendicontazione in prospettiva di genere<sup>1</sup> dell’attività dell’amministrazione solo di recente hanno trovato spazio nell’ordinamento italiano, ove sporadicamente – e in modo ancora piuttosto maldestro – sono oggetto di specifiche disposizioni.

Preliminarmente, è necessario osservare come, nell’esperienza nazionale, *gender auditing* e *gender budgeting* confluiscono entrambi nella nozione di “bilancio di genere”. Questo profilo ha notevoli implicazioni

<sup>1</sup> Data la necessità di sintesi, non è questa la sede opportuna per una ricostruzione esaustiva dell’evoluzione del *gender auditing* e del *gender budgeting*, prima su scala internazionale e poi a livello nazionale. In proposito, nella dottrina recente, v. soprattutto, per esempio: G. VINGELLI, *Gender mainstreaming as institutional innovation? Gender budgeting, velvet triangles, and (good) practices*, in *Revista Clepsydra*, 2014, 9 ss.; S. QUINN, *Gender budgeting in Europe: What can we learn from best practice?*, in *Administration*, 3, 2017, 101 ss.; R. DOWNES, S. NICOL, *Designing and implementing gender budgeting. A path to action*, in *OECD Journal on Budgeting*, 2020, 2, 6 ss.; C. MORINI, *Alcune riflessioni sulla non neutralità dei bilanci: “focus” su Unione Europea e “Gender budgeting”*, in *Comunità intern.*, 2023, 98 ss.

sostanziali, poiché i due istituti in realtà hanno ruoli diversi e sono suscettibili di svolgere funzioni concrete eterogenee<sup>2</sup>.

Essi non comportano la redazione di bilanci distinti per genere, né la necessaria previsione di finanziamenti riservati alle donne.

Il *gender auditing* è uno strumento essenzialmente descrittivo, che consente di analizzare le entrate e le spese di un ente, considerando *ex ante* e monitorando *ex post* gli effetti prodotti su uomini e donne. In quanto meccanismo di valutazione dell'impatto delle misure, può svolgere un'importantissima funzione di indirizzo politico, in particolare in vista dell'oculata gestione delle (scarse) risorse economiche pubbliche.

Con il *gender budgeting*, invece, si punta alla produzione di bilanci di esercizio *gender sensitive*. La sua portata applicativa, dunque, è assai più significativa, poiché si spinge potenzialmente alla riformulazione della documentazione di matrice economico-finanziaria (sia a preventivo, sia a consuntivo) in base a parametri di equità e riequilibrio di genere, con conseguente potenziale redistribuzione delle risorse pubbliche.

## 2. *Sperimentazioni pionieristiche, soft law e (timide) aperture normative*

In Italia, la sperimentazione del bilancio di genere è stata svolta *praeter legem*, dall'inizio del XXI secolo<sup>3</sup>, soprattutto da parte degli enti territoriali e in particolare dai Comuni, che, alla luce del principio di sussidiarietà, assumono competenze amministrative generali e sono di conseguenza in grado di incidere in maniera più significativa sul *gender mainstreaming*<sup>4</sup>. A partire dai primi episodi pionieristici, la diffusione sul

<sup>2</sup> In proposito, v. soprattutto G. GALIZZI, *Gender auditing v. gender budgeting: il ciclo della accountability di genere*, in *Azienda pubbl.*, 2011, 4, 379 ss.

<sup>3</sup> In dottrina, v., per esempio: M. BARDASCINO, *Il bilancio di genere*, in *Fin. Loc.*, 2006, 12, 141 ss.; G. LIBRIZZI, *Il bilancio di genere come strumento di promozione delle pari opportunità*, in *Amm. civ.*, 2006, 6, 24 s.; L. TROCCHI, *Le pari opportunità e il bilancio di genere*, in *Riv. Corte conti*, 2006, 363 ss.; F. BETTIO, S. BOTARELLI, A. ROSSELLI (cur.), *Come si costruisce un bilancio di genere: linee guida per amministratrici/amministratori comunali*, Siena 2006 e F. BETTIO, A. ROSSELLI, G. VINGELLI, *Gender auditing dei bilanci pubblici*, Bergamo 2003, nonché, più recentemente, G. GALIZZI, *Il ruolo del bilancio di genere in tempi di crisi: una rassegna della letteratura*, in *Azienda pubbl.*, 2021, 3, 287 ss. Per una sintetica ricostruzione delle principali esperienze sperimentali, v. riassuntivamente G. BADALASSI, *Il difficile cammino del Bilancio di Genere in Italia*, in <https://www.ladynomics.it/bilancio-di-genere-in-italia/>, 22 ottobre 2020.

<sup>4</sup> V., in proposito almeno: EUROPEAN PARLIAMENT, *BRIEFING FOR THE BUDG AND CONT COMMITTEES (eds), EU Gender budgeting: where do we stand?*, 2022, in *www*.



territorio italiano è proseguita in modo complessivamente altalenante e discontinuo, soprattutto a causa della quasi totale carenza di disciplina legislativa statale<sup>5</sup> in materia.

Eppure, non sarebbe corretto considerare la dotazione di bilancio di genere soltanto come il prodotto di prassi particolarmente virtuose e proattive. Nelle disposizioni nazionali di ultima generazione, infatti, emerge qualche sforzo per colmare la lacuna. I risultati, tuttavia, non sempre sono rassicuranti; anzi, deve purtroppo riconoscersi l'assenza di reale progettualità.

A questo proposito, merita almeno un cenno il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Vi si prevede<sup>6</sup> la redazione da parte delle amministrazioni di un piano della *performance* triennale, documento di programmazione in cui sono individuati gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi che l'ente si propone di realizzare nell'immediato futuro, nonché gli indicatori per la valutazione dell'attività svolta. Non c'è, però, alcun riferimento alla redazione del bilancio di genere, che è richiamato, invece, quale elemento contenutistico della relazione annuale di carattere consuntivo che gli enti devono stilare valorizzando i risultati raggiunti. È evidente come il legislatore nel 2009 abbia tenuto conto solo in parte delle potenzialità virtuose insite nel meccanismo del *gender auditing*, che appare come

*europarl.europa.eu*. Fra le risoluzioni del Parlamento europeo, v., nel 2003, European Parliament, *Resolution on Gender Budgeting – building public budgets from a gender perspective*, 2002/2198(INI). Ancora, v. EQUALITY DIVISION, DIRECTORATE GENERAL OF HUMAN RIGHTS, COUNCIL OF EUROPE (ed.), *Gender Budgeting. Final report of the Group of Specialists (EG-S-GB)*, Strasbourg 2005 ed EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (EIGE) (ed.), *Gender Budgeting*, Luxembourg 2019.

<sup>5</sup> Sono invece piuttosto numerosi i legislatori regionali che, con varia intensità, hanno manifestato sensibilità. Indicativamente, è possibile distinguere le Regioni in cui la normativa vigente si limita a menzionare il bilancio di genere come strumento per la rimozione delle disparità e quelle in cui ne si impone la predisposizione da parte degli enti pubblici. Per quanto riguarda la prima tipologia, v., per esempio: l.r. Veneto, 15 febbraio 2022, n. 3, art. 1, c. 6; l.r. Basilicata, 30 aprile 2014, n. 8, art. 3; l.r. Marche, 23 luglio 2012, n. 23, art. 7; l.p. Trento, 18 giugno 2012, n. 13, artt. 3 e 6; l.r. Friuli-Venezia Giulia, 1, c. 2. Nel secondo gruppo, v. invece, per esempio: l.r. Lazio, 10 giugno 2021, n. 7, art. 1, c. 3; l.r. Toscana, 2 aprile 2009, n. 16, art. 13; l.r. Piemonte, 18 marzo 2009, n. 8, artt. 3-5; l.r. Calabria, 13 giugno 2008, n. 15, art. 12; l.r. Puglia, 21 marzo 2007, n. 7, art. 19. In altri casi, è previsto che la Regione si limiti a promuovere l'adozione del bilancio di genere da parte degli enti pubblici, ma si precisa che questo funge da meccanismo di riprogrammazione della spesa; v. così, per esempio: l.r. Umbria, 25 novembre 2016, n. 14, art. 47; in modo in parte analogo, v. l.r. Emilia-Romagna, 27 giugno 2014, n. 6, artt. 3, 36 e 43; l.r. Liguria, 1 agosto 2008, n. 26, artt. 3, 8 e 9.

<sup>6</sup> V. art. 10, c. 1, lett. a) e lett. b), d.lgs. n. 150/2009.

un'arma poco efficace se il suo utilizzo non è imposto anche nel momento preventivo della progettazione degli interventi.

Qualche timido passo avanti è stato compiuto negli anni successivi<sup>7</sup>.

In particolare, con riferimento al bilancio dello Stato, l'art. 9, d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90 stabilisce (introducendo l'art. 38 *septies*, l. 31 dicembre 2009, n. 196) l'avvio di una sperimentazione «per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito, per determinare una valutazione del diverso impatto delle politiche di bilancio sul genere». La metodologia è indicata dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 giugno 2017, ove si fa riferimento agli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile<sup>8</sup>, nonché alla classificazione delle spese dello Stato in tre distinte categorie: quelle “neutre” (prive di impatto rilevante in prospettiva di genere), quelle “sensibili” (suscettibili di produrre conseguenze diverse su uomini e donne) e quelle direttamente finalizzate a ridurre il disequilibrio di genere o a promuovere le pari opportunità<sup>9</sup>. È paradossale, tuttavia, la precisazione per cui gli enti pubblici territoriali diversi dallo Stato (che di fatto finora hanno manifestato maggiore creatività) solo facoltativamente possono avvalersi del bilancio di genere<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> La prima tappa, per quanto in un atto privo di portata normativa immediatamente vincolante, consiste nella Dir. Min. P.A., Min. Riforme e Innovazione e Min. PP.OO., 23 maggio 2007, “Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche, ove si promuove l'analisi in prospettiva di genere dei bilanci pubblici”.

<sup>8</sup> V. art. 3, d.P.C.M. 16 giugno 2017. In proposito, nella dottrina italiana, v., per esempio: E. D'ALTERIO, *Pubblica Amministrazione e parità di genere: stato dell'arte e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 787 ss.; C. CARMOSINO, S. DEL GATTO, F. DI MASCIÒ, E. GIARDINO, C. LACAVA, M. MAZZARELLA, E. MORLINO, A. NATALINI, P. RUBECHINI, G. SABATO, E. SCHNEIDER, G. SCIASCIA, S. SCREPANTI, G. SGUEO, L. TORCHIA, *Lo stato dell'amministrazione: dati di partenza e chiavi interpretative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 1057 ss.; H. C. CASAVOLA, M. DE BELLIS, E. MORLINO, S. PELLIZZARI, *Rapporto I.R.P.A. La parità di genere nella Pubblica Amministrazione*, Napoli 2012. Inoltre, v. C. CARCHIO, *Bilancio di genere dello Stato: segnali incoraggianti dal PNRR*, in *www.dirittoantidiscriminatorio.it*, 2022.

<sup>9</sup> V. art. 2, d.P.C.M. 16 giugno 2017.

<sup>10</sup> V. art. 6, d.P.C.M. 16 giugno 2017. Per questo, il progetto di legge elaborato sul punto e ad oggi giacente presso il Senato della Repubblica assume significato strategico. V. d.d.l. C3568, *Disposizioni in materia di redazione del bilancio di genere da parte delle regioni e degli enti locali*, in *www.senato.it*, 21 aprile 2022. Esso renderebbe obbligatorio predisporre il bilancio di genere a partire dal 2026 per Regioni, Province, Città metropolitane, Unioni di Comuni e Comuni sopra i 15.000 abitanti. In proposito, v. I. MARCONI, *Bilancio di genere: il disegno di legge presentato alla Camera*, in *www.altalex.it*, 26 maggio 2022.

Il d. lgs. 12 settembre 2018<sup>11</sup>, n. 116 (incidendo nuovamente sull'art. 38 *septies*, l. n. 196/2009) ha ulteriormente rinvigorito il ruolo del bilancio di genere dello Stato, che viene indicato come base di partenza per la predisposizione delle politiche pubbliche inclusive da parte del Governo.

Infine, il d.l. 6 novembre 2021, n. 152<sup>12</sup> (convertito in l. 29 dicembre 2021, n. 233) tende a rendere strutturale la rendicontazione pubblica in prospettiva di genere.

Si ravvisa, dunque, una crescente attenzione per il bilancio di genere nell'amministrazione. Ciò nonostante, manca ancora una disciplina unitaria che chiarisca inequivocabilmente l'esistenza e la portata del dovere degli enti pubblici di dotarsi di *gender auditing* e, ancor più, di *gender budgeting*<sup>13</sup>.

### 3. *Un cenno al bilancio di genere nelle Università: le possibili implicazioni "sistemiche" di un'esperienza settoriale*

Un importante contributo nel senso della progressiva diffusione ed efficacia della rendicontazione di genere proviene da un settore specifico. Infatti, la consapevolezza delle potenzialità insite nello strumento per una maturazione in senso genuinamente egualitario dell'azione pubblica è significativamente aumentata negli ultimi anni, in particolare con riferimento all'attività degli Atenei<sup>14</sup>.

Risale al 2017 la Raccomandazione C.R.U.I. (Conferenza dei Rettori delle Università italiane) per l'adozione del bilancio di genere nelle Università<sup>15</sup>, a cui hanno fatto seguito, nel 2019, la pubblicazione delle relati-

<sup>11</sup> V. art. 8, d. lgs. n. 116/2018..

<sup>12</sup> V. soprattutto art. 9, c. 10, d.l. n. 152/2021.

<sup>13</sup> Non risulta particolarmente significativa nel senso auspicato neanche l'intensificazione dell'attenzione profusa per la metodologia della rendicontazione di genere dopo la crisi pandemica da Covid-19. In proposito v., comunque, Min. Economia Finanze, *Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del PNRR per ridurle*, in *www.mef.gov.it*, luglio 2021.

<sup>14</sup> V., per esempio, F. MANGANARO, *L'eguaglianza di genere nelle pubbliche amministrazioni e nelle Università*, in *Nuove Autonomie*, 2019, 179 ss., e G. ARENA, *Il bilancio di genere di ateneo come strumento di policy per la parità di genere*, in *Sicurezza e scienze soc.*, 2022, 51 ss. V. anche M.R. CALIFANO (cur.), *Equità di genere: nuovi assetti organizzativi e culturali nell'università, nella ricerca e nell'informazione*, Milano 2022, e A. VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. "performance management" nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, in *Il lavoro nelle pp.aa.*, 2022, 25 ss.

<sup>15</sup> Il riferimento è al documento per la promozione del bilancio di genere nell'Uni-

ve Linee guida<sup>16</sup> e, nel 2020, lo studio del C.U.N. (Consiglio Universitario Nazionale) sulla parità di genere<sup>17</sup>. In tutti questi documenti, il bilancio di genere è visto come arma fondamentale, nell'ambito di un ampio e variegato arsenale normativo e istituzionale<sup>18</sup>, in cui spicca la sinergia con il Piano di Azioni Positive (che a sua volta deve raccordarsi con la pianificazione strategica) e con il *Gender Equality Plan*<sup>19</sup>, finalizzato a valutare la sussistenza di pregiudizi di genere e attivare eventualmente strategie innovative per la loro rimozione, nonché a definire obiettivi ulteriori e monitorare i risultati utilizzando indicatori specifici.

L'ambito accademico, dunque, è assai vitale e sembra rappresentare la sede ottimale per valorizzare la collaborazione fra saperi diversi. Anzi, proprio questo profilo appare, in prospettiva generale, suggestivo: l'interazione ad armi pari fra persone con *background* culturali e sensibilità variegati (che evidentemente all'interno del mondo universitario è particolarmente agevole) rappresenta certamente una ricchezza, in vista dell'instaurazione di buone prassi non isolate, ma configurabili come tasselli sinergicamente correlati di una strategia unitaria.

versità, approvato il 19 gennaio 2017, seguito nel 2018 dalle Indicazioni per azioni positive del M.I.U.R. sui temi di genere nelle Università e nella ricerca, ove pure il bilancio di genere è menzionato fra gli strumenti utili.

<sup>16</sup> V. la pagina informativa istituzionale <https://www.cru.it/bilancio-di-genere.html>. V. anche COMMISSIONE C.R.U.I. SULLE TEMATICHE DI GENERE – GRUPPO DI LAVORO G.E.P. (cur.), *Vademecum per l'elaborazione del Gender Equality Plan negli Atenei italiani*, 2021.

<sup>17</sup> V. la pagina informativa istituzionale [https://www.cun.it/attivita/sessione/278/analisi\\_e\\_proposte/analisi-e-proposta-del-17-12-2020](https://www.cun.it/attivita/sessione/278/analisi_e_proposte/analisi-e-proposta-del-17-12-2020).

<sup>18</sup> Ci si limita qui a ricordare come in ambito universitario risultino particolarmente rilevanti, sul piano istituzionale, l'attività del C.U.G. (Comitato Unico di Garanzia) e del/la Consigliere/a di fiducia e, sul piano normativo, la formulazione di linee guida, per esempio sul corretto utilizzo del linguaggio e sull'equilibrio di genere nell'organizzazione degli eventi scientifici, in particolare ove finanziati – in tutto o in parte – dall'Ateneo. Sinteticamente, v. per tutti, nella dottrina recente, L. CALAFÀ, *L'università dopo la l. 240/2010: dagli Statuti all'obiettivo della parità integrata nell'azione di governo di un Ateneo*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2022, 3, 1 ss.

<sup>19</sup> A proposito del rapporto sinergico fra gli atti menzionati, v. la Direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 2/2019 (*Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di garanzia nelle amministrazioni pubbliche*) e la Comunicazione COM n. 152 del 5 marzo 2020 della Commissione Europea (*Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*). È appena il caso di ricordare, poi, che la realizzazione del G.E.P. oggi rappresenta presupposto necessario per l'accesso ai fondi europei per la ricerca.

#### 4. Per una Realpolitik del bilancio di genere: la funzione comunicativa

Come è emerso dalle pur sintetiche considerazioni svolte, finora gli enti pubblici da un lato hanno perso di vista il profilo della cogenza che – benché in modo sfumato – contraddistingue la disciplina del bilancio di genere; dall'altro lato, lo hanno di fatto utilizzato con finalità quasi esclusivamente descrittive. Ne risultano pertanto pressoché neutralizzate le potenzialità, se non immediatamente prescrittive, quanto meno latamente programmatiche.

Ove oculatamente gestita, però, la dimensione della comunicazione rivolta all'utenza e del confronto costante fra le istituzioni potrebbe assumere in concreto connotati di dirompente innovatività. Può ritenersi, anzi, che la funzione forse più matura del bilancio di genere si svolga attualmente proprio in termini di comunicazione pubblica<sup>20</sup>.

La diffusione dei dati, all'interno del sistema amministrativo e presso la cittadinanza, infatti, è di per sé suscettibile di innescare circoli virtuosi di crescente consapevolezza, sia sulla mera esistenza e disponibilità delle informazioni utili, sia sulle benefiche conseguenze del loro utilizzo in vista del miglioramento della *performance* pubblica. A tal fine, palesemente è indispensabile garantire la comparabilità dei dati relativi ad enti on-

<sup>20</sup> Il tema della comunicazione da parte della pubblica amministrazione è stato di recente dibattuto in dottrina, anche alla luce degli sviluppi prodotti dalla tecnica informatica. A mero scopo esemplificativo, sul tema v., per esempio, recentemente: A. CONTALDO, *L'integrazione della comunicazione pubblica nell'organizzazione dell'“Open Government”*, in *Lo Stato*, 2021, 251 ss.; M. BELLUATI, *La comunicazione pubblica e istituzionale tra processi di integrazione e nuove forme di relazione tra gli attori dello spazio europeo*, in *Probl. Inf.*, 2020, 141 ss.; B. DI GIANNATALE, *La comunicazione pubblica nella democrazia contemporanea: effetti e conseguenze giuridico-istituzionali*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giurisp.*, 2001, 6, 627 ss.; C. PACE, B. LUISI, *La formazione delle risorse umane per la comunicazione pubblica ed istituzionale*, in *Comuni It.*, 2003, 10, 76 ss.; T. MUZI FALCONI, *Il processo di cambiamento nella comunicazione pubblica, alcuni elementi di criticità*, in *Comuni It.*, 2003, 4, 33 ss.; R. SANSONE, *La comunicazione pubblica: strumento di democrazia e di partecipazione del cittadino*, in *Funzione pubblica*, 2005, 1, 155 ss.; P. LALLI *Pratiche di comunicazione pubblica: per un'etica delle competenze*, in *Istituz. Fed.*, 2009, suppl. 2, 47 ss.; F. FACCIOLO, *Comunicazione pubblica e media digitali: la prospettiva del public engagement*, in *Probl. Inf.*, 2016, 1, 13 ss. In prospettiva generale, v. anche G. ARENA (cur.), *La comunicazione di interesse generale*, Bologna 1995, e IDEM (cur.), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini 2004; G. PRILLA, *La comunicazione della pubblica amministrazione*, Bari-Roma 2008; A. LA SPINA, A. CANGEMI, *Comunicazione pubblica e burocrazia*, Milano 2009; W. D'AVANZO, *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della pubblica amministrazione digitale*, Soveria Mannelli 2009; F. DE VISINTINI, *Innovazione e comunicazione nell'amministrazione pubblica*, Milano 2010; S. ROLANDO, *Comunicazione, poteri, cittadini*, Milano 2013.

tologicamente e strutturalmente analoghi, il che è possibile ovviamente mettendo in rete le informazioni. Solo in questo modo le istituzioni saranno in grado di mantenere una coerenza interna in chiave diacronica, ma anche di dialogare sincronicamente fra loro e con gli *stakeholders* sul territorio, che spesso sono *partners* preziosi per la realizzazione delle iniziative per la parità di genere.

La conoscenza delle rispettive esperienze applicative potrà auspicabilmente contribuire, poi, al superamento delle incertezze metodologiche ad oggi riscontrabili, correlate alla corretta individuazione e classificazione delle iniziative analizzate, alla scelta dei soggetti (interni ed esterni all'amministrazione) coinvolti nella redazione del bilancio, alle modalità e ai criteri della rendicontazione.

##### 5. *Le questioni aperte: cenni al profilo metodologico*

Il dibattito sulla possibile efficacia del bilancio di genere quale strumento di ottimizzazione della *performance* pubblica è strettamente correlato al profilo metodologico<sup>21</sup>. Le ricadute applicative, infatti, dipendono in larga misura dai criteri di valutazione individuati, che ovviamente possono variare significativamente a seconda della natura e della collocazione, per così dire "ideologica", dei soggetti chiamati a contribuire.

La questione metodologica si pone ad ampio raggio, con riferimento a diversi momenti dell'*iter* che conduce alla produzione dell'atto, e ha portata polivalente.

Innanzitutto, si pone il problema dell'opportunità di realizzare il bilancio di genere *in house*, ovvero in forma totalmente esternalizzata, o ancora in modalità "mista". La prima opzione risulta certamente più semplice e meno costosa, ma anche fatalmente meno permeabile alla percezione dei punti deboli dell'attività svolta. D'altro canto, l'esternalizzazione, in particolare ove coinvolga esclusivamente o prevalentemente interlocutori di natura associazionistica, espone ai rischi connessi alla scarsa sensibilità per il reale indice di fattibilità e sostenibilità delle azio-

<sup>21</sup> Per un approfondimento di queste tematiche, sia consentito richiamare A. SIMONATI, *Il gender auditing come strumento di valutazione delle politiche di genere*, in <http://events.unitn.it/sites/events.unitn.it/files/download/genereprecarietasimonati.pdf>. V. anche, per esempio, A. GENOVA, A. VINCENTI, *Bilancio sociale e bilancio di genere. Strumenti di promozione e partecipazione*, Roma 2011, 58 s.; e G. GALIZZI, *Il bilancio di genere negli enti pubblici territoriali. Origini, strumenti e implicazioni aziendali*, Milano 2012, 24 ss.

ni. Pertanto, la modalità “mista”, con la collaborazione anche di soggetti provenienti dal mondo scientifico, sarebbe forse preferibile, ancorché più complessa.

Comunque, il punto di partenza deve essere costituito dalla rilevazione dei bisogni, il che probabilmente non può avvenire in forma autoritativa, richiedendo al contrario l’attivazione di meccanismi latamente partecipativi. Ciò, peraltro, può risultare assai costoso, perché esige consapevolezza e attenzione nei confronti delle varie componenti della comunità coinvolte a vario titolo nell’attività dell’ente, per evitare pericolose disparità di trattamento. Inoltre, la possibile (e, in linea di principio, auspicabile) attivazione degli istituti partecipativi deve essere gestita con cura, affinché non dia adito a malintesi: è necessario chiarire a monte, infatti, che la partecipazione non sposta le competenze e la fase deliberativa – che richiede una progettualità comparativa nella suddivisione delle risorse disponibili – non può che spettare in via unilaterale all’ente pubblico.

Un’altra questione delicatissima riguarda la scelta delle modalità di classificazione e valutazione delle attività programmate (a preventivo) e svolte (a consuntivo). La soluzione migliore è forse quella che comporta la loro suddivisione in tre gruppi distinti: quelle non orientate rispetto al genere (che sono sempre la stragrande maggioranza), quelle specificamente dirette a uomini o donne, quelle a sostegno indiretto delle pari opportunità (che possono assumere una valenza virtuosa più o meno spiccata, a seconda dell’obiettivo che, in sede di programmazione, è ritenuto prioritario). Non a caso, le disposizioni normative di ultima generazione, come si è visto, vanno esattamente in questa direzione<sup>22</sup>.

## 6. *Un caveat per concludere*

Anche l’ultimo punto che merita attenzione è di carattere metodologico, ma è ricco di implicazioni sostanziali.

Sia nel momento valutativo, sia nel momento propositivo, il bilancio di genere è chiamato a individuare le sacche di possibile disequilibrio e a suggerire dei correttivi. Nel fare questo, ovviamente è fatale incorrere in una serie di stereotipi, di cui è indispensabile essere consapevoli *a priori*.

<sup>22</sup> V. le considerazioni sul d.P.C.M. 16 giugno 2017, espresse *supra sub* par. 2.

Il più pericoloso è quello in base al quale vi sarebbero interessi e aspirazioni intrinsecamente femminili e maschili<sup>23</sup>.

Più in generale, è importante sottolineare la necessità di evitare atteggiamenti (auto)segregativi. In vista di un'attuazione più serena e condivisa delle azioni positive introdotte, nella compilazione del bilancio di genere è fondamentale coinvolgere e responsabilizzare paritariamente uomini e donne. Si tratta non solo di una saggia mossa tattica, idonea a prevenire rischiose e controproducenti contrapposizioni aprioristiche, ma anche di una buona prassi giuridicamente fondata, poiché l'interesse perseguito è quello della società nel suo insieme al pluralismo. La promozione della diversità, infatti, è di per sé garanzia di maggiore inclusione e dunque di maggiore qualità delle deliberazioni pubbliche.

<sup>23</sup> Tale impostazione traspare talora, per esempio, con riferimento alla questione dello svolgimento del lavoro di cura e della conciliazione fra tempi di vita e tempi di lavoro, che in realtà riguarda ogni persona, ancorché la distribuzione dei carichi familiari normalmente praticata in Italia sia ancora fortemente sbilanciata a sfavore delle donne. Analoghe considerazioni si possono svolgere per quanto riguarda il sostegno alla genitorialità, che dovrebbe essere rivolto paritariamente a uomini e donne (o addirittura puntare nell'immediato con maggiore intensità alla sensibilizzazione dei padri e all'incattivazione dell'assunzione da parte loro di ruoli più attivi nella cura della prole).



*Giorgio Borrelli*

LE LINEE GUIDA PER UN APPROCCIO DI GENERE  
AL LINGUAGGIO AMMINISTRATIVO.  
PROPOSTE PER UN'ANALISI SEMIOTICA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Una breve ricognizione storica. – 3. Alcuni assunti teorici presenti nelle linee guida delle PA italiane. – 4. Per un inquadramento degli assunti presenti nelle linee guida considerate. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

In questo contributo analizzerò una tipologia di documento ormai diffusa nelle pubbliche amministrazioni italiane: le *Linee guida per un approccio di genere al linguaggio amministrativo*; in particolare, mostrerò come questo tipo di documento contenga spesso dei riferimenti ad alcune questioni teoriche rilevanti per la semiotica e la filosofia del linguaggio. Questa proposta intende mostrare come uno studio interdisciplinare delle linee guida possa supportare le PA nel loro lavoro di riconoscimento delle differenze (di genere, etnia e condizione economica) e nella propria comunicazione istituzionale.

2. *Una breve ricognizione storica*

Nel corso degli ultimi quarant'anni, la necessità di un “approccio di genere al linguaggio amministrativo”<sup>1</sup> si è progressivamente imposta nelle pubbliche amministrazioni italiane. Il lavoro fondamentale di Alma Sabatini<sup>2</sup> ha avuto il merito di mostrare come il rafforzamento della presen-

<sup>1</sup> R. RAUS, *Le questioni non risolte dal punto di vista linguistico*, in *Un approccio di genere al linguaggio amministrativo. Linee Guida dell'Università degli Studi di Torino*, 2015, 20. [https://www.unito.it/sites/default/files/linee\\_guida\\_approccio\\_genere.pdf](https://www.unito.it/sites/default/files/linee_guida_approccio_genere.pdf).

<sup>2</sup> A. SABATINI, *Il sessismo nella lingua italiana*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, 1987.

za femminile in ruoli considerati – fino a tempi recentissimi – esclusivo appannaggio maschile dovesse ottenere un riconoscimento linguistico. Tale riconoscimento doveva anche attuarsi attraverso l’eliminazione degli stereotipi di genere e la creazione di un linguaggio inclusivo negli atti amministrativi.

Le osservazioni critiche di Sabatini hanno senz’altro costituito un punto di rottura; infatti, non è un caso che, a partire dalle sue proposte, la pubblica amministrazione abbia deciso di orientarsi verso l’obbligatorietà di un approccio di genere nelle comunicazioni e nei documenti ufficiali. A questo proposito, un importante impulso normativo è stato dato dalla Direttiva 23 maggio 2007<sup>3</sup>, emanata dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione Luigi Nicolais e dalla Ministra per i Diritti e le Pari Opportunità Barbara Pollastrini. La direttiva aveva il compito di attuare la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, secondo cui gli Stati membri dovevano tenere conto “dell’obiettivo della parità tra gli uomini e le donne nel formulare ed attuare leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività” (art.29) nei “settori pubblico o privato, compresi gli enti di diritto pubblico” (art. 14)<sup>4</sup>. La Direttiva 2/19 “Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche” ha rivisto, aggiornato e sostituito la direttiva 23 maggio 2007.

Tuttavia, come ha recentemente osservato Francesca Bagni Cipriani, i tentativi di attuazione delle proposte di Alma Sabatini devono quotidianamente fronteggiare “un atteggiamento negativo e censorio, e in alcuni casi denigratorio [...]. Non ho esitazione a dire che ci troviamo di fronte a un atteggiamento discriminatorio”<sup>5</sup>. Nonostante questi ostruzionismi, le pubbliche amministrazioni italiane hanno adottato – e continuano ad adottare – delle *linee guida* per seguire un *approccio di genere* alla redazione dei propri atti<sup>6</sup>. Un impulso fondamentale a questa buona pratica

<sup>3</sup> Il testo della Direttiva 23 maggio 2007 è reperibile sul sito del Ministro per la Pubblica amministrazione al seguente indirizzo: <https://www.funzionepubblica.gov.it/normativa-e-documentazione/dossier/pari-opportunita-nella-pa>.

<sup>4</sup> Il testo della Direttiva 2006/54/CE è reperibile sul sito EUR-Lex al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054>.

<sup>5</sup> F. BAGNI CIPRIANI, *Il linguaggio di genere protagonista del cambiamento*, in *Linee guida dell’Agenzia delle entrate*, 2015, 9. [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documenti/20143/1742359/Linee\\_guida\\_linguaggio\\_genere\\_2020.pdf/0327598d-9607-4929-ceae-a3760b081ab4](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documenti/20143/1742359/Linee_guida_linguaggio_genere_2020.pdf/0327598d-9607-4929-ceae-a3760b081ab4).

<sup>6</sup> A questo proposito, si veda anche G. SULIS & V. GHENO, *The Debate on Language*

è stato dato dalle *Linee guida per l'uso del genere nel linguaggio amministrativo* di Cecilia Robustelli<sup>7</sup>, rientranti nel *Progetto Genere e Linguaggio. Parole e immagini della Comunicazione* svolto in collaborazione con l'Accademia della Crusca. Prendendo a esempio questo lavoro, numerosi enti si sono dotati di specifiche *linee guida*.

Basti pensare alle *Linee guida per l'uso di un linguaggio rispettoso delle differenze di genere* (2020) dell'Agenzia delle Entrate<sup>8</sup>, oppure alla *Guida all'utilizzo corretto del genere nel linguaggio amministrativo* della Regione Abruzzo (2019)<sup>9</sup>, o ancora alle *Linee guida operative per l'uso di un linguaggio amministrativo non sessista negli atti e nei documenti* (2017) della Regione Toscana<sup>10</sup>. Omologamente, numerosi sono i provvedimenti strutturati dalle amministrazioni comunali; a titolo puramente esemplificativo, si può ricordare che il Comune di Firenze ha adottato proprio le *Linee guida* di Robustelli e che il Comune di Torino si è dotato delle sue *Linee Guida per un utilizzo non discriminatorio del linguaggio in base al genere nell'attività amministrativa* (2017)<sup>11</sup>.

### 3. Alcuni assunti teorici presenti nelle linee guida delle PA italiane

La prospettiva sottesa a questo contributo è insieme semiotica, filosofica del linguaggio e sociologica. Questa premessa non vuole essere una semplice presa di posizione teorica o analitica; piuttosto, è un modo per rimarcare che le *linee guida* già proposte – o adottate – dalle diverse amministrazioni contengono sempre dei riferimenti – non necessaria-

and *Gender in Italy, from the Visibility of Women to Inclusive Language* (1980s–2020s), *The Italianist*, 42(1), 2022, 153-183.

<sup>7</sup> C. ROBUSTELLI, *Linee guida per l'uso del genere nel linguaggio amministrativo. Progetto Genere e Linguaggio. Parole e immagini della Comunicazione* svolto in collaborazione con l'Accademia della Crusca, 2012. Reperibili al seguente indirizzo: [https://accademia-dellacrusca.it/sites/www.accademiadellacrusca.it/files/page/2013/03/08/2012\\_linee\\_guida\\_per\\_uso\\_del\\_genere\\_nel\\_linguaggio\\_amministrativo.pdf](https://accademia-dellacrusca.it/sites/www.accademiadellacrusca.it/files/page/2013/03/08/2012_linee_guida_per_uso_del_genere_nel_linguaggio_amministrativo.pdf).

<sup>8</sup> Reperibili al seguente indirizzo: [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documenti/20143/1742359/Linee\\_guida\\_linguaggio\\_genere\\_2020.pdf/0327598d-9607-4929-ceae-a3760b081ab4](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documenti/20143/1742359/Linee_guida_linguaggio_genere_2020.pdf/0327598d-9607-4929-ceae-a3760b081ab4).

<sup>9</sup> Reperibili al seguente indirizzo: [https://www.regione.abruzzo.it/system/files/cug/documenti/LINGUAGGIO\\_DI\\_GENERE.pdf](https://www.regione.abruzzo.it/system/files/cug/documenti/LINGUAGGIO_DI_GENERE.pdf).

<sup>10</sup> Reperibili al seguente indirizzo: [https://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/Contenuto.xml?id=5209702&nomeFile=Decisione\\_n.16\\_del\\_11-03-2019-Allegato-A](https://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/Contenuto.xml?id=5209702&nomeFile=Decisione_n.16_del_11-03-2019-Allegato-A).

<sup>11</sup> Reperibili al seguente indirizzo: <http://www.irma-torino.it/it/images/stories/calendario/guida.pdf>.

mente espliciti – a determinati approcci teorici e a determinati assunti riguardanti lo statuto di concetti complessi come “pensiero”, “lingua” e “linguaggio”<sup>12</sup>, oppure dei riferimenti a temi complessi come il rapporto tra linguaggio e *società*. Per meglio illustrare questo punto, consideriamo alcuni esempi. In questa sede non è necessario esprimere delle considerazioni critiche – siano esse di ordine teoretico o di ordine metodologico – sugli assunti contenuti nelle diverse linee guida. Ciò che importa sottolineare è il fatto che le linee guida vengono strutturate in linea con una determinata visione teorica – sia essa filosofica, semiotica o sociologica.

Nel contributo introduttivo alle *Linee guida* di Robustelli, il Comitato Pari Opportunità del Comune di Firenze afferma: “le parole sono il *mezzo* con cui rivestiamo i nostri pensieri e li rendiamo disponibili agli altri. È infatti *attraverso* il linguaggio che comunichiamo, *esprimiamo* concetti, sentimenti, intenzioni e, come ben sappiamo, la lingua è una cosa viva che si modifica con il tempo e con le *influenze che derivano dalla società*”<sup>13</sup>.

In questa citazione è possibile individuare alcune tematiche tipiche dello studio filosofico del linguaggio: a) la concezione *strumentale* del linguaggio (“le parole sono un mezzo...” “attraverso il linguaggio comunichiamo...”); b) l'*inseparabilità* o “coessenzialità”<sup>14</sup> di “linguaggio” e “pensiero” (“*attraverso* il linguaggio [...] comunichiamo, *esprimiamo* concetti, sentimenti, intenzioni”).

<sup>12</sup> Secondo una linea di ricerca consolidata nell’ambito degli studi semiotici, il concetto di “lingua” – inteso come sistema segnico verbale – va distinto dal concetto di “linguaggio” – inteso come capacità umana di produrre segni verbali e non verbali. A questo proposito, sono fondamentali gli studi di Thomas A. Sebeok. Si veda – per esempio – T. A. SEBEOK, *Segni. Una introduzione alla semiotica*, Roma 2003.

Le diverse linee guida analizzate per questo lavoro considerano spesso “lingua” e “linguaggio” come sinonimi, intendendo il *linguaggio* nella sua dimensione puramente *verbale*. Pur essendo imprecisa da un punto di vista teorico, l’assimilazione tra “lingua” e “linguaggio” non sarà un oggetto di critica per due motivi: in primo luogo perché questa distinzione è spesso sfumata nell’uso comune della lingua italiana; è dunque comprensibile che un atto rivolto alle pubbliche amministrazioni, pur contenendo – come si cercherà di dimostrare – diversi riferimenti a teorie filosofiche e semiotiche, non ne tenga conto. In secondo luogo, perché la distinzione tra “lingua” e “linguaggio” non è presente in tutte le *lingue* – appunto; una questione che, nel corso dei decenni, ha dato origine a non pochi problemi teorici e traduttivi. Tuttavia, la differenza è ripresa nelle *Linee guida dell’Università di Torino* dalla linguista Rachele Raus, che distingue – giustamente – il *linguaggio* – cioè, la *propensione* dell’essere umano “a comunicare tramite vari mezzi” (RAUS, 2015, 20) – dalla *lingua* – cioè, il sistema di segni verbali rientrante in quei mezzi comunicativi.

<sup>13</sup> COMITATO PARI OPPORTUNITÀ DEL COMUNE DI FIRENZE, in C. ROBUSTELLI, 2012, v, corsivi miei.

<sup>14</sup> C. GIACHI, *Presentazione*, in *Linee guida per l’uso del genere nel linguaggio amministrativo*, cit., vii.

Nella *Presentazione* alle stesse *Linee guida* è possibile ritrovare un'ulteriore tematica spesso dibattuta in ambito semiotico e filosofico: l'opposizione tra "linguaggio" e "società" – posta quest'ultima come qualcosa che *dal di fuori* influenza il linguaggio stesso. In particolare, Cristina Giachi (Assessora alle Pari Opportunità del Comune di Firenze), sottolinea: "Le parole *designano* cose e persone, eventi e stati di fatto; spesso inconsciamente, attraverso il linguaggio attribuiamo loro una connotazione non neutra. Attraverso il linguaggio non ci limitiamo a descrivere l'esistente ma contribuiamo, talvolta, alla costruzione e al rafforzamento di vecchi e nuovi stereotipi culturali"<sup>15</sup>.

Più specificamente, in questo caso è possibile individuare delle importanti questioni teoriche : a) l'opposizione tra *linguaggio* e *realtà* ("le parole designano [*dal di fuori* una *realtà* composta di] persone, eventi e stati di fatto"); b) la *performatività linguistica*: il linguaggio – o la lingua – non si limita a descrivere o a nominare la realtà (e le persone), ma agisce su di essa (o su di *esse*) attribuendo *forme* o *qualità* specifiche ("attraverso il linguaggio non ci limitiamo a descrivere l'esistente ma contribuiamo, talvolta, alla costruzione e al rafforzamento di vecchi e nuovi stereotipi culturali"); da quest'ultimo punto deriva c) il riconoscimento del carattere *storico-culturale* (non "naturale") – e dunque *modificabile* – del rapporto tra linguaggio ed essere umano/società.

Delle interessanti questioni teoriche vengono anche accennate in *Un approccio di genere al linguaggio amministrativo. Linee Guida – Una proposta del CUG e della Consigliera di Fiducia dell'Università degli Studi di Torino*. Ad esempio, nel contributo *La discriminazione attraverso le parole* di Maria Spanò (Consigliera di Fiducia dell'Università degli Studi di Torino) si può leggere: "è ormai condiviso (tanto tra i linguisti, quanto tra i giuristi) l'assunto secondo cui le parole concorrono a formare le identità individuali e collettive e sono un potente mezzo per l'affermazione o, per converso, la negazione di diritti: ciò che non è rappresentato *verbis* non esiste"<sup>16</sup>. In questo caso, la performatività linguistica viene esplicitamente affiancata alla questione del riconoscimento – o della negazione – dei diritti: il linguaggio – inteso qui nella sua dimensione verbale – svolge un'azione fondamentale nel processo di costruzione delle soggettività sociali e dei diritti a esse attribuiti.

<sup>15</sup> Ivi, viii.

<sup>16</sup> M. SPANÒ, *La discriminazione attraverso le parole*, in *Un approccio di genere al linguaggio amministrativo. Linee Guida dell'Università degli Studi di Torino*, 2015, 9. [https://www.unito.it/sites/default/files/linee\\_guida\\_approccio\\_genere.pdf](https://www.unito.it/sites/default/files/linee_guida_approccio_genere.pdf).

Come anticipato, questo riferimento ai retroterra teorici rinvenibili nelle diverse linee guida non è semplicemente funzionale a delineare lo stato dell'arte o una lettura critica; piuttosto, mira a sottolineare come le diverse linee guida facciano sempre riferimento a modelli teorici relativi allo studio dei rapporti tra *linguaggio* e *società*.

#### 4. Per un inquadramento degli assunti presenti nelle linee guida considerate

Cerchiamo adesso di ricondurre gli assunti considerati al loro quadro teorico di riferimento.

1) Un primo inquadramento riguarda la cosiddetta concezione *strumentale* del linguaggio. Secondo questa prospettiva, le *parole* costituiscono dei *mezzi* – appunto, degli *strumenti* – attraverso cui gli esseri umani *comunicano* i propri sentimenti, pensieri o intenzioni. Questo approccio ha come presupposto un altro tema fondamentale, quello dell'*uso linguistico*: il significato delle parole – si dice – coincide con il loro *uso* – cioè, approssimativamente, con la loro *funzione* in un determinato *contesto*; di conseguenza, le parole si *userebbero* come si userebbero – appunto – determinati *strumenti*. Solitamente, questa visione teorica viene attribuita – quanto meno nell'ambito della filosofia contemporanea – a Ludwig Wittgenstein e alla sua opera postuma *Ricerche Filosofiche* (1953).

2) Tuttavia, allo stesso Wittgenstein non sono certo sfuggite alcune implicazioni problematiche connesse alla visione strumentale del linguaggio. Per esempio, è possibile considerare i pensieri, i sentimenti e le intenzioni come una sorta di “materiale grezzo” *lavorato* dagli strumenti linguistici, cioè, dalle parole? In sostanza, è possibile considerare i pensieri, i sentimenti e le intenzioni come qualcosa di indipendente dal linguaggio che li “esprime”? Per esempio, come definire il sentimento della *rabbia* senza le parole che si usano per descriverlo? Oppure, come spiegare cosa abbiamo *pensato* – cioè, un *pensiero* che abbiamo “fatto” – senza comunicarlo attraverso dei segni (verbali o non verbali)? Questi interrogativi rimandano a un'altra questione fondamentale: l'*inseparabilità* di “linguaggio” e “pensiero”<sup>17</sup>.

3) Un'ulteriore questione – strettamente connessa alle precedenti – coincide con l'opposizione tra “lingua” e “società”; quest'ultima

<sup>17</sup> “Se penso col linguaggio, davanti alla mia mente non passano, oltre le espressioni linguistiche, anche i ‘significati’: ma lo stesso linguaggio è il veicolo del mio pensiero”, L. WITTGENSTEIN, *Ricerche filosofiche*, Torino 2014, 125.

è considerata come qualcosa che *dal di fuori* influenza la lingua stessa. Più specificamente, questa opposizione suppone che la “società” sia una specie di “forza autonoma”, costituita – p. es. – dalle istituzioni politiche o religiose, dalla sfera del diritto o dall’economia. Tutte queste dimensioni – costituenti la cultura di una determinata società – modellerebbero la lingua “dall’esterno”. Questa opposizione continua a essere considerata valida nell’ambito di diversi approcci teorici, p. es. nell’ambito dei cosiddetti *Critical Discourse Studies* (*Studi critici sul discorso*); eppure, presta il fianco a una critica fondamentale: come si può pensare che la dimensione linguistica non sia essa stessa presente nella sfera economica, politica, giuridica, religiosa, etc.? Come può ciascuna di queste sfere *organizzarsi* senza la lingua e senza costituire un proprio “linguaggio”? Come può ciascuna di queste sfere *istituzionalizzarsi* e far riconoscere come *valide* le proprie *norme* ai propri membri senza la lingua e senza un insieme di linguaggi? In sostanza, come può ciascuna delle sfere elencate continuare a esistere senza lingua e linguaggi? Questo genere di critica è stato condotto in maniera approfondita dal semiotico Ferruccio Rossi-Landi, secondo il quale l’impostazione della problematica linguaggio/società andava addirittura ribaltata: il punto non è considerare la *lingua* come “sociale” – cioè influenzata *esternamente* dalla società – ma il *sociale* come intrinsecamente “linguistico” – o, più generalmente, “semiotico”<sup>18</sup>.

4) Un altro tema è la *performatività linguistica*: il linguaggio verbale non si limita a descrivere o a nominare la realtà (e le persone), ma agisce su di essa (o su di *esse*) attribuendo *forme* o *qualità* specifiche. La teoria della performatività linguistica è stata delineata dal filosofo John L. Austin nel suo testo fondamentale *How to Do Things with Words*<sup>19</sup>. Successivamente, la sua teoria è stata ripresa ed elaborata criticamente da autori e autrici come John Searle<sup>20</sup>, Jürgen Habermas<sup>21</sup>, Pierre Bourdieu<sup>22</sup> e – più recentemente – Judith Butler (1997)<sup>23</sup>.

Per queste teorie, il linguaggio è *performativo* perché può *creare* la realtà e produrre un *cambiamento* dello *status* sociale delle persone ap-

<sup>18</sup> Cf. F. ROSSI-LANDI, *Linguistics and economics*, Paris 1977.

<sup>19</sup> J.L. AUSTIN, *How to do things with words*, Oxford, London, New York 1962.

<sup>20</sup> J. SEARLE, *Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language*, Cambridge 1969.

<sup>21</sup> J. HABERMAS, *Theorie des kommunikativen Handelns* (vol. 1: *Handlungsrationalität und gesellschaftliche*), Frankfurt a.M. 1981.

<sup>22</sup> P. BOURDIEU, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris 1982.

<sup>23</sup> J. BUTLER, *Excitable Speech. A Politics of the Performative*, London 1997.

partenenti a una determinata cultura o comunità. Un esempio classico è il cambiamento di status provocato da formule come “Vi dichiaro marito e moglie”, oppure “Ti battezzo Giovanna”. In entrambi i casi, la validità di queste formule dipende da una serie di condizioni (p. es., non devo essere già sposata/o, devo trovarmi in Comune o in una chiesa, chi mi sposa deve essere un prete o un/a rappresentante delle istituzioni, etc.) e intenzioni (devo credere sinceramente nel vincolo coniugale, nella sua sacralità, nell'autorità del/la celebrante, nelle istituzioni della Repubblica, nella Chiesa cattolica, etc.). Tutti questi fattori contribuiscono a costituire il *potere performativo* del linguaggio.

In particolare, le ricerche di Bourdieu e – successivamente – di Butler hanno evidenziato lo strettissimo legame tra la performatività linguistica e i fenomeni di creazione e rafforzamento degli stereotipi culturali. Più specificamente, Butler ha evidenziato come la dimensione performativa del linguaggio abbia un ruolo fondamentale nella creazione collettiva e individuale delle *identità* e possa costituire un processo di affermazione o negazione del *diritto a esistere* di quelle stesse identità (basti pensare alle identità legate al genere o all'origine etnica). Questo assunto dovrebbe essere il presupposto di un uso consapevole di un linguaggio, un uso che riconosca le identità e le differenze: negare identità e differenze a livello linguistico – è bene ribadirlo – significa non riconoscere l'esistenza di quelle identità e differenze – con il rischio di ridurre anche il campo dei loro diritti.

In questa prospettiva, il riferimento al tema della performatività, individuabile in alcune linee guida per un approccio di genere al linguaggio – ripeto, un riferimento non necessariamente intenzionale o esplicito –, potrebbe essere letto come un punto di connessione tra riflessione teorica e prassi amministrativa. Più specificamente, riconoscendo al linguaggio la capacità di creare *differenze*, le pubbliche amministrazioni – o, più in generale, le istituzioni – potrebbero concretamente operare in direzione del riconoscimento del diritto a esistere di quelle differenze, contribuendo al superamento di determinati stereotipi culturali e dei *bias* linguistici a essi collegati.

## 5. Conclusioni

Queste ultime considerazioni permettono di ricordare come le linee guida per un approccio di genere al linguaggio amministrativo siano fi-



nalizzate esattamente a “valorizzare le differenze” – come affermato nella Premessa della direttiva del 23 maggio 2007 – e rimuovere “forme esplicite ed implicite di discriminazione” sia sui luoghi di lavoro delle pubbliche amministrazioni, sia nella loro comunicazione istituzionale.

Le analisi della performatività linguistica condotte da Butler potrebbero inquadrare la scrittura delle linee guida per un approccio di genere al linguaggio in una prospettiva di *avanzamento democratico*<sup>24</sup>. Secondo la teoria della performatività linguistica, il potere del linguaggio di *performare* la realtà – cioè, di *agire* sulla realtà attribuendo *nomi* alle cose o alle persone – dipende sempre dal fatto che ogni atto di parola presupponga la presenza di una certa *istituzione*. Tuttavia, secondo Butler, è difficile identificare dove sia (e chi sia) l’autorità che garantisce che un certo atto di parola – ad esempio, una certa categorizzazione, un bias linguistico o, perfino, un insulto – possa essere considerato *vero* o *valido*. In sostanza, è difficile circoscrivere i contesti sociali in cui avvengono questi processi.

I luoghi deputati alla scrittura degli atti amministrativi e della comunicazione istituzionale potrebbero forse costituire dei contesti sociali relativamente circoscrivibili e in cui le *differenti soggettività marginalizzate* – p. es. in base al genere, all’origine etnica o alla condizione economica – potrebbero avanzare il proprio diritto ad auto-nominarsi e a essere riconosciute.

<sup>24</sup> J. BUTLER, *op. cit.*, 158-164.



“SISTEMA CIRCOLARE” E PROSPETTIVE DI GENERE  
NELLA PROMOZIONE DELLA SALUTE E SICUREZZA  
SUI LUOGHI DI LAVORO

SOMMARIO: 1. Tutela della salute, sistema circolare e vicenda pandemica. Note introduttive. – 2. Sistema circolare e riforma costituzionale. – 3. Sistema circolare e decreto legislativo n. 81/2008. – 3.1. Valutazione dei rischi e “dimensione” di genere. – 4. Sistema circolare ed efficacia delle tutele. A proposito di sorveglianza sanitaria e medico competente. – 4.1. *Segue*. Partecipazione, rappresentanza e contrattazione collettiva. – 4.2. *Segue*. Sistemi e modelli di organizzazione e di gestione. – 5. Per concludere: sistema circolare vs/or *One Health*?

1. *Tutela della salute, sistema circolare e vicenda pandemica. Note introduttive*

Nel titolo di un noto libro di Ilaria Capua sugli inquietanti scenari aperti dalla pandemia da Covid-19 campeggia l’evocativo concetto di “salute circolare”, un concetto di cui appropriarsi per farne la cornice interpretativo-metodologica dentro la quale approfondire il tema della promozione della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>1</sup>. Tra le questioni che la vicenda pandemica ci ha costretti ad affrontare, infatti, quella della permeabilità fra organizzazione lavorativa e ambiente esterno ha sicuramente assunto una centralità non contestabile.

Sulla necessità che l’organizzazione produttiva si confronti anche con

<sup>1</sup> I. CAPUA, *Salute circolare. Una rivoluzione necessaria*, Milano 2019. Sul paradigma “salute circolare”, cfr.: C. LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall’emergenza da Covid-19*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1/2020, I, 136 ss.; C. LAZZARI, P. PASCUCCHI, *La gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all’azienda. Profili giuridici*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1/2023, 35. Sull’applicazione di tale paradigma alle questioni di genere, C. LAZZARI, *Salute e lavoro: questioni di genere*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 2/2021, I, 226.

i rischi che originano negli ambienti di vita<sup>2</sup>, alcune vicende che hanno segnato l'evolversi della pandemia si sono rivelate particolarmente emblematiche, a partire dalla contestata estensione dell'obbligo del *green pass* per accedere anche ai luoghi di lavoro, rispetto al quale imprese e amministrazioni pubbliche sono riuscite a controllare il possesso di una certificazione considerata indispensabile. Si ricorderanno inoltre gli *screening* sierologici e/o i test rapidi che, destinati a rassicurare i lavoratori nella fase di rientro in azienda dopo il grande *lockdown*, non sono stati meno utili a tracciare lo sviluppo del contagio. Di analogo tenore è stato il supporto offerto dalle imprese alla riuscita della campagna vaccinale mediante somministrazioni direttamente praticate nelle fabbriche<sup>3</sup>.

Assicurando contestualmente la protezione della salute di chi lavora e della salute pubblica complessivamente intesa, la legislazione emergenziale ha contribuito a consolidare l'idea di una prevenzione che per essere efficace deve sapersi integrare. Peraltro, se di fronte alla pandemia la rinuncia a sfruttare le tutele messe a disposizione dalla disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro sarebbe stata incomprensibile, non meno colpevole sarebbe ora svalutarne il contributo all'interno di un sistema che ambisca ad essere più efficiente, in grado di riconoscere e di gestire l'accresciuta porosità che i nuovi scenari produttivi e le più innovative forme di lavoro hanno determinato rendendo sempre più fluidi (se non addirittura evanescenti) i concetti stessi di organizzazione produttiva e di ambiente esterno<sup>4</sup>.

Del resto, nessuno dubita che la tutela della salute e sicurezza sul lavoro possa davvero garantirsi se non ben considerata all'interno delle complesse dinamiche del nostro modello socioeconomico, rispetto al quale è soprattutto al paradigma del lavoro dignitoso che occorre guar-

<sup>2</sup> Approfondiscono il rapporto fra pandemia, rischi "esterni" e rischi "professionali": G. NATULLO, *La gestione della pandemia nei luoghi di lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2022, 77; P. PASCUCCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra «raccomandazioni» e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?* in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2/2019, I, 98; P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2022, 335.

<sup>3</sup> L. ANGELINI, *La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori ai tempi della pandemia da Covid-19 (e oltre)*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2/2022, 104-105.

<sup>4</sup> P. PASCUCCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro... e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1/2019, I, 37 ss.; C. LAZZARI, *Lavoro senza luogo fisso, de-materializzazione degli spazi, salute e sicurezza*, in *LaBoUR&Law Issues*, n.1/2023, 22; S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1/2019, 23; M. TIRABOSCHI, *Nuovi modelli della organizzazione del lavoro e nuovi rischi*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1/2022, I, 136, 148 ss.

dare. Un lavoro che per essere tale deve riuscire a garantire a chi lo svolge tutti i diritti fondamentali e, tra questi, soprattutto quello a un ambiente salubre e sicuro<sup>5</sup>: solo così esso potrà assolvere la funzione di pilastro di uno sviluppo davvero sostenibile rispetto a tutte le sue essenziali dimensioni (ambientale, economica e sociale), come ci esorta a fare anche l’Obiettivo n. 8 dell’Agenda Onu 2030<sup>6</sup>.

## 2. Sistema circolare e riforma costituzionale

Grazie alla riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1/2022, l’intreccio indissolubile che lega le tre ricordate dimensioni dello sviluppo sostenibile è ora molto più chiaramente desumibile anche dai principi contenuti nella nostra Carta. In particolare, relativamente alla modifica dell’art. 41, comma 2, salute e ambiente vengono addirittura anteposti ai limiti che in precedenza la norma poneva al libero esercizio dell’attività economica (alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana)<sup>7</sup>.

A fronte della non contestabile forza precettiva, il nuovo dettato costituzionale potrebbe contribuire all’apertura di una stagione legislativa che realizzi davvero una convincente strategia di tutela integrata dei rischi connessi allo svolgimento delle attività produttive<sup>8</sup>, con innegabili (e positive) ricadute sulla stessa sicurezza sul lavoro, moltiplicando l’efficacia di un approccio prevenzionale “sistemico” che è oggi realisticamente praticabile soltanto attraverso il ricorso ai sistemi di gestione<sup>9</sup>, i quali, pur

<sup>5</sup> P. PASCUCCI, *Dignità del lavoratore e sicurezza sul lavoro nella civiltà digitale*, Relazione al Convegno “Dignità del lavoro e civiltà digitale”, Accademia dei Lincei, Roma (in corso di pubblicazione); L. ANGELINI, *Sulla nozione-paradigma di lavoro dignitoso della Decent work Agenda*, in Aa.Vv. *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, Udine 2019, 290 ss.

<sup>6</sup> V. SPEZIALE, *L’impresa sostenibile*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 4/2021, I, 494 ss.; C. MIO, *L’azienda sostenibile*, Bari-Roma 2021.

<sup>7</sup> Sullo strettissimo legame tra prevenzione professionale e tutela dell’ambiente esterno v. anche: L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica*, in *Federalismi*, 2021; L. PINARDI, *Iniziativa economica, lavoro ed ambiente alla luce della recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1/2023, 25 ss.

<sup>8</sup> Ad essere stato riformato è anche il terzo comma dell’art. 41, nel quale la Carta demanda (al legislatore) la determinazione di programmi e controlli opportuni a indirizzare l’attività economica pubblica e privata a fini sociali e ambientali: L. ANGELINI, *La tutela della salute*, cit., 102.

<sup>9</sup> A. PEDRAZZINI, P. GIANOGGIO, *Sistema di Gestione Integrato: valore aggiunto per l’ecosistema aziendale*, Milano 2020.

costituendo un metodo efficace per l'applicazione dei precetti legislativi, soltanto quando confluiscono in un modello organizzativo (*ex art. 30, d.lgs. n. 81/2008*) assumono rilevanza formale per l'ordinamento (su cui, vedi anche § 4.2)<sup>10</sup>.

### 3. *Sistema circolare e decreto legislativo n. 81/2008*

Nell'ambito del d. lgs. n. 81/2008, il concetto di "salute circolare" risulta ben accolto nella stessa nozione di salute che, richiamando la Costituzione dell'Oms, lo individua in uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente soltanto in un'assenza di malattia o d'infermità (art. 2, co. 1, lett. *o*)<sup>11</sup>. Si tratta di una nozione che prefigura una condizione di equilibrio armonico del lavoratore rispetto agli ambienti di vita e di lavoro in cui si trova inserito. Essa valorizza soprattutto gli aspetti relazionali che collegano l'individuo/lavoratore al contesto territoriale, socioeconomico e culturale, e che possono incidere sulle sue condizioni di salute, ovvero sul suo benessere inteso in senso olistico, apprezzabile in una dimensione dinamica (come processo) piuttosto che statica<sup>12</sup>.

Un ulteriore appiglio normativo per una già cogente prospettiva di prevenzione integrata lo offre anche la nozione di prevenzione che, facendo propri i parametri indicati dall'art. 2087 c.c., richiama il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno (art. 2, co. 1, lett. *n*). Nello stesso senso va apprezzata la *ratio* dell'obbligo, posto in capo a datore di lavoro e dirigenti, di prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno verificandone periodicamente la perdurante assenza (art. 18, co. 1, lett. *q*)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> C. LAZZARI, P. PASCUCCI, *La gestione della circolarità dei rischi*, cit., 47-48: i sistemi di gestione potrebbero costituire un'interessante risposta alla sollecitazione sottesa nella nuova formulazione dell'art. 41 Cost., affinché l'impresa adotti fin dalla concezione della propria organizzazione, principi/metodi che scongiurino il verificarsi anche delle lesioni alla salute e all'ambiente.

<sup>11</sup> M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2/2023, 229 ss., 242.

<sup>12</sup> C. LAZZARI, *Salute e lavoro*, cit., 227-228, S. BUOSO, *Definire e qualificare*, cit., 24 ss.

<sup>13</sup> C. LAZZARI, *Per un (più) moderno*, cit., 137-138.

Volendo estendere “l’ermeneutica circolare” alle disposizioni di legge, anche quello esistente fra la norma generale, l’art. 2087 c.c., e le norme specifiche del d. lgs. n. 81/2008, costituirebbe un sistema (circolare), essendosi tra esse sicuramente realizzata, come ho avuto modo di scrivere altrove, una perfetta fusione valoriale e funzionale<sup>14</sup>: a legislatore e interpreti spetta il compito di operare affinché i due “cerchi concentrici”, quello definito dalla norma generale e quello tracciato dalle norme specifiche, tendano sempre più a coincidere fino a sovrapporsi. Il più efficace strumento utilizzabile a tal fine è quello della valutazione dei rischi.

### 3.1. Valutazione dei rischi e “dimensione di genere”

L’obbligo di valutazione dei rischi costituisce la migliore possibile attuazione delle potenzialità preventive dell’art. 2087 c.c., norma di cui non si discute la vocazione, ma la cui applicazione ha prodotto effetti soprattutto in sede di risarcimento danni. Soltanto grazie alla valutazione dei rischi e alla sua rigorosa procedimentalizzazione, la legislazione comunitaria è riuscita a imporre al datore di lavoro un corretto adempimento *ex ante*, cioè in chiave preventiva, dell’obbligo di sicurezza<sup>15</sup>.

Al procedimento di valutazione dei rischi, la prospettiva di genere impone una significativa “curvatura”. Come recita il primo comma dell’art. 28, tra i rischi da valutare vengono infatti richiamati anche quelli concernenti le lavoratrici in stato di gravidanza e quelli connessi alle differenze di genere: un riferimento, quest’ultimo, che può ritenersi una “buona” traduzione (legislativa) dei postulati della medicina di genere, ispirati non soltanto alle differenti caratteristiche di ordine biologico tra uomini e donne, ma fondati anche su fattori ambientali, socioculturali ed economici<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> L. ANGELINI, *La valutazione di tutti i rischi*, in Aa.Vv., *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d. lgs. n. 81/2008*, a cura di P. PASCUCCI, Milano 2019, 89-90.

<sup>15</sup> C. LAZZARI, *Per un (più) moderno*, cit., 141; L. ANGELINI, *La valutazione*, cit., 93-94. Sull’attuale struttura del modello di *governance* dei sistemi di prevenzione, L. ANGELINI, *La multilevel governance dei sistemi di prevenzione della salute e sicurezza dei lavoratori*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 2/2021, I, 142 ss.

<sup>16</sup> Così, C. LAZZARI, *Sicurezza sul lavoro e Covid-19. Appunti per una prospettiva di genere*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1/2020, II, 10 ss., la quale ricorda come l’OMS richiami l’attenzione sulle differenze con cui numerose patologie, considerate tipicamente maschili, si manifestano nelle donne, tra le quali rientra anche il caso emblematico dei limiti espositivi agli agenti chimici ancora definiti in modo neutro.

Al di là di come concretamente la si stia attuando, quella introdotta dal d. lgs. n. 81/2008 è sicuramente una concezione di salute e sicurezza non neutra: la probabilità del verificarsi di un evento lesivo dello stato di salute, infatti, non dipende esclusivamente dal tipo e dall'entità dell'esposizione al rischio, ma anche dalle condizioni dei soggetti che vi sono esposti, rispetto alle quali il genere costituisce un fattore meritevole di particolare considerazione<sup>17</sup>. A uscirne rafforzato è anche lo stretto nesso fra promozione della salute e contrasto a ogni forma di discriminazione, come attestano anche diversi studi pubblicati dall'Inail<sup>18</sup>.

Purtroppo, l'integrazione di un efficace approccio di genere, che toccando i molti profili dell'organizzazione del lavoro ne vagli il differente impatto su uomini e donne, non costituisce ancora una prassi consolidata. Su ciò probabilmente incide anche una formazione in sicurezza che, per contenuti e metodologie, non è stata a ciò adeguatamente sensibilizzata, anche quando destinata alle "figure chiave" dei sistemi di prevenzione aziendale<sup>19</sup>.

#### 4. *Sistema circolare ed efficacia delle tutele. A proposito di sorveglianza sanitaria e medico competente*

Per suffragare il convincimento che la promozione della salute e sicurezza dei lavoratori trarrebbe sicuro vantaggio dal consolidamento di un sistema circolare, almeno tre sono i profili da approfondire, il più importante dei quali attiene alle funzioni attribuite al medico competente e alla gestione della sorveglianza sanitaria. Innanzitutto, servirebbe una maggiore interazione/integrazione fra medico competente, sistema di prevenzione aziendale e Servizio sanitario azionale, per realizzare la quale si potrebbe percorrere (fino in fondo) la strada già aperta dall'art.

<sup>17</sup> C. LAZZARI, *Sicurezza sul lavoro*, cit., 10 ss. Sull'importanza di adottare un approccio olistico anche per valorizzare la prospettiva di genere nel procedimento di valutazione dei rischi, C. LAZZARI, *Salute e lavoro*, cit., 230-232.

<sup>18</sup> C. LAZZARI, *Le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2/2018, 1; L. ANGELINI, *La configurazione dello straining nei più recenti approdi della Suprema Corte in tema di danno alla salute da costrittività organizzativa*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1/2023, II, 21.

<sup>19</sup> C. LAZZARI, *Salute e lavoro*, cit., 229-230. Cfr.: C. ALESSI, *La formazione in materia di sicurezza dopo il d.l. 21 ottobre 2021, n. 146*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2/2022, I, 62; L. ANGELINI, *Le sfide della formazione per la sicurezza sul lavoro*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1/2022, II, 7.



40 del d.lgs. n. 81/2008, che assegna al medico competente il compito di trasmettere ai servizi territoriali le informazioni relative ai dati (aggregati) sanitari e di rischio dei lavoratori sottoposti a sorveglianza sanitaria elaborati evidenziando le differenze di genere<sup>20</sup>.

Prima ancora del denunciare l'insufficiente qualità del rapporto fra medici competenti e Servizio sanitario nazionale, occorre tuttavia prendere atto di un'altra criticità da considerare “prodromica”, ovvero che la nomina del medico competente è esclusivamente legata alla necessità di assicurare la sorveglianza sanitaria, ma non anche l'adempimento degli altri compiti di collaborazione con il datore di lavoro cui sarebbe tenuto (art. 18, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 81/2008).

Da molto tempo e da più parti si è rilevato come la presenza di un medico competente dovrebbe essere sempre prevista almeno per la valutazione dei rischi. La questione è stata recentemente affrontata dall'art. 14, co. 1, lett. a, del d. l. n. 48/2023 che, pur confermando il tradizionale legame tra nomina del medico e sorveglianza sanitaria, ha tuttavia previsto che il datore di lavoro nomini il medico anche quando lo richieda la valutazione dei rischi<sup>21</sup>.

Si tratta di una novità interessante anche per aver legittimato la tendenza in atto in molte imprese, dove vengono prese in considerazione altre tipologie di rischio oltre a quelle “normate” (per le quali la sorveglianza è espressamente sancita dalla legge). Tuttavia, se è apprezzabile la valorizzazione del rapporto tra valutazione dei rischi e sorveglianza sanitaria, emergono alcuni evidenti problemi di omogeneità e di trasparenza nell'individuazione dei criteri da utilizzare per decidere se i rischi rilevati richiedano o meno detta sorveglianza: una decisione che il datore di lavoro dovrà prendere senza il supporto di un medico competente, ancora da nominare!

A fronte della rassicurante riduzione del numero delle realtà organizzative ad oggi prive di un medico competente, resta il rammarico per non essere riusciti a sanare definitivamente una lacuna di cui l'emergenza pandemica aveva fatto emergere la gravità soprattutto rispetto alla tutela dei soggetti “fragili”, per i quali, nelle aziende in cui non fosse stato nominato un medico competente, era stato necessario istituire un apposito servizio di sorveglianza sanitaria eccezionale<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> C. LAZZARI, *Per un (più) moderno*, cit., 145-146.

<sup>21</sup> P. PASCUCCI, *Le novità del d. l. n. 48/2023 in tema di salute e sicurezza sul lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3/2023, 413 ss.

<sup>22</sup> Per approfondire: C. LAZZARI, *Ancora a proposito di lavoratori fragili: brevi note*

#### 4.1. Segue. *Partecipazione, rappresentanza e contrattazione collettiva*

In merito al ruolo che potrebbero svolgere i processi di partecipazione, rappresentanza e contrattazione collettiva nell'assicurare il buon funzionamento di un sistema di salute circolare<sup>23</sup>, certamente significativa è stata l'esperienza relativa alla costituzione di una delle tre tipologie di "Comitati anticovid" disciplinate nei Protocolli nazionali, ovvero quella destinata a realizzare il coinvolgimento, insieme alle parti sociali, di tutte le "istituzioni" interessate alla gestione della pandemia, a partire dalle autorità sanitarie locali. Al di là dello scarsissimo successo, la previsione di tali Comitati ha lanciato un segnale inequivocabile per aver reso (facilmente) attuabile l'idea di un raccordo strategico fra la gestione della prevenzione dei rischi lavorativi, la protezione dell'ambiente esterno e la condizione di salute pubblica<sup>24</sup>.

Un buon sistema di salute circolare non può ovviamente fare a meno della mobilitazione delle parti sociali e del sostegno della contrattazione collettiva<sup>25</sup>. Lo confermano anche i contenuti del vigente Ccnl Metalmeccanici (5 febbraio 2021), in cui, nell'esprimere grande attenzione per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile intesi come valori condivisi dalle parti e come obiettivi comuni dell'azienda e dei lavoratori si prevede, nell'ambito degli incontri periodici tra Responsabili dei servizi di prevenzione e protezione e Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (con il coinvolgimento dei delegati aziendali competenti), la possibilità di discutere anche di emissioni, di trattamento rifiuti, di impatto energetico e di ambiente<sup>26</sup>.

È particolarmente meritevole di considerazione anche la più risalente figura del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e l'ambiente, istituita su richiesta della Rappresentanza sindacale unitaria per collaborare al raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e dell'ambiente, subentrante nella titolarità dei diritti, del ruolo e delle attribuzioni spettanti

sulla Circolare interministeriale 4 settembre 2020, n. 13, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2/2020, I, 131 ss.; L. ANGELINI, *La tutela*, cit. 128.

<sup>23</sup> *Amplius*, L. ANGELINI, *Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute e sicurezza dei lavoratori in Italia*, in *Diritto della Sicurezza sul lavoro*, n. 1/2020, I, 96 ss., 114 ss.

<sup>24</sup> L. ANGELINI, *La tutela*, cit., 131.

<sup>25</sup> S. BUOSO, *Definire e qualificare*, cit., 33.

<sup>26</sup> P. PASCUCCI, C. LAZZARI, *Salute e sicurezza: commento agli artt. 4, sez. I, e 1 Sez. IV, Tit. V*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CCNL Metalmeccanici, 5 febbraio 2021*, Torino 2021, 109 ss.

al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Soprattutto in sede di valutazione dei rischi, il suo coinvolgimento potrebbe allargare l’attenzione dei sistemi di prevenzione aziendali verso un più ampio spettro di problematiche inevitabilmente impattanti sia su chi opera nella comunità aziendale sia su chi abita lo spazio che la circonda<sup>27</sup>.

#### 4.2. Segue. *Sistemi e modelli di organizzazione e di gestione*

Nella dimensione circolare cui abbiamo cercato qui di indagarla, la promozione della salute e sicurezza dei lavoratori può trarre sicuro giovamento da un investimento strategico che il datore decidesse di fare implementando ed efficacemente attuando sistemi e modelli di organizzazione e di gestione<sup>28</sup>. La portata sistemica di un modello di organizzazione e gestione va ben al di là della questione dell’esonero dalla responsabilità amministrativa dell’ente: la sua adozione, infatti, è in grado d’innescare procedure virtuose di programmazione, attuazione, monitoraggio, riesame e modifica dell’organizzazione e dei processi di lavoro, tanto da diventare un formidabile strumento di prevenzione primaria che consente all’impresa di auto-verificarsi ed eventualmente auto-emendarsi, adottando soluzioni (organizzative) capaci di eliminare il rischio o comunque di ridurlo al minimo<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda le questioni di genere, riuscire ad inglobare concretamente tale dimensione all’interno di un modello di organizzazione e gestione, farne una tematica trasversale rispetto a tutti i processi organizzativi dell’impresa, consentirebbe di innescare una serie di processi virtuosi rispetto a una pluralità di piani, portando a rivedere soprattutto le decisioni che potrebbero favorire la diffusione di condotte e pratiche costrittive e scorrette, come sono quelle formalmente riconducibili al *mobbing*, allo *straining* o alle molestie, di cui sappiamo essere le donne le “vittime” preferenziali<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> P. TOMASSETTI, *Ambiente di lavoro e di vita: fonti regolative e standard di prevenzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 2/2021, I, 169-170.

<sup>28</sup> Più recentemente, M. CHILOSI, M., RICCARDI, *Profili penalistici dei modelli organizzativi. Ambiente interno e ambiente esterno: interferenze relative al catalogo “231”*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1/2023, 65, in part. 74 ss..

<sup>29</sup> COSÌ C. LAZZARI, P. PASCUCCI, *La gestione della circolarità dei rischi*, cit., 45-46; P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi*, cit., 343 ss. Vedi anche: P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli Enti, modelli organizzativi e gestionali*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 4/2021, I, 537 ss..

<sup>30</sup> C. LAZZARI, *Salute e lavoro*, cit., 232 ss.

### 5. *Per concludere: sistema circolare vs/or One Health?*

Qualcuno potrebbe legittimamente domandarsi se il concetto di sistema circolare di cui ci siamo metodologicamente serviti come cornice interpretativo-metodologica entro la quale inquadrare alcune delle dinamiche di promozione e rafforzamento dei sistemi di prevenzione aziendali sia sostanzialmente sovrapponibile (per finalità e contenuti) all'approccio *One Health* affermatosi a partire dal primo decennio del secolo, dopo l'importante Conferenza tenutasi nel 2004 a New York, nell'ambito della quale furono elaborate dodici raccomandazioni, i c.d. *Manhattans Principles*<sup>31</sup>.

Esortando a stabilire un approccio olistico alla prevenzione, a mantenere l'integrità dell'ecosistema e della biodiversità, a riconoscere le strette connessioni tra salute umana, animale e ambientale, a promuovere politiche sanitarie e interventi in una logica di integrazione, a investire nell'educazione e nella sensibilizzazione delle popolazioni, i *Manhattans Principles* delincono un modello di *One Health* tutt'altro che distonico rispetto al concetto di salute circolare qui utilizzato, nel quale, tuttavia, emergono sia un più forte carattere antropocentrico sia una connotazione di ambiente strettamente condizionata dallo scambio/conflitto tra il dentro e il fuori i confini dell'organizzazione produttiva.

Vi è consapevolezza che, secondo un corretto approccio *One Health*, l'antropocentrismo debba cedere il passo a una più compiuta comprensione della complessa relazione esistente tra la salute umana e quella animale, ed anche che l'ambiente da considerare non possa essere identificato se non con gli ecosistemi apprezzati nella loro multidimensionalità. Ai ricercatori che coltivano, a seconda delle differenti discipline coinvolte, detto approccio, andrebbe tuttavia ricordata l'importanza di non sottovalutare il contributo che alla loro causa potrebbero dare i sistemi di prevenzione aziendali, se a ciò opportunamente orientati.

<sup>31</sup> Per approfondire: AA.VV., *One Health: La tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, a cura di F. APERIO BELLA, Napoli 2022; G. BALDUZZI, A.R. FAVRETTO, *One Health come utopia della scienza e scienza dell'utopia. Evidenze da uno studio di caso sul benessere animale, umano e ambientale negli allevamenti di bovine da latte*, in *Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali*, 2022; A. LATINO, *Il paradigma One Health nell'ordinamento internazionale: un'analisi critica di origini, protagonisti, strumenti normativi*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 779 ss.

DIFFERENZE ETNICHE E RELIGIOSE,  
SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

SOMMARIO: 1. Introduzione e scopo dell'analisi: un'analisi delle intersezioni etniche e religiose, con un *focus* sul ruolo del medico del lavoro. – 2. La cruciale funzione del medico competente: gestione integrata della salute nei contesti multietnici e religiosi nel rispetto delle normative e della responsabilità sociale aziendale. – 3. La complessità delle differenze etniche nei contesti occupazionali italiani: un'analisi dei numeri e delle implicazioni per il medico del lavoro. – 4. Sfide e opportunità nella gestione della diversità etnica e religiosa: il ruolo chiave del medico del lavoro nella valutazione del rischio e nella salvaguardia della salute occupazionale. – 5. Integrazione, percorsi formativi e impatto culturale: la salute dei lavoratori migranti nell'ambito occupazionale multietnico. – 6. Sorveglianza sanitaria e formazione: gestione differenziata e valorizzazione delle diversità etniche nei contesti occupazionali. – 7. Integrazione sanitaria e gestione del rischio immigrazione: il ruolo centrale del medico competente nella valorizzazione delle differenze etniche nei contesti occupazionali.

1. *Introduzione e scopo dell'analisi: un'analisi delle intersezioni etniche e religiose, con un focus sul ruolo del medico del lavoro*

Il lavoro, in quanto attività prettamente umana e a cui viene attribuito un valore culturale, rispecchia e articola le differenze sociali, etniche, confessionali, di *status*, e di genere presenti nel contesto sociale. Partendo perciò dall'assunzione che il lavoro possa essere il riflesso di differenze preesistenti e al contempo possa crearne di nuove, riducendole in alcuni casi o accentuandole in altri, risulta di notevole interesse approfondire la questione di come il lavoro, i processi e le relazioni lavorative si incrocino e si sovrappongano con le differenze dei lavoratori, nello specifico con le differenze di natura etnica e religiosa.

In particolare, considerando il lavoro come uno dei principali determinanti della salute dei singoli soggetti, appare fondamentale definire il

ruolo del medico del lavoro quale principale punto di intersezione tra i bisogni di salute di soggetti appartenenti a differenti gruppi etnici e il diritto al lavoro degli stessi.

Come possiamo definire dunque l'etnicità?

Werner Sollors, in *Beyond Ethnicity: Consent and Descent in American Culture*<sup>1</sup> parla di "invenzione", riferendosi al concetto di etnia, affermando come sia una definizione in continua mutazione e suscettibile ad un processo di re-invenzione costante. Afferma che l'etnicità «non è una cosa, ma un processo e che esso richiede un continuo lavoro di indagine da parte dei lettori, non una sistemazione in un'enciclopedia di presunte variabili culturali».

Poiché la scelta dei criteri che definiscono i vari gruppi sociali è sempre arbitraria, non solo è evidente che le differenze etniche sono apprese e possono variare nel tempo, ma è chiaro anche che la tensione sociale si sprigiona quando la differenza culturale si radicalizza in termini identitari assegnando alla cultura un significato escludente, di invalicabilità e contrapposizione.

## 2. *La cruciale funzione del medico competente: gestione integrata della salute nei contesti multietnici e religiosi nel rispetto delle normative e della responsabilità sociale aziendale*

In accordo con quanto definito nel d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. art. 2, co. 1, lett. h)<sup>2</sup>, il medico competente riveste un ruolo di peculiare importanza nella gestione di diversi soggetti afferenti a gruppi etnici differenziati. Egli avrà come compito principale quello di collaborare con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e protezione alla valutazione dei rischi, anche ai fini della programmazione, ove necessario, della sorveglianza sanitaria, alla predisposizione delle misure per la tutela della salute e della integrità psico-fisica dei lavoratori, all'attività di formazione e informazione nei confronti dei lavoratori, collaborando inoltre alla attuazione e valorizzazione di programmi volontari di promozione della salute, secondo i principi della responsabilità sociale. L'insieme di queste attività non potrà pertanto prescindere dalla conoscenza della diversità

<sup>1</sup> W. SOLLORS, *Beyond Ethnicity: Consent and Descent in American Culture* 1986.

<sup>2</sup> D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, Testo Unico Sulla Salute E Sicurezza Sul Lavoro.

intrinseche non solo di ogni lavoratore, ma anche degli operatori responsabili della sicurezza aziendale.

Il Medico Competente, inoltre, possiederà come funzione peculiare quella di programmare ed effettuare la sorveglianza sanitaria attraverso protocolli sanitari definiti in funzione dei rischi specifici e tenendo in considerazione gli indirizzi scientifici più avanzati<sup>3</sup>. Tale attività medica presenta una finalità essenzialmente preventiva, trovando fondamento sul controllo medico del lavoratore, ma richiedendo anche la conoscenza approfondita del ciclo tecnologico (materie prime, prodotti intermedi, prodotti finiti), dell'organizzazione del lavoro (tempi e modalità di esposizione), degli aspetti quali-quantitativi, dell'esposizione a fattori di rischio occupazionali (rilevati anche attraverso il monitoraggio ambientale e biologico) e degli specifici effetti degli stessi sulla salute dei lavoratori. Essa avrà come scopo principale quello di prevenire le malattie professionali e le malattie correlate al lavoro, impedire che malattie dovute a qualsiasi causa possano peggiorare per effetto del lavoro e di contribuire alla prevenzione degli infortuni sul lavoro. Appare evidente come anche questa attività non possa non tener conto e non possa essere realizzata senza l'adeguata conoscenza di tutte le caratteristiche etniche e religiose dei soggetti operanti in un sistema aziendale, le quali risultano come fattori essenziali nella determinazione dello stato di salute degli stessi<sup>4</sup>.

### 3. *La complessità delle differenze etniche nei contesti occupazionali italiani: un'analisi dei numeri e delle implicazioni per il medico del lavoro*

Per definire le dimensioni del problema relativo alla comprensione e alla tutela delle differenze etniche nel contesto occupazionale italiano, sarà opportuno considerare come in Italia, al 1° gennaio 2021, il numero di soggetti con cittadinanza non italiana ammontava a 5,036 milioni, dato stabile rispetto a quanto riscontrato nel 2020<sup>5</sup>. In particolare, la comunità con cittadinanza rumena risulta essere di gran lunga la più numerosa (1,145 milioni), a cui fa seguito la comunità albanese (422 mila) e quella marocchina (414 mila). Sempre per quanto concerne il 2021, il 50,4% (89 mila) dei permessi ha riguardato la componente femminile, il 49,6%

<sup>3</sup> D.lgs. 81/2008 e s.m.i., art. 2, co. 1, lett. m).

<sup>4</sup> D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, Testo Unico Sulla Salute E Sicurezza Sul Lavoro.

<sup>5</sup> DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *XI rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia 2021*.

(88 mila) quella maschile, risultando tuttavia fortemente sbilanciata la distribuzione dei permessi per motivo del rilascio: il 56,9% (101 mila) possedeva come motivazione un ricongiungimento familiare, mentre soltanto il 6,4% (11 mila) dei permessi è stato rilasciato per lavoro. In considerazione di tali cifre appare evidente come il medico del lavoro debba spesso occuparsi di salute e sicurezza sul lavoro rapportandosi a lavoratori caratterizzati da diversità etniche e religiose per due principali ragioni: in primo luogo, per una necessità etico-deontologica, in quanto i bisogni di salute appaiono, almeno in questa fase di ciclo socioeconomico, più rilevanti ed urgenti rispetto a quelli dei lavoratori italiani. Inoltre, è l'esigenza normativa estrinsecata nel d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. che richiede di considerare le differenze di etnia, in particolare nella valutazione dei rischi, e quelle di lingua, nelle attività di informazione, formazione, addestramento e, anche per le attività di sorveglianza sanitaria, in relazione a provvedimenti clinici e di idoneità lavorativa<sup>6</sup>. In particolare, è lo stesso articolo 28 del d.lgs. n. 81/2008 a stabilire che l'oggetto della valutazione dei rischi «deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari... nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione». Pertanto, la circostanza che i prestatori di lavoro sopraggiungano “da altri paesi” è da collocarsi tra le caratteristiche in base alle quali suddividere i lavoratori al fine di verificare la loro esposizione e valutare gli specifici rischi lavorativi, identificare e porre in essere le adeguate misure per eliminare o ridurre probabilità e gravità di infortuni e malattie professionali<sup>7</sup>.

Tuttavia, considerando la valutazione del rischio come un'azione di carattere multistadio-multidisciplinare volta a riconoscere ed identificare un pericolo, quantificare-stimare i relativi rischi e come uno strumento per orientare e graduare gli interventi preventivi (eliminazione/riduzione e/o controllo dei rischi), programmare l'informazione e la corretta formazione ed effettuare la sorveglianza sanitaria, appare evidente come una delle principali criticità nella gestione dei lavoratori portatori di differenze etniche e religiose sia l'assenza di una metodologia chiara che

<sup>6</sup> E. AKTAS, B. BERGOM, L. GODDERIS, B. KRESHPAJ, M. MARINOV, D. MATES, DM. MCELVENNY, IS. MEHLUM, V. MILENKOVA, E. NENA, DC. GLASS, *Migrant workers occupational health research: an OMEGA-NET working group position paper*, *Int Arch Occup Environ Health* 2022.

<sup>7</sup> D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro.



possa essere applicata alla valutazione del rischio immigrazione. Il d.lgs. n. 81/08 offre un riferimento esclusivamente a rischi “particolari”, che nel caso delle differenze etniche dovranno essere oggetto di valutazione sia singolarmente che nella loro reciproca relazione, con un effetto potenzialmente moltiplicatore dell’esposizione, in ipotesi di una mancata considerazione o di sottovalutazione di uno di essi.

4. *Sfide e opportunità nella gestione della diversità etnica e religiosa: il ruolo chiave del medico del lavoro nella valutazione del rischio e nella salvaguardia della salute occupazionale*

In generale, nella valutazione del rischio per i lavoratori migranti, sarà opportuno prendere in considerazione una molteplicità di fattori. In primo luogo, la popolazione migrante conta generalmente e in partenza su un cospicuo “patrimonio di salute”, definendo quello che viene denominato “effetto migrante sano”<sup>8</sup>, possedendo solitamente minore età, con una frequente assenza di patologie croniche e una maggiore motivazione al cambiamento. Nella maggioranza dei casi le patologie di importazione sono perlopiù rappresentate da malattie genetiche, infettive, dal malessere fisico e psicologico legato al percorso migratorio, o sono rappresentate da rischi specifici riconducibili alla mancata prevenzione primaria nei paesi di provenienza. Tuttavia, a seguito di un intervallo di relativo benessere (mediamente compreso tra gli 8 e 12 mesi) fanno spesso seguito patologie di “acquisizione” nel paese ospite, le cui cause principali sono spesso rappresentate da barriere normative (condizionate dallo *status* giuridico), dalle difficoltà di sostentamento, da un’alimentazione non equilibrata dal punto di vista dell’apporto calorico e nutrizionale, associata a stili di vita insalubri e ad una ridotta possibilità di accesso a strutture sociali e sanitarie concomitante a precarie condizioni abitative di sovraffollamento e promiscuità. L’insieme di questi eventi provoca quelle che vengono definite come malattie da “adattamento”, condizionate dal processo migratorio come evento generante stress, producendo quello che può definirsi come “effetto migrante esausto”, rappresentando il prodotto di percorsi di vita discontinui, del distacco dalla propria cultura e dal contesto sociale noto, dell’assenza di protezione da parte del nucleo

<sup>8</sup> DM. PARKIN. *Studies of cancer in migrant populations: methods and interpretation*, Rev. *Epidemiol Sante Publique* 1992, 40, 6, 410-424.

familiare e della difficoltà di adeguamento al nuovo ambiente, associata ad una frequente deprivazione socio-economica. Il circuito che lega tra loro la condizione di immigrato, lo stato socio-economico, il livello di integrazione sociale, l'accesso ai servizi sanitari di prevenzione, diagnosi e cura e lo stato di salute, porta spesso ad un circolo vizioso, intuitivo ma anche dimostrabile con pertinenti indicatori, che, alla fine, conduce ad un peggioramento dello stato di salute. Nella determinazione di questi effetti presentano spesso un notevole impatto fattori relativi all'attività lavorativa svolta dagli stessi: tali lavoratori risultano essere prevalentemente occupati in lavori gravosi e rischiosi (c.d. *3D Jobs, dirty, dangerous, difficult*), ovvero in attività manuali, faticose sul piano fisico, pericolose e connotate da monotonia e ritmi molto intensi<sup>9</sup>. Tali attività sono spesso caratterizzate da bassa qualificazione e basso reddito, si collocano in settori tradizionalmente più a rischio (come il settore edile, l'agricoltura, le prestazioni rivolte alle famiglie), con spesso un numero di ore di lavoro comparativamente più elevato rispetto a quelle svolte dai lavoratori autoctoni, con una maggiore disponibilità dei lavoratori a orari prolungati, straordinari, doppi turni o turni di lavoro che coprono la fascia notturna e i giorni festivi. Infine, frequentemente sono attività contraddistinte da una notevole precarietà, con una mancata corrispondenza con l'effettivo profilo professionale del lavoratore, e con una inferiore retribuzione.

##### 5. *Integrazione, percorsi formativi e impatto culturale: la salute dei lavoratori migranti nell'ambito occupazionale multi-etnico*

Un ulteriore notevole impatto sulle condizioni di salute psicofisica di questi soggetti viene esercitato dall'ostacolo linguistico e della transculturalità. Una delle principali criticità che tali soggetti incontrano è rappresentata dalla limitata o talvolta nulla conoscenza della lingua, responsabile di una minore possibilità in generale di relazionarsi, di comprendere le direttive scritte o verbali e di esternare le criticità riscontrate nello svolgimento della prestazione lavorativa. Se tale rischio non risulta adeguatamente considerato in sede di elaborazione del documento di valutazione del rischio (DVR), le conseguenze più frequenti saranno rappresentate da infortuni o malattie professionali, incluse quelle legate allo

<sup>9</sup> INTERNATIONAL COMMISSION ON OCCUPATIONAL HEALTH (ICOH), *ICOH Statement on Protecting the Occupational Safety and Health of Migrant Workers*, in *Saf Health Work* 2022,13, 3, 261-262.

stress lavoro correlato e dalla comparsa di comportamenti molesti e di marginalizzazione. Appare pertanto fondamentale l'instaurarsi di misure per favorire in tal senso il processo di integrazione dei lavoratori stranieri: corsi di lingua, corsi in tema di sicurezza sul lavoro ad essi specificatamente indirizzati e corsi di interculturalità<sup>10</sup>.

Nell'ambito di una realtà lavorativa multietnica è importante inoltre evidenziare come la dimensione socioculturale possa influenzare il processo di percezione del rischio lavorativo. Considerando la percezione del rischio come «un processo di organizzazione e unificazione sensoriale che attiva un processo valutativo, con attribuzione di significato, a cui consegue un comportamento»<sup>11</sup>, esso sarà strettamente dipendente da abitudini ed esperienze pregresse, per cui l'individuo tenderà a sottovalutare i rischi connessi alle abitudini di lavoro, i rischi che si presentano quotidianamente e quelli a bassa probabilità. Inoltre, tale processo di percezione subirà delle variazioni in rapporto all'accettabilità collettiva del rischio, che si modifica nel tempo, nei luoghi, nei gruppi di lavoro, nelle culture ed in rapporto ai valori personali e culturali, all'età, al sesso. Nei lavoratori migranti, soprattutto nel caso in cui provengano da Paesi con scarse o assenti normative di prevenzione e formazione sulla sicurezza, si osserva una maggiore predisposizione ad accettare tipologie contrattuali e forme di lavoro atipiche e una minore percezione del rischio relativa a sforzi fisici estremi, cattive condizioni climatiche (eccessiva esposizione al caldo o al freddo) o a scarse condizioni igienico-sanitarie sia dell'ambiente di lavoro, sia di vita. Appare pertanto necessaria una conoscenza delle dimensioni culturali-nazionali che possano determinare unitamente ad altre variabili sociodemografiche, correlate al lavoro, individuali, organizzative, un comportamento consapevole, scrupoloso, prudente, oppure il suo opposto, e la loro interazione con quelle proprie del nostro Paese.

La stima del rischio che tenga conto dei valori culturali di base propri dei principali gruppi nazionali da cui provengono i prestatori impiegati nell'azienda consentirebbe al datore di lavoro e agli altri attori della sicurezza di pianificare migliori strategie comunicative e di organizzare in

<sup>10</sup> S. PORRU, M. BALDO, *Occupational Health and Safety and Migrant Workers: Has Something Changed in the Last Few Years?* in *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2022.

<sup>11</sup> F. RICCI, A. MODENESE, G. BRAVO, F. DE PASQUALE, D. FERRARI, M. BELLO, L. CAROZZA, F. LONGHI, G. FAVERO, S. SODDU, F. GOBBA, *Ethnic background and risk perception in construction workers: development and validation of an exploratory tool*, in *Int. J. Occup. Med. Environ. Health* 2020, 33, 2, 163-172.

maniera più efficiente il *management* della prevenzione e della protezione della sicurezza e della salute nel luogo di lavoro<sup>12</sup>.

6. *Sorveglianza sanitaria e formazione: gestione differenziata e valorizzazione delle diversità etniche nei contesti occupazionali*

Il medico competente, avvalendosi dello strumento della sorveglianza sanitaria, svolge un ruolo centrale in tutta la gestione della salute e sicurezza dei lavoratori. Egli, infatti, dovrà occuparsi in questo variegato contesto sia di patologie lavoro-correlate, sia di condizioni di suscettibilità individuale verso fattori di rischio lavorativo che richiedono quindi una protezione sanitaria aggiuntiva, con specifica sorveglianza sanitaria, ed una maggiore attenzione ai fini della formulazione del giudizio di idoneità specifica. In corso di sorveglianza sanitaria, in particolare, sarà necessario valutare suscettibilità genetiche proprie di alcune etnie, come ad esempio alcuni polimorfismi genetici potenzialmente associati allo sviluppo di neoplasie in esposti a cancerogeni occupazionali, quali amine aromatiche ed idrocarburi policiclici aromatici. Alcune emoglobinopatie possono rappresentare una condizione di suscettibilità verso particolari rischi lavorativi come ad esempio l'esposizione ad agenti chimici quali piombo, derivati amminici e nitrici degli idrocarburi aromatici. Infine, la comune ipertensione arteriosa nei soggetti di etnia africana sub-sahariana ed afroamericani presenta maggiore prevalenza, insorgenza media più precoce (<50 anni), maggiore aggressività, frequente multi-farmaco-resistenza e conseguente prognosi peggiore. L'insieme di questi fattori di rischio dovrà essere preso in considerazione sia nella valutazione dei rischi, sia nella formulazione del giudizio di idoneità alla mansione specifica<sup>13</sup>.

Al fine di un corretto svolgimento della sorveglianza sanitaria destinata ai lavoratori stranieri in azienda, inoltre, sarà necessaria la scelta di opportuni valori teorici di riferimento che tengano conto dell'etnia. Difatti, i valori di riferimento forniti dai laboratori sono spesso ottenuti su campioni di soggetti dell'etnia prevalente nel territorio, con problemi di

<sup>12</sup> N. CEDIEL, V. CONTE, L. TOMASSONE, D. TIBERTI, P. GUISSO, J. ROMERO, LC. VILLAMIL, D. DE MENEGHI, *Risk perception about zoonoses in immigrants and Italian workers in Northwestern Italy*, in *Rev. Saude Publica* 2012, 46, 5, 850-857.

<sup>13</sup> S. PORRU, C. ARICI, *Immigrazione e lavoro. Riflessioni su ruoli ed opportunità per il Medico del Lavoro nella tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori migranti*, in *Med. Lav.* 2010, 101, 2, 79-86.

interpretazione ed incerta validità per popolazioni provenienti da altre aree geografiche.

Infine, nell'ottica della tutela delle differenze etniche in differenti contesti occupazionali, risulta essere di fondamentale importanza la valorizzazione del vincolo formativo ed informativo a beneficio dei lavoratori stranieri. Partendo dall'assunto di una relazione circolare tra valutazione dei rischi, obblighi dell'informazione-formazione e controllo di questo adempimento, effettuata la valutazione dei rischi presenti nell'ambiente di lavoro, si potrà intervenire sul versante dell'informazione e della formazione con azioni differenziate, che consentano ai lavoratori di conoscere i rischi presenti in azienda e di avere consapevolezza delle situazioni che li espongono a tali rischi (e, prima ancora, consapevolezza del ciclo produttivo e delle singole lavorazioni) e delle modalità per svolgere le attività in sicurezza. La formazione dovrà pertanto rispondere, specialmente se erogata a lavoratori stranieri, ad un criterio di adeguatezza: l'informazione dovrà essere commisurata ai peculiari rischi connessi alla realtà produttiva e alla singola posizione lavorativa, intesa nel senso sia di mansioni espletate e dei relativi rischi specifici, che di tipologia contrattuale attraverso cui il lavoratore svolge la propria prestazione, e, quindi, dettagliata, completa e resa in modo chiaro e accessibile ai lavoratori, nonché riproposta con una certa ricorrenza temporale e in ogni caso di cambio delle mansioni. Pertanto, la mera e generica conoscenza della lingua italiana non risulterà sufficiente ai fini della comprensione dei diritti e degli obblighi previsti dalla normativa "tecnica" in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ma costituirà un indispensabile primo passo verso l'acquisizione di comportamenti responsabili e sicuri<sup>14</sup>.

Insegnare la sicurezza (e prima ancora l'italiano e la cultura linguistica verbale, iconica e gestuale) a un lavoratore adulto straniero è un'operazione complessa che richiede un approccio comunicativo che insegni a usare la nuova lingua, e che si deve basare sul coinvolgimento attivo dei destinatari e sul rispetto e riconoscimento delle diversità dei lavoratori, delle loro esperienze e del *background* di appartenenza. A sostegno di quanto specificato, anche gli artt. 36 e 37 del d.lgs 81/08 citano come «l'individualizzazione e la commisurazione dell'informativa e dei percorsi formativi a ciascuna posizione lavorativa dovrà essere effettuata previa

<sup>14</sup> C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, in *DSL* 2017, 1.

verifica della comprensione della lingua utilizzata nel percorso informativo e formativo»<sup>15</sup>.

L'intervento formativo, pertanto, andrebbe strutturato in modo da agire sui molteplici livelli di incomprendimento riscontrabili, tra cui quello prelinguistico, legato alla difficoltà di espressione dei vissuti interiori, a quello linguistico, derivante dalla mancata o scarsa conoscenza di una lingua "comune" e metalinguistico, emergente da simbolizzazioni non condivise, ad infine un livello culturale e metaculturale, connesso alle differenze ideologiche, filosofiche e religiose.

7. *Integrazione sanitaria e gestione del rischio immigrazione: il ruolo centrale del medico competente nella valorizzazione delle differenze etniche nei contesti occupazionali*

In conclusione, il medico competente rappresenta spesso l'unico sanitario con cui i lavoratori stranieri entrano in contatto, per cui è essenziale che attivi e alimenti un circolo virtuoso che, attraverso il miglioramento della salute (intesa in senso ampio, quale benessere fisico, psichico e sociale dell'individuo in accordo con la definizione della Organizzazione Mondiale della Sanità), favorisca un'effettiva e completa integrazione dei lavoratori appartenenti ad etnie differenti. Il medico dovrebbe indagare sulle differenze culturali e religiose che possano condizionare sia lo stile che le abitudini di vita che la percezione di salute e malattia (si pensi al digiuno per motivi religiosi, all'uso di medicine non convenzionali, all'assunzione di alcolici, ecc.) e sollecitare la predisposizione di protocolli personalizzati di integrazione sanitaria del lavoratore immigrato.

Le informazioni così acquisite dovranno essere condivise con i lavoratori interessati, nonché inglobate nel processo di valutazione del rischio e nel conseguente piano aziendale di gestione della sicurezza, anche con mirate azioni informative e formative<sup>16</sup>.

Molteplici interventi necessitano di attuazione, e le criticità che permangono nello svolgimento di tale compito sono da ascrivere in primo luogo all'assenza di consolidate metodologie di misurazione del "rischio immigrazione", che indaghino sui molteplici fattori (anche extra-lavora-

<sup>15</sup> d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, Testo Unico Sulla Salute E Sicurezza Sul Lavoro.

<sup>16</sup> G. VISALLI, A. FACCIOLA, SM. CARNUCCIO, P. CRISTIANO, G. D'ANDREA, I. PICERNO, A. DI PIETRO, *Health conditions of migrants landed in north-eastern Sicily and perception of health risks of the resident population*, in *Public Health* 2020, 185, 394-399.

tivi) di vulnerabilità, alle difficoltà di individualizzazione e commisurazione dell'informativa e dei percorsi formativi alla figura dell'immigrato, alla mancanza di una esplicita attribuzione di vincoli a carico dei diversi attori del sistema aziendale di prevenzione, alla scarsità di misure volte ad accrescere tra gli immigrati la percezione dei rischi e la conoscenza dell'esistenza di una specifica normativa di tutela.





*Tania Toffanin*

GENERE E LAVORO DA CASA  
IN UNA PROSPETTIVA SOCIOLOGICA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Divisione del lavoro, specializzazione produttiva e decentramento della produzione a domicilio. – 3. Cultura patriarcale e seclusione domestica: una rilettura di genere del lavoro da casa. – 4. Note conclusive.

1. *Introduzione*

Nel mio percorso di studio, l'analisi del lavoro a domicilio, con specifica attenzione all'intreccio tra la dimensione lavorativa e quella di genere, si colloca alla fine degli anni '90 e poggia sull'attività di ricerca che intrapresi allora osservando il contesto che mi circondava: l'area del distretto industriale più longevo d'Italia, quello della calzatura della Riviera del Brenta. Si tratta di un distretto, ancora attivo, racchiuso tra la provincia di Padova e quella di Venezia che ospita imprese specializzate nella produzione di calzature da donna. Parte di questa produzione è ora legata a multinazionali del lusso ma fino agli anni '90 l'intero distretto poggiava su imprese industriali e artigiane di piccole dimensioni e sul lavoro a domicilio<sup>1</sup>. Attraversando alcune vie dei 13 comuni che compongono questo distretto industriale si notava il continuo andirivieni di mezzi e dalle fabbriche e dalle abitazioni promanava l'odore acre dei collanti impiegato in alcune fasi di lavorazione della calzatura. La prima impresa insediata nel distretto nel 1898, il calzaturificio Voltan, contava un migliaio di addetti.

La polverizzazione del processo produttivo e i processi di imitazione sostenuti dal basso costo dell'intrapresa economica hanno stimolato nei

<sup>1</sup> Cfr. T. TOFFANIN, *Fabbriche invisibili. Storie di donne, lavoranti a domicilio*, Verona 2016. Un primo studio del contesto indicato è stato pubblicato in T. TOFFANIN, *Storie di vita di lavoranti a domicilio* in F. BELUSSI (a cura di), *Tacchi a spillo*, Padova 2000, 209-248.

decenni la nascita di imprese calzaturiere e di altre imprese specializzate in una o più fasi di fabbricazione. Questa, schematicamente, è la dinamica che ha accompagnato buona parte dello sviluppo industriale non solo nel contesto osservato ma anche nelle regioni della “Terza Italia” e in altre aree produttive del Nord e del Sud Italia. All’interno di questa dinamica il lavoro a domicilio ha svolto un ruolo centrale sebbene esso sia stato del tutto invisibilizzato e limitatamente studiato<sup>2</sup>.

Dopo l’ondata pandemica, parte della comunità scientifica ha descritto come inediti aspetti del lavoro a distanza<sup>3</sup>, genericamente inteso, che invece sono sempre stati del tutto congruenti con i processi di divisione del lavoro e con le dinamiche di genere. Già nella seconda metà degli anni ‘90, analizzando la letteratura internazionale sul tema, ancora assai poco conosciuta in Italia<sup>4</sup>, risultavano del tutto evidenti quegli elementi

<sup>2</sup> In Italia, tra i contributi più significativi degli anni ‘70 figurano quelli di: L. FREY (a cura di), *Lavoro a domicilio e decentramento dell’attività produttiva nei settori tessile e dell’abbigliamento in Italia*, Milano 1975; S. BRUSCO, *Prime note per uno studio del lavoro a domicilio in Italia*, in *Inchiesta*, III, 10, 1973, 33-49; L. BERGONZINI, *Casalinghe o lavoranti a domicilio?* in *Inchiesta*, 10, 1978, 50-54; S. NANNI, *Il lavoro a domicilio negli atti della commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia: 1955-1958*, Roma 1970; M. R. CUTRUFELLI, *Operate senza fabbrica*, Roma 1977. Sul versante regolativo e medico si segnalano i lavori di M. BALLESTRERO, *L’applicazione dello statuto dei lavoratori al lavoro a domicilio*, *Atti del convegno del Centro nazionali di studi di diritto del lavoro*, Firenze 1979, e F. CARNEVALE, *La polineuropatia dei calzaturieri. Riesame di una statistica ed esiti a distanza*, in *Epidemiologia e Prevenzione*, 7, 1979, 35-43. Solo a partire dagli anni duemila si sono sviluppati ulteriori studi sul tema che però si sono limitati ad analizzare la letteratura presente, senza cogliere il nesso esistente tra lavoro a domicilio, cultura patriarcale, divisione del lavoro di tipo tecnico e sulla base dell’appartenenza di genere. Dopo l’ondata pandemica si è assistito ad una “scoperta” dell’abitazione come luogo di lavoro (è singolare che questo succeda nel contesto italiano, strutturalmente interessato al lavoro a domicilio) che, tuttavia, risponde più all’imperativo “publish or perish” che alla necessità di allargare la comprensione e il perfezionamento della conoscenza della società. Si veda in particolare la critica ancora del tutto attuale alla sociologia mossa da R. LYND in *Knowledge for What: The Place of Social Science in American Culture*, Princeton 1939.

<sup>3</sup> In una prospettiva di analisi socio-storica, l’utilizzo del termine *smartworking*, molto in uso dopo la pandemia da Covid-19, oltre a riflettere l’aderenza a quella che ALAIN BIHR chiama la retorica del feticismo capitalista in *La novlangue néolibérale* (Losanna 2007), restituisce la mancata comprensione delle tipologie di lavoro a distanza presenti, peraltro antecedenti la regolazione del lavoro agile così come previsto all’art. 18 della l. 22 maggio 2017, n. 81.

<sup>4</sup> Cfr. M. MIES, *Lace Makers of Narsapur*, Londra 1982, e *Patriarchy and Accumulation on a World Scale*, Londra 1986; E. BORIS, *Home to Work: Motherhood and the Politics of Industrial Homework in the United States*, Cambridge 1994, e E. BORIS, C.R. DANIELS (eds.), *Homework: Historical and Contemporary Perspectives on Paid Labor at Home*, Urbana 1989.

che fanno del lavoro a domicilio, non una modalità lavorativa episodica all'interno dell'economia globale ma una specifica forma di produzione<sup>5</sup>. Nelle pagine che seguono, attraverso una rilettura del contesto italiano, cerco di dar conto delle dinamiche che hanno caratterizzato il lavoro a domicilio e i dilemmi ad esso associati, nel tentativo di far emergere gli elementi di continuità presenti tra le vecchie e le nuove forme di lavoro a distanza, con precisa attenzione alla dimensione di genere.

## 2. *Divisione del lavoro, specializzazione produttiva e decentramento della produzione a domicilio*

Nella ricostruzione delle tappe del processo di industrializzazione, Max Weber sottolinea la crucialità dello spazio domestico nelle sue diverse forme ai fini dello sviluppo della produzione prima su basi tribali poi artigianali ed infine industriali<sup>6</sup>. In relazione ai processi di divisione del lavoro, Karl Marx individuava già a metà '800 quelle tendenze che poi diventeranno strutturali nel modo di produzione capitalistico<sup>7</sup>. All'epoca, lo sviluppo del sistema di fabbrica e la regolamentazione obbligatoria della giornata lavorativa descritti nel primo libro de *Il Capitale* imponevano all'imprenditore la produzione di una data quantità di merce in un dato arco temporale. Marx osservava come l'unico modo per assicurare al capitalista di rispondere alle molteplici variazioni della domanda di mercato fosse disporre di un'ampia base di lavoratori, ai quali ricorrere in modo discontinuo. Si legittimava così, nonostante l'introduzione dei *Factory Acts*, lo sfruttamento intensivo di donne e bambini occupati in modo disperso e in condizioni di lavoro sovente disumane, come documentato dagli ispettori del lavoro dell'epoca. Questa nuova configurazione della produzione, osservava Marx, non generò il lavoro a domicilio, che preesisteva, nelle sue diverse forme, al sistema di fabbrica: piuttosto, essa legittimò *de facto* l'intensificazione dei ritmi di lavoro all'interno di quello che diventò un reparto esterno della fabbrica nel quale «la capa-

<sup>5</sup> Sono Max HORKHEIMER e Theodor W. ADORNO (*Lezioni di sociologia*, trad. it., Torino 2001, 137) a ricordarci che ciò spesso emerge dalla ricerca empirica è solamente l'epifenomeno. Già allora essi osservavano che «senza una riflessione critica sul carattere infinitamente mediato dei contenuti di coscienza e dei comportamenti degli individui come prodotto sociale la ricerca sociale empirica finisce nell'impotenza di fronte ai suoi propri risultati».

<sup>6</sup> Cfr. M. WEBER, *Storia economica*, Roma 1997.

<sup>7</sup> K. MARX, *Il Capitale*, Libro I, 1867, trad. it., Torino 2009.

cità di resistenza degli operai diminuisce con la loro dispersione, perché tutta una serie di parassiti e predoni si inserisce fra il vero e proprio datore di lavoro e l'operaio, perché il lavoro a domicilio lotta dovunque con l'azienda meccanizzata o almeno manifatturiera nello stesso ramo di produzione, perché la miseria deruba l'operaio delle condizioni di lavoro più necessarie, lo spazio, la luce, la ventilazione ecc., perché l'irregolarità di occupazione aumenta, e infine perché, in questi ultimi rifugi di coloro che la grande industria e la grande agricoltura hanno reso 'superflui', la concorrenza nel lavoro raggiunge necessariamente il massimo»<sup>8</sup>.

L'industria della moda è stata tra le massime beneficiarie del lavoro a domicilio, sin dall'avvio del sistema di fabbrica. L'oscillazione della domanda di mercato si è trovata infatti presto a dipendere non tanto dalla stagionalità ma dal fattore moda che con la sua variabilità ha sollecitato il capitalista a disporre di una riserva di forza lavoro disponibile a lavorare alternando ritmi frenetici a lunghe pause. Già a metà '800, Marx coglieva quelle dinamiche apparentemente controintuitive che segnarono lo sviluppo industriale nella nascente industria della moda: da un lato, egli osservava che la diffusione delle macchine da cucire cresceva all'aumento della meccanizzazione del processo produttivo interno alle fabbriche; dall'altro, egli sottolineava l'intensificazione dello sfruttamento dei lavoratori contestualmente alla regolamentazione della giornata lavorativa. Queste dinamiche si sono riproposte in Italia esattamente tra gli anni '60 e '70 del '900, quando questa specifica industria accelerava il processo di meccanizzazione e, contestualmente all'introduzione di un ampio apparato di norme a tutela dei lavoratori, aumentava sul territorio il lavoro a domicilio.

In Italia, la diffusione di questa forma di produzione, almeno fino agli anni '70 del '900 risulta di difficile tracciabilità per la discontinuità delle rilevazioni statistiche. Nel 1935 sono censiti 57.942 lavoratori a domicilio<sup>9</sup> mentre nel 1969 ne risultano circa 60 mila iscritti agli albi provinciali<sup>10</sup> ma si tratta di un dato che certamente ne sottostima la presenza effettiva. L'informalizzazione del rapporto di lavoro presente, specialmente associata alla forza lavoro femminile, contribuisce a celare la reale entità del lavoro a domicilio. Tuttavia, la presenza di forme di sfruttamento ad esso collegate accendono interrogativi e attivano strumenti di contrasto

<sup>8</sup> K. MARX, *Il Capitale*, libro I, cit., 607.

<sup>9</sup> Si tratta, tuttavia, di una ricostruzione parziale. Cfr. N.S. BASAGLIA, *I paria della corporazione. I problemi del lavoro a domicilio*, Parma 1937.

<sup>10</sup> S. BRUSCO, *Prime note per uno studio del lavoro a domicilio in Italia*, cit.

sul piano normativo. L'iniziativa legislativa che porta al varo della l. 18 dicembre 1973, n. 877 – che regola in termini più incisivi rispetto alla l. 13 marzo 1958, n. 264, il lavoro a domicilio – nasce infatti sull'onda di inchieste e mobilitazioni legate alle pessime condizioni di lavoro cui erano sottoposte molte lavoratrici. Sono per lo più militanti di movimenti seguiti poi da parlamentari a denunciare che il decentramento di alcune fasi della produzione a domicilio stava producendo il trasferimento di lavorazioni nocive dalla fabbrica all'interno delle abitazioni. Tra le diverse patologie riscontrate dai medici del lavoro tra le lavoratrici a domicilio, tra gli anni '70 e '90, figurava la polineuropatia da collanti, una patologia riscontrata anche tra i lavoratori occupati all'interno delle imprese specializzate nella produzione di calzature e articoli in pelle. Sul piano clinico, la polineuropatia ha causato paralisi agli arti ma anche aborti e leucemie<sup>11</sup>. Tra il 1957 al 1978 in Italia sono stati denunciati 538 di polineuropatia. In molti casi, la patologia non veniva diagnosticata: basti pensare che alcuni medici di famiglia prescrivevano alle lavoratrici malate *Optalidon* e *Valium*, ipotizzando che la condizione di astenia delle stesse fosse legata ad esaurimenti nervosi<sup>12</sup>.

Tra il 1973 e il 1975, secondo alcune stime, il lavoro a domicilio occupava circa 1.435.000 e 1.600.000 persone<sup>13</sup>. Principalmente si trattava di donne con figli e/o con un carico di cura, residenti nelle aree rurali. Non mancavano, tuttavia, addensamenti di lavoro a domicilio in aree urbane: basti pensare alla produzione di oggetti in pelletteria nei bassi napoletani o di componentistica elettromeccanica nell'area milanese. Nel secondo dopoguerra a casa si producevano svariati tipi di merci: oltre agli articoli dell'industria della moda e affini (parrucche e ciglia), si lavoravano componenti per l'industria meccanica e della ceramica. Maggiori erano le possibilità di scomporre il processo produttivo, maggiori erano le opportunità di decentrare parti di esso a domicilio. Un esercito silenzioso occupato all'interno delle proprie abitazioni, disperso e, quindi, ostacolato nella rivendicazione dei diritti accordati invece ai lavoratori occupati all'interno delle imprese, ha così permesso al sistema industriale

<sup>11</sup> S. PASSERO *et al.*, *Toxic polyneuropathy of shoe workers in Italy. A clinical, neurophysiological and follow-up study*, in *The Italian Journal of Neurological Sciences*, 4, 1983, 463-472.

<sup>12</sup> Cfr. M. CUTRUFELLI, A. VATTA (a cura di), *Il veleno in cucina. C'è ma non si dice*, *Noi Donne*, 35, 1975, 32.

<sup>13</sup> Cfr. L. FREY (a cura di), *Lavoro a domicilio e decentramento dell'attività produttiva nei settori tessile e dell'abbigliamento in Italia*, cit.; S. BRUSCO, *Prime note per uno studio del lavoro a domicilio in Italia*, cit.

italiano di ridurre drasticamente il costo del lavoro e beneficiare di lavoratrici disponibili ad estendere *ad libitum* la giornata lavorativa, anche in ragione dell'ausilio di familiari e parenti nello svolgimento delle attività decentrate.

Dall'analisi della letteratura e dalle interviste che ho condotto nell'ambito della mia ricerca, sono emersi i dilemmi associati alla sovrapposizione presente tra la sfera del lavoro retribuito, commisurato attraverso il sistema del cottimo, ma sovente svolto in modo irregolare, e quella del lavoro non retribuito, domestico e di cura, offerto ai familiari e alla cerchia parentale. Una letterale con-fusione tra sfera privata e sfera pubblica che, come vedremo, ha giocato un ruolo cruciale nell'invisibilizzazione del lavoro svolto all'interno della casa.

La regolazione del lavoro a domicilio intervenuta nel 1973 intendeva porre un argine sia alla diffusa irregolarità che interessava questa forma di produzione sia alla nocività ad essa associata. Tuttavia, essa è stata aggirata prontamente dai committenti. Spesso, infatti, le lavoratrici a domicilio erano costrette ad iscriversi all'albo degli artigiani per poter lavorare: in questo modo, i committenti erano liberati da qualsiasi onere assicurativo<sup>14</sup>.

Sul piano della divisione tecnica del lavoro, la diffusione del lavoro a domicilio si spiega analizzando lo scenario produttivo che si è andato affermando nel secondo dopoguerra<sup>15</sup>. Ad espandersi, infatti, sono i settori della manifattura leggera, connotati da un processo produttivo estremamente scomponibile, un basso investimento tecnologico e quindi dall'elevata possibilità di stimolare il decentramento di alcune fasi di lavorazione a domicilio e un modello di impresa caratterizzato da ridotte dimensioni, per lo più a conduzione familiare. Come si ricordava in precedenza, l'industria che più ha beneficiato del lavoro a domicilio è stata senza dubbio quella della moda. L'affermarsi del fattore moda, specialmente dopo la Seconda guerra mondiale, ha visto l'Italia ricoprire una posizione preminente su scala globale. Questa posizione è stata certamente stimolata dalla presenza di una consolidata tradizione manifatturiera nell'industria tessile e in quella della confezione che poi si è combinata con i creatori di alta moda<sup>16</sup>. Ma a fare davvero la differenza per l'affermazione a livello

<sup>14</sup> La dinamica è stata analizzata all'interno di diversi ambiti disciplinari durante gli anni '70 e '80. Si veda TOFFANIN, *Fabbriche invisibili. Storie di donne, lavoranti a domicilio*, cit.

<sup>15</sup> F. BARCA (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma 1997.

<sup>16</sup> I. PARIS, *Oggetti cuciti a mano*, Milano 2006.

mondiale di questa industria è stata la disponibilità di un'ingente riserva di forza lavoro femminile, poco scolarizzata e sovente impegnata in attività di cura, impossibilitata, quindi – per l'asimmetria presente nella distribuzione del lavoro riproduttivo e per il controllo che su questa riserva di forza lavoro aveva il sistema patriarcale – a trovare un lavoro retribuito fuori casa.

### 3. *Cultura patriarcale e seclusione domestica: una rilettura di genere del lavoro da casa*

Nell'Italia del secondo dopoguerra, le donne si sono trovate a fronteggiare molteplici ostacoli: uno stato sociale del tutto carente che rendeva difficile combinare un lavoro retribuito fuori casa e l'attività di cura, e il radicamento della cultura patriarcale che stigmatizzava la donna che cercava di realizzarsi all'infuori del ruolo di madre e moglie, in linea con i dettami dell'ideologia maternalista che già nell'800 promuoveva la rappresentazione della donna totalmente asservita ai bisogni familiari. Mentre in altre realtà europee<sup>17</sup>, lo Stato, espandendo le proprie funzioni, ha assunto un ruolo cruciale nella domanda di lavoro, specialmente femminile, in Italia, il quadro si è da subito presentato in termini piuttosto difformi: il settore pubblico ha offerto lavoro alle donne principalmente nell'ambito dell'insegnamento e nella pubblica amministrazione delle regioni centrali e settentrionali. Al Sud, l'assenza di alternative occupazionali nel settore secondario ha stimolato la crescita di occupazione maschile nei comparti pubblici e limitato l'ingresso delle donne, costringendole a lavorare all'interno dell'economia informale, a domicilio, in attività discontinue, o a svolgere lavoro domestico e di cura non retribuito per l'intera esistenza. In aggiunta, diversamente rispetto alla dinamica che ha interessato altri paesi europei, il settore dei servizi in Italia si è sviluppato con molto ritardo e solamente nelle aree urbane. Pensiamo alla tardiva espansione della grande distribuzione. Questo settore in altre realtà europee è cresciuto già nell'immediato dopoguerra rappresentando uno sbocco cruciale per le donne (sebbene esso abbia favorito la segregazione occupazionale di tipo orizzontale). In Italia, le posizioni lavorative offerte

<sup>17</sup> Si tratta di una dinamica ancora molto presente. Secondo i dati Eurostat (2022) sull'occupazione nella pubblica amministrazione nei diversi Stati Europei, la Francia ha il doppio degli addetti dell'Italia, la Germania il triplo [https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/lfsa\\_eisn2\\_\\_custom\\_10742153/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/lfsa_eisn2__custom_10742153/default/table?lang=en).

nel settore industriale sono state e sono ancora per lo più a tempo pieno, con orari rigidi, difficilmente armonizzabili con il carico riproduttivo. Il lavoro a tempo parziale che contraddistingue la grande distribuzione organizzata è sovente di tipo involontario, inadeguato a bilanciare i tempi di vita e quelli di lavoro ma anche ad ottenere un salario dignitoso. Questi elementi contribuiscono a spiegare il divario nei tassi di occupazione tra uomini e donne maturato nel lungo periodo rispetto alla media europea, come evidenziato dai dati di tabella 1. Questo divario si è ridotto nel tempo – certo con differenze che permangono rilevanti in relazione all’asse Nord-Sud del paese – ma rimane elevato e pone in evidenza molteplici elementi di continuità all’interno del quadro di trasformazioni avvenute soprattutto dopo gli anni ’70.

*Tabella 1 – Differenze tra tassi di occupazione (m-f), Italia, Europa (6), Unione Europea (28), Unione Europea (27)*

Anni	Italia	Europa 6	Unione Europea 28	Unione Europea 27
1960	49,0	44,3		
1970	50,4	42,4		
1980	41,8	32,6		
1990	33,0		25,7	
2000	28,7		17,2	
2010	21,8		11,9	
2020	18,2			10,5

Fonte: Elaborazione personale su dati Oecd.

Osservando a ritroso l’andamento dei tassi occupazionali, emergono alcune dinamiche che spiegano le divisioni di genere ancora presenti in Italia. Dapprima, serve tematizzare il carente ruolo dello Stato, non solo come datore di lavoro ma anche nell’offerta di servizi pubblici a sostegno del lavoratore e della lavoratrice con carico di cura. È del 1971 il varo del Piano quinquennale per l’istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato<sup>18</sup>. La norma riconosceva l’importanza di fornire servizi di

<sup>18</sup> L. 6 dicembre 1971, n. 1044, art. 1 «L’assistenza negli asili-nido ai bambini di età fino a tre anni, nel quadro di una politica per la famiglia, costituisce un servizio sociale di interesse pubblico. Gli asili-nido hanno lo scopo di provvedere alla temporanea custodia



sostegno alla cura, specialmente della prima infanzia, per favorire il pieno accesso al lavoro retribuito delle donne. Sappiamo che tale investimento da parte dello Stato è mancato. L'esame del tasso di fecondità totale (TFT), dal secondo dopoguerra ad oggi, e dei tassi occupazionali di uomini e donne ci fornisce un quadro piuttosto nitido della dinamica intervenuta. Dal 1952 al 1975, il tasso di fecondità totale oscilla da 2,3 a 2,1 con il picco di 2,7 nel 1964 per poi diminuire progressivamente dal 1976 e giungere a 1,2 nel 2021<sup>19</sup>. In questo periodo sono intervenute diverse trasformazioni all'interno della società italiana: la diffusione del controllo delle nascite ma soprattutto la messa in discussione sia della società patriarcale (che proprio sul modello del maschio adulto procacciatore di reddito aveva disegnato i ruoli di genere all'interno della società italiana) sia dell'ideale riproduttivo socialmente accettato (a seguito della maggior scolarizzazione e dell'aumento della partecipazione delle donne al lavoro retribuito). Il tasso di fecondità totale è calato drasticamente dalla seconda metà degli anni '70 in tutta Europa e l'aumento delle aspettative di vita ha ridisegnato il lavoro di cura e posto nuovi dilemmi nel rapporto tra vita e lavoro che, tuttavia, continuano a permeare la sfera privata e non quella pubblica. In Italia, le dinamiche sociodemografiche intercorse dagli anni '70 ad oggi non si sono accompagnate infatti all'implementazione di misure volte al sostegno della lavoratrice e del lavoratore con carico di cura.

A spiegare la diffusione del lavoro a domicilio fino agli anni '90 e più generalmente il rapporto problematico tra donne e lavoro in Italia, concorrono evidentemente diversi fattori. Fino agli anni '80, la partecipazione delle donne meno scolarizzate al lavoro retribuito è stata spesso ostacolata dal controllo operato dai componenti della cerchia parentale.

dei bambini, per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare lo accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale. Al fine di realizzare, nel quinquennio 1972-76, la costruzione e la gestione di almeno 3.800 asili-nido, lo Stato assegna alle regioni fondi speciali per la concessione di contributi in denaro ai comuni. I contributi sono di due tipi. Il primo, pari ad una cifra fissa *à la carte* di lire 40 milioni, viene erogato quale concorso alle spese relative alla costruzione, l'impianto e l'arredamento dell'asilo-nido. Il secondo, pari ad una cifra fissa annuale di lire 20 milioni, viene erogato quale concorso alle spese di gestione, funzionamento e manutenzione dell'asilo-nido medesimo. Questo ultimo contributo viene erogato con preferenza a quegli asili-nido per i quali è stato erogato il primo contributo, nonché per quelli gestiti da enti locali. Tali contributi possono essere integrati dalle regioni direttamente o attraverso altre forme di finanziamento da esse stabilite».

<sup>19</sup> Cfr. Istat (Tassi di fecondità totale per ripartizione geografica, anni 1952- 2015) e Eurostat (*Total Fertility Rate*).

Per molte donne tale partecipazione si è concretizzata con il lavoro a domicilio e con lo svolgimento di attività discontinue e sovente irregolari. Secondo i dati Istat, in Italia nel 2020 a domicilio lavoravano 4.495 persone (3.329 donne e 1.166 uomini). Sappiamo che in altre parti del mondo, questa forma di produzione continua ad essere diffusa e a interessare prevalentemente donne con carichi di cura<sup>20</sup>.

In Italia, la posizione marginale dello Stato nella fornitura di servizi a sostegno della cura (non solo di asili per la prima infanzia ma anche di servizi per persone adulte non autosufficienti) è stata effetto ma pure causa del radicamento della cultura patriarcale che, naturalizzando il lavoro domestico e di cura e associandolo meramente al genere femminile, ha contribuito a produrre e a riprodurre lo stigma nei confronti delle donne orientate alla realizzazione del sé scollegato da vincoli familiari. Si tratta di un retaggio ancora molto presente che in parte contribuisce a spiegare la violenza nei confronti delle donne da parte di partner o familiari.

#### 4. *Note conclusive*

Il ritorno, sebbene parziale, allo svolgimento del lavoro retribuito da casa a seguito dell'ondata pandemica da Covid-19 ha riproposto alcune questioni irrisolte. *In primis*, la specificità dell'abitazione come luogo di lavoro e le difficoltà che derivano dallo svolgimento dell'attività lavorativa retribuita in un contesto prioritariamente dedicato alla cura personale e agli affetti. L'era fordista si è affermata proprio attraverso la separazione tra la sfera privata e quella pubblica. Tuttavia, per quanto già menzionato, questa separazione ha avvantaggiato prevalentemente il bilanciamento vita-lavoro degli uomini rispetto a quello delle donne. L'asimmetria di genere presente nel lavoro domestico e di cura ha infatti sollecitato la piena disponibilità degli uomini ad attività lavorative fuori casa, rafforzando il modello del maschio adulto procacciatore di reddito e con esso le diseguaglianze ancora presenti. Durante la pandemia a usufruire del lavoro a distanza ancora una volta sono state più le donne degli uomini, riproponendo quindi la segregazione di genere presente e le discriminazioni ad essa associate<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Nel 2019, l'ILO stimava 260 milioni di lavoratori a domicilio nel mondo (il 7,9% dell'occupazione globale). Si veda ILO, *Working from home: From invisibility to decent work*, Geneva 2021.

<sup>21</sup> Secondo i dati Istat, tra il 2020 e il 2021, la quota di occupate che lavoravano da

L'analisi operata ci offre almeno tre elementi distintivi sui quali riflettere, anche in relazione ad attività che ancor prima dell'ondata pandemica si svolgevano e continuano ad essere svolte all'interno delle abitazioni (traduzioni, lavoro giornalistico freelance, consulenze e altre attività senza vincolo di subordinazione, per citarne alcune). Nell'ambiente domestico, il rischio lavorativo è sottovalutato in relazione alla familiarità che si ha con questo specifico ambiente e questa sottovalutazione riguarda sia la possibile nocività delle lavorazioni decentrate a casa e l'insorgenza di eventuali patologie sia i disagi prodotti dall'utilizzo di computer in relazione all'affaticamento visivo e dell'apparato muscolo-scheletrico<sup>22</sup>. L'isolamento e la confusione tra la sfera privata e quella pubblica che connotano la condizione di chi lavora da casa ostacolano le soggettività interessate nel definire compiutamente la durata e lo stesso valore dell'attività svolta. A subirne le conseguenze sono sia la costruzione dell'identità lavorativa e professionale sia la gestione collettiva dei diritti associati alla condizione lavorativa. Lo svolgimento dell'attività lavorativa all'interno della propria abitazione ha come vantaggio l'eliminazione del pendolarismo casa-lavoro e con esso gli effetti negativi per l'individuo ma anche per la collettività. Tuttavia, oggi come ieri, in una prospettiva di genere, si ripropone la questione dell'autonomia sia nella decisione di lavorare da casa sia nella gestione di tale attività. Il lavoro da casa è frutto di una scelta davvero priva di condizionamenti di sorta o è piuttosto di una costrizione legata all'assenza di alternative (mancanza di servizi di sostegno alla cura, inadeguatezza dei trasporti, ecc.)? Se a lavorare da casa sono sempre donne con carichi di cura, anche nelle nuove forme di lavoro da remoto, non si possono che riproporre i dilemmi che hanno contrassegnato il lavoro a domicilio di tipo industriale e con essi la domanda di politiche sociali e del lavoro per superare le disegualianze presenti.

casa è aumentata più di quella degli uomini, raggiungendo il 17,3% dell'occupazione (4,3 punti percentuali in più degli uomini). Cfr. W. GIUZIO, L. RIZZICA, *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le amministrazioni pubbliche*, Roma 2021; D. DEPALO, F. GIORGI, *Il lavoro da remoto durante la pandemia: i lavoratori del settore privato*, Roma 2021.

<sup>22</sup> Cfr. P. SANTUCCI, *Il futuro del lavoro al videoterminale e le conseguenze sulla salute dei lavoratori: stato dell'arte e nuove prospettive*, in *Giornale italiano di psicologia e medicina del lavoro*, 1, 2021.



## SAGGI

*Roberto Voza*

### LAVORO 'ALTROVE' E QUESTIONE DI GENERE

SOMMARIO: 1. Essenziale e invisibile: il lavoro femminile oltre la fabbrica. – 2. Dalla domesticità alla remotizzazione: la parabola del lavoro 'altrove'.

#### 1. *Essenziale e invisibile: il lavoro femminile oltre la fabbrica*

Possiamo partire da una considerazione elementare: il lavoro umano evoca una dimensione relazionale, prima ancora che organizzativa. La relazione è la principale componente antropologica del lavoro.

Il lavoro è relazione tra persone e, quindi, tra corpi; vi è una intrinseca corporeità del lavoro, evidentemente messa in discussione dalle varie forme di lavoro a distanza.

La dimensione relazionale implica e presuppone un nesso tra lavoro, lavoratore e organizzazione.

Anche la dimensione organizzativa è intrinsecamente legata al lavoro, ma il diritto se ne occupa a partire da un certo momento storico, coincidente con la rivoluzione industriale.

Giova sempre ricordare che è frutto di una mera convenzione, anzi di «una semplificazione scolastica»<sup>1</sup>, considerare il diritto del lavoro come una esclusiva creatura della modernità industriale. Si tratta, infatti, di «uno dei tanti “diritti del lavoro” che si sono succeduti nei secoli»<sup>2</sup>, ma distinguibile perché caratterizzato – per la prima volta – dalla centralità del contraente-lavoratore in quanto persona, ormai affrancato dai preesistenti vincoli di *status*.

L'epopea novecentesca del lavoro si è affermata sul lavoro concentra-

<sup>1</sup> U. ROMAGNOLI, *Diritto del lavoro (storia del)*, in *D. disc. priv., sez. comm.*, IV, 1989, 478.

<sup>2</sup> L. GAETA, *Storia (illustrata) del diritto del lavoro italiano*, Torino 2020, 4.

to e organizzato nei luoghi della produzione, nel perimetro dell'impresa e – se vogliamo dirlo in senso antropologico – nello spazio fisico della relazione corporea tra i lavoratori, le macchine e i loro manufatti.

Di contro, l'invisibilità del lavoro rimanda ad una dimensione premoderna, a partire dal lavoro qualificato dall'aggettivo domestico.

Storicamente, l'invisibilità per eccellenza è quella che connota il lavoro femminile casalingo. Ha radici antichissime la destinazione domestica delle donne<sup>3</sup>, che ha rappresentato – negli ultimi secoli – un anello fondamentale della catena industriale.

Infatti, il lavoro domestico e la famiglia sono stati fondamentali puntelli della produzione capitalistica. Sin dalle origini, la fabbrica è il luogo in cui è incorporato – senza che si veda – il lavoro di cura prestato dalle donne e trasferito agli uomini, così come nella scuola è incorporato il lavoro che le donne hanno trasferito agli studenti, quotidianamente nutriti, accuditi e stirati da madri, nonne e sorelle e – nelle famiglie più abbienti – donne di servizio: «noi identifichiamo nel lavoro domestico non retribuito – affermava Carla Lonzi nel suo noto *pamphlet* – la prestazione che permette al capitalismo, privato e di stato, di sussistere»<sup>4</sup>.

Anche quando le donne cominciarono a lavorare in fabbrica, questa forma di lavoro domestico rimase come lavoro nascosto che si cumulava al primo e, quindi, come momento essenziale della produzione capitalistica.

Insomma, la famiglia, che – come dice la nostra Costituzione – è una società naturale, è stata – attraverso la divisione dei ruoli – un'istituzione funzionale al capitalismo, al suo sviluppo e alla sua riproduzione.

Il lavoro femminile domestico, di cura, riproduttivo, «non entrò nel fuoco dell'economia politica, e fu classificato da Marx come improduttivo o poco produttivo, anche quando svolto nella sfera pubblica»<sup>5</sup>, sebbene egli riconobbe «lo sfruttamento perpetrato ai danni delle donne, attraverso il decentramento di alcune fasi della produzione industriale a domicilio»<sup>6</sup>.

Per Marx i pilastri della divisione sociale del lavoro erano la separa-

<sup>3</sup> A. PESCAROLO, *Il lavoro delle donne nell'Italia contemporanea*, Roma 2019, cap. I.

<sup>4</sup> C. LONZI, *Sputiamo su Hegel*, Milano 1974, 14. Sul tema della rivendicazione di un salario per il lavoro delle casalinghe, v. C. LOPATE, *Women and the Pay for Housework*, in *Liberation*, maggio-giugno 1974, 8 ss.

<sup>5</sup> M.L. VALLAURI, *I tempi dei lavori delle donne*, in G. CALVELLINI, A. LOFFREDO (a cura di), *Il tempo di lavoro tra scelta e imposizione*, Napoli 2023, 35.

<sup>6</sup> T. TOFFANIN, *Karl Marx e la questione di genere*, in M. GATTO (a cura di), *Marx e la critica del presente*, Torino 2020, 67.

zione tra lavoro manuale e lavoro intellettuale e tra città e campagna. Lo sfruttamento fondato sul genere e sulla razza appariva ai suoi occhi un retaggio arcaico della società feudale, e per questo destinato ad essere superato con lo sviluppo dell'industrializzazione.

Del resto, nella *vulgata* operaista i movimenti femministi e per i diritti civili sono stati bollati come movimenti culturali, al massimo come appendici delle lotte operaie, attorno alle quali si è andata costruendo la prospettiva di classe.

La casa e la famiglia sono state pensate unicamente come spazi privati e non come indirette articolazioni della fabbrica, come fabbriche sociali o – per dirla con Tania Toffanin – come fabbriche invisibili<sup>7</sup>.

Infatti, oltre che ai fini di riproduzione e di cura, il lavoro prestato in casa fu una componente essenziale nell'ascesa del capitalismo, anzi una forma di produzione in grado di attraversare la storia, resistendo ai cambiamenti epocali che hanno investito il modo di produrre.

In generale, l'avvento delle macchine ridusse l'apporto professionale del lavoro e consentì la produzione in serie, concentrandola nelle grandi fabbriche (a scapito dei laboratori artigiani), ma è altrettanto vero che il lavoro a domicilio, pur precedendo la nascita dell'industria manifatturiera, ne accompagnò le trasformazioni, senza soluzione di continuità.

Interi settori e fasi della produzione, che per la loro complessità non potevano essere meccanizzati, si svilupparono proprio attraverso il lavoro a domicilio, che ha sempre presentato un alto tasso di flessibilità, ossia di adattamento alla variabilità della domanda.

L'esigenza di flessibilità non è una invenzione post-moderna: è un bisogno ancestrale dell'economia capitalistica, che ha bisogno di traslare all'esterno almeno una parte del rischio d'impresa, trasferendolo sul fattore lavoro, oppure sullo Stato sociale, assegnando a quest'ultimo il compito di assorbire la quota di lavoro espulsa dal ciclo produttivo.

Pertanto, la dispersione della produzione manifatturiera sul territorio attraverso l'apporto dei lavoratori, ma essenzialmente, delle lavoratrici a domicilio non è il retaggio arcaico e marginale di un piccolo mondo antico, ma è una tecnica di ambientamento dell'impresa alle moderne esigenze del capitalismo industriale.

È un fatto storico che nell'avvento del capitalismo abbia giocato un ruolo fondamentale il ricorso alle cosiddette mezzeforze, donne e fanciulli, emblemi originari del contraente debole nella iconografia del dirit-

<sup>7</sup> T. TOFFANIN, *Fabbriche invisibili. Storie di donne, lavoranti a domicilio*, Verona 2016.

to del lavoro. La legislazione sociale nacque per loro, prima ancora che per la manodopera maschile e adulta.

Nacque per ragioni di polizia e di ordine pubblico, perché bisognava conservare l'integrità della stirpe. Nacque per ragioni pietistico-umanitarie: il diritto del lavoro, ai suoi albori, è una legislazione crocerossina che accorse a poggiare pannicelli caldi sulle ferite scavate dall'ascesa del capitalismo.

Nacque pure per il moralismo dei benpensanti, inorridito alla vista di «così tanti lavoratori e così tanto lavoro in così poco spazio»<sup>8</sup>. La forzata promiscuità di quei formicai non solo devastava i corpi, ma corrompeva le anime. In un'inchiesta dell'epoca trapelava lo sdegno per i nuovi luoghi di perdizione – le fabbriche – dove «questi bambini pallidi, sparuti, scarmigliati hanno già il livore nell'animo; queste fanciulle alle quali è fatto perdere il pudore prima ancora che possano commettere la colpa, frammischiate di giorno e di notte cogli adulti, testimoni e complici di impudicizia, si vendicano poi di una mercede che è limosina e di un lavoro che è tortura, e sfogano almeno coi piaceri del senso quel bisogno di vita gaja che è richiesta dal sesso, dall'età»<sup>9</sup>.

Allora, quello che scrive Toffanin è verissimo: il lavoro a domicilio, come forma di lavoro a distanza di prima generazione, appariva come un'opzione tranquillizzante, perché costruito sull'ideologia della domesticità, sull'immagine consolatrice del nido domestico.

La perdizione delle donne comprate dal denaro dei padroni fu un tema ricorrente anche nelle battaglie del socialismo politico e sindacale<sup>10</sup>. La storiografia più acuta ha saputo cogliere questo «accento moralistico della campagna socialista», considerandolo come un mezzo di proselitismo. Paolo Spriano cita proprio l'esempio delle sartine, per le quali la propaganda socialista sembrava puntare, più che sulle reali condizioni di lavoro, sulla scostumatezza di queste ragazze<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> A. ACCORNERO, *Il mondo della produzione*, Bologna 1994, 139.

<sup>9</sup> A. ERRERA, *Inchiesta sulle condizioni degli operai nelle fabbriche*, ora in M.V. BALLESTRERO, R. LEVRERO, *Genocidio perfetto. Industrializzazione e forza-lavoro nel lecchese 1840-1870*, Milano 1979, 168.

<sup>10</sup> In un noto canto politico, la *Marsigliese del lavoro* (nato come poesia nel 1881 e musicata qualche anno dopo), un brano descrive la condizione di sottomissione sessuale delle donne: *Triste spettacolo le nostre donne/Per noi primizie non han d'amor/Ancora impuberi sciolgon le gonne/Si danno in braccio a lor signor/Son nostre figlie le prostitute/che muoion tistiche negli ospedal/le disgraziate si son vendute/per una cena o per un grembial.*

<sup>11</sup> P. SPRIANO, *Storia di Torino operaia e socialista. Da De Amicis a Gramsci*, Torino 1972, 95-96.



Ad alimentare l'ideologia della domesticità, presente nella «campagna delle organizzazioni operaie e dei riformatori borghesi [...] per escludere le donne dal lavoro di fabbrica»<sup>12</sup>, contribuirono vari fattori, tra loro anche confliggenti. Oltre alle ragioni morali, c'erano quelle economiche.

In una certa fase, infatti, la manodopera femminile e minorile era addirittura preponderante nella composizione del ceto operaio nell'industria, in ragione della concorrenza al ribasso, attraverso la pratica del sottom salario, operata nei confronti della manodopera maschile adulta, più qualificata, più costosa e meno disciplinabile.

C'erano pure ragioni politico-culturali nell'alleanza tra capitalismo e patriarcato, funzionale a naturalizzare la subalternità femminile.

Segregate in casa, le donne venivano tolte dai luoghi che non erano soltanto di perdizione, ma anche di sedizione. Erano i luoghi del conflitto, le fabbriche e le piazze in cui si andava organizzando il nascente movimento operaio.

Nei focolari domestici le sartine pagate a cottimo si consegnavano all'autosfruttamento, rassegnandosi alla loro subalternità e rimanendo invisibili agli occhi dello stesso movimento operaio.

E poi nell'ideologia della domesticità c'era anche un residuo, o se vogliamo, un rigurgito di luddismo, che evocava la quiete domestica come alternativa alla ferrea legge della meccanizzazione, alla disciplina della fabbrica che, attraverso orari rigidi e sottoposizione agli ordini del capo, consumava tempo di vita e toglieva dignità.

La domesticità della produzione ha sempre evocato il falso mito dell'autoconsumo, come alternativa al mercato: in questo senso, l'ideologia della domesticità è stata anche un'ideologia del ripiegamento nella 'casa dolce casa', al riparo dall'alienazione della fabbrica.

Ma, nel lavoro a distanza di prima generazione è certamente prevalsa la dimensione della segregazione, posto che l'autogestione dei tempi di lavoro di chi produce a casa era molto più fittizia che reale.

Successivamente, l'incontro della ideologia della domesticità con quella corporativa e nazionalista del periodo fascista amplificò la segregazione femminile all'interno del contesto domestico ovvero di quelle attività sempre più avviate ad un percorso di femminilizzazione.

Sullo sfondo c'è la grande opera legislativa del 1942, il codice civile, dove compare una parola sacra per quel tempo, la parola "capo", che

<sup>12</sup> S. FEDERICI, *Genere e capitale. Per una rilettura femminista di Marx*, Roma 2020, 49.

ricorreva due volte: nel diritto di famiglia, con riferimento al capo-famiglia, appunto, e nel diritto del lavoro, laddove l'imprenditore è definito il capo dell'impresa. Agli occhi del regime fascista, impresa e famiglia erano i luoghi di un ordine sociale costruito sulla soggezione all'autorità e su quella visione comunitaria che li reputava organismi portatori di interessi superiori a quelli individuali, fusi nella retorica della prosperità (economica e demografica) della Nazione, in cui si esprimeva la modernizzazione reazionaria avviata dal regime<sup>13</sup>.

Anche nell'Italia repubblicana il lavoro a domicilio resta invisibile ma diffuso, a causa dell'intreccio tra riduzione del costo del lavoro insita in questa forma di decentramento produttivo e supplenza alle lacune dello Stato socio-assistenziale, sul piano dei servizi di cura alle persona.

A partire dagli anni '50, nel settore tessile in particolare, il *made in Italy* si poggia sul contributo che il lavoro a domicilio fornì all'evoluzione e alla specializzazione dell'industria della moda italiana.

Nacque allora l'operazione volta a professionalizzare il lavoro a domicilio a partire dall'insegnamento dell'economia domestica nelle scuole professionali.

Le competenze che si sono formate all'interno delle abitazioni e dei laboratori artigianali hanno svolto un ruolo cruciale nella strutturazione dell'industria della moda, dalla proliferazione dei corsi di taglio e cucito fino al modello Benetton.

Il cuore di questo passaggio sta nell'intreccio tra ideologia della produzione, fondata sul decentramento, sulla cultura dei distretti, sull'apologia del piccolo è bello, e ideologia del consumo, come strumento di annullamento delle differenze sociali.

C'è un fenomeno molto preciso che non deve sfuggire, ossia il travaso di lavoratori a domicilio nella categoria degli artigiani, come espressione di un decentramento che induce il lavoratore a domicilio a dotarsi di un'organizzazione propria e, quindi, a farsi imprenditore, ma continuando molto spesso ad osservare le direttive del committente circa le modalità di esecuzione del lavoro da svolgere.

<sup>13</sup> P. PASSANITI, *Diritto di famiglia e ordine sociale. Il percorso storico della "società coniugale" in Italia*, Milano 2011, cap. VII.

## 2. Dalla domesticità alla remotizzazione: la parabola del lavoro 'altrove'

Nella evoluzione del lavoro a distanza irrompe come un ciclone la dimensione tecnologica e, in particolare, la rivoluzione informatica.

Già nel 1941 Marcuse scriveva che la tecnica può promuovere libertà come autoritarismo, abbondanza come scarsità, abolizione come intensificazione del lavoro. Nel caso della tecnologia digitale la forbice tra opportunità e rischi si accentua ancora di più.

Forse, non tutti conoscono le origini del personal computer. Fino ai primi anni '70 i computer erano delle enormi macchine, che occupavano decine di metri quadri, pesavano diverse tonnellate e avevano altissimi costi di costruzione e gestione.

Quando nel 1974 Edward Roberts ebbe l'idea di montare intorno ad un chip 8080 dell'Intel un sistema di connessioni con una memoria e alcune porte di ingresso e di uscita di dati, venne fuori Altair 8800, commercializzato in una scatola di montaggio da assemblare a casa. L'oggetto aveva una caratteristica essenziale: non serviva praticamente a nulla. Provocava semplicemente il lampeggiamento della fila di luci poste sul frontale.

Marco Revelli ha collegato il suo iniziale, inspiegabile successo, allo spirito di Berkeley, ossia a «quell'intreccio di una concezione dell'eccellenza tecnologica come possesso di un sapere tanto sofisticato che di fronte ad esso ogni norma o divieto deve cadere, e di radicalismo democratico (incentrato sulla comunicazione totale) che si era diffuso nel decennio precedente intorno ai campus universitari in rivolta»<sup>14</sup>. Insomma, la scintilla fu il motto sessantottino del 'vietato vietare', con il suo spirito anticonformista, il suo culto della trasgressione creativa e giovanile che voleva innovare dal basso, al di fuori dell'*establishment* industriale, accademico e politico dei grandi apparati.

Nell'inutilità originaria di Altair, quella piccola scatola nera, c'era il rifiuto della visione produttivistica dei padri.

In una primissima versione lo stesso linguaggio informatico era considerato *res nullius*, anzi *res omnium*, proprietà naturale di tutti e per questo non appropriabile. E, infatti, quando Bill Gates scrisse un Basic per l'Altair con l'intenzione di venderlo, scoppiò una rivolta tra gli *hackers* dell'epoca (che allora erano chiamati *hobbisti*, ossia dediti agli *hobby*). Ne

<sup>14</sup> M. REVELLI, *Oltre il Novecento*, Torino, 2001, 95-96.

venne fuori la famosa *Lettera aperta sulla pirateria* (febbraio 1976) in cui Bill Gates denunciava gli hackers di furto.

Oggi, di quella originaria dimensione ludica lo spazio digitale ha conservato la capacità di sciogliere e, al contempo, di costruire qualsiasi legame.

L'avvento del personal computer è la base tecnologica su cui si è innestato il lavoro a distanza di seconda generazione, il telelavoro, inteso come prestazione lavorativa effettuata con l'ausilio di strumenti e tecnologie informatiche, presso il domicilio del lavoratore o i telecentri, ossia sedi satelliti dell'impresa, a ciò dedicati.

Sorvolo sulla fase dell'*homeworking* emergenziale generata dalla pandemia (una forma di telelavoro prestato in cattività), che ci ha allenato rapidamente a capire insidie e opportunità della remotizzazione.

Sappiamo che la remotizzazione è stata più diffusa tra le lavoratrici che tra i lavoratori: è evidente che non può essere remotizzato il lavoro in agricoltura o quello nella manifattura pesante, dove è più alta la prevalenza di manodopera maschile. Ma anche nel lavoro terziarizzato la digitalizzazione del lavoro femminile si è mossa tra flessibilità ed equilibrio rispetto ai compiti di cura, che si sono intensificati durante la pandemia, proprio a causa della vita in cattività. Mai come allora, le scriminanti fondamentali sono state salute, reddito e istruzione.

Lo stesso lavoro agile (che incarna la terza generazione di lavoro a distanza), per quanto pensato anche per favorire un migliore equilibrio tra vita privata e vita professionale, presenta un «rischio di isolamento dal contesto sociale e lavorativo»<sup>15</sup>, proprio di ogni forma di lavoro a distanza. Tale rischio non è neutro, ma 'sessuato', nel senso che amplifica le vulnerabilità già presenti sul mercato del lavoro, con particolare riferimento a quelle legate al genere.

L'ultima frontiera della invisibilità del lavoro passa attraverso l'utilizzo delle piattaforme digitali, che veicolano l'esecuzione di attività rese interamente on line.

Si tratta di un meccanismo volto a favorire l'esternalizzazione non di un servizio, ma dell'intera attività economica, che viene veicolata in singole micro-commesse, attraverso la rete, mezzo formidabile di segmentazione della catena del valore.

<sup>15</sup> G. BANDELLONI, *Distanza*, in M. NOVELLA, P. TULLINI (a cura di), *Lavoro digitale*, Torino 2022, 63, nonché M. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Torino 2020, 188. V., ampiamente, A.R. TINTI, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 419/2020.

In questa forma di decentramento produttivo 4.0 la variabilità, e quindi l'incertezza della domanda, è trasferita – *in partenza* – sul fattore lavoro, come avveniva in epoca pre-fordista: ieri attraverso il ricorso alle micro-botteghe artigiane ovvero al sistema del cottimo, oggi attraverso inedite forme di remunerazione del lavoro digitale 'a consumo', attraverso il modello dello *spot contract*, mutuato dall'area dei contratti dell'*e-commerce*, dove «la finalità di consumo prescinde dalla continuità della relazione giuridica»<sup>16</sup>.

Sociologicamente, è facile l'assonanza con il lavoro a domicilio come forma di produzione in grado di attraversare la storia delle rivoluzioni industriali. Si è detto che il *crowdworking* «può essere riletto come una forma rinnovata e internazionalizzata» del *putting out system* caratteristico della fase di protoindustrializzazione, nel corso della quale il committente distribuiva gli ordini ricevuti e il materiale necessario per il compimento dell'opera, ai lavoratori a domicilio, «che riportano i prodotti finiti nei tempi ed alle tariffe concordate»<sup>17</sup>.

Insomma, la remotizzazione resa possibile dalle tecnologie digitali riporta il lavoro ai connotati di indipendenza, ma anche di 'domesticità' della produzione. Non è l'alienazione tipica del lavoro industriale, ma può contribuire, senza gli adeguati accorgimenti, ad alimentare una condizione non di isolamento, quanto piuttosto di solitudine: è la solitudine del cittadino globale, sciolto dai legami solidi (e fisici) del fordismo, per dirla con Zygmunt Bauman.

Magari la *domus* è il mondo, nel senso che ti puoi connettere ovunque, anche nella sala d'attesa di un aeroporto: ma è, pur sempre, un modo di produrre intrinsecamente 'domestico', perché il lavoratore – attaccato al suo PC o al suo *tablet* – finisce in una bolla: gli apparati informatici – metaforicamente – gli rimangono attaccati a mo' di propaggine, come il guscio che la chiocciola si trascina.

Sarebbe interessante poter verificare quanto la domesticità del lavoro su piattaforma digitale conservi qualche traccia del legame con l'ordine patriarcale proprio delle origini, in cui – come detto – il lavoro a domicilio alimentava la segregazione della manodopera femminile nel focolare domestico. Al netto delle profonde differenze dovute alla evoluzione storica, anche nella *gig economy* sembra concreto il rischio che la distri-

<sup>16</sup> A. DONINI, *Il contratto telematico per prestazioni occasionali*, in C. ALESSI, M. BARBERA, L. GUAGLIANONE (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Bari 2019, 705.

<sup>17</sup> E. SIGNORINI, *Il diritto del lavoro nell'economia digitale*, Torino 2018, 188.

buzione dei lavoretti non sia neutra rispetto al genere, replicando «*traditional power relationships and gender segregation in the private sphere*»<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> G. VALENDUC, P. VENDRAMIN, *Work in the digital economy: sorting the old from the new*, in *WP ETUI*, n. 2016.03, 37.

LA DIMENSIONE SPAZIO-TEMPORALE  
DELLA PRESTAZIONE LAVORATIVA,  
TRA FLESSIBILITÀ DEI TEMPI  
E GARANZIA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

SOMMARIO: 1. Premessa. Tempi di lavoro e tecnologie di connessione: le sfide per il giurista, il legislatore e il sindacato. – 2. I tempi del lavoro, tra fisicità della prestazione ed esercizio dei poteri datoriali (punti di vista e punti fermi). – 3. Un caso paradigmatico di flessibilità spazio-temporale: il lavoro agile. – 4. Il tema della flessibilità temporale: un giano bifronte? – 4.1. La flessibilità degli orari nell'interesse dell'organizzazione. – 4.2. La flessibilità degli orari nell'interesse del lavoratore. – 4.3. La possibile conciliazione “positiva” tra gli interessi in campo. – 5. Flessibilità temporale e conciliazione “positiva” degli interessi: la duttilità del lavoro agile. – 6. Il rispetto dei limiti di durata e la misurazione dell'orario nel lavoro agile, tra regola ed eccezione.

1. *Premessa. Tempi di lavoro e tecnologie di connessione: le sfide per il giurista, il legislatore e il sindacato*

Nelle riflessioni sulle nuove frontiere delle relazioni di lavoro, specie quelle più attente agli effetti della diffusione ed evoluzione delle tecnologie di connessione, si fa strada il tema della (supposta) perdita di centralità del tempo, oltre che del luogo, nella esecuzione della prestazione di lavoro subordinato, almeno come tradizionalmente “letti” e valorizzati dalla cultura giuslavorista e dallo stesso legislatore.

Per il vero, la stessa delimitazione del campo di indagine di queste riflessioni non sempre è chiara, poiché questo e altri rilevanti interrogativi vengono talora genericamente posti con riferimento ad una pluralità di fattispecie concrete, il cui elemento comune è solitamente individuato nell'utilizzo di tecnologie digitali che consentono l'inter-connessione tra soggetti (lavoratore-lavoratore; lavoratore-azienda; lavoratore-cliente e così via) e/o tra elementi fisici e reti informatiche: si va dal lavoratore che, pur operando all'interno dei tradizionali luoghi di lavoro, utiliz-

za dispositivi tecnologici che consentono di ricevere e trasmettere dati e istruzioni (*webcams*, telefoni cellulari, tecnologie indossabili, ecc.) al lavoratore “uberizzato”, dal *rider* al lavoratore agile, ai *crowd workers*, fino a giungere a coloro che già oggi sono in grado (e ancor più lo saranno nel futuro) di produrre da remoto, anche da casa, un pezzo con la propria stampante 3d, nuova sponda all’introduzione del paradigma del *commons* collaborativo<sup>1</sup>.

Ebbene, rispetto a tali attività e lavoratori e, più in generale, all’articolata e complessa evoluzione dei sistemi di produzione nei quali sia impiegata la tecnologia di connessione, l’interprete (il giurista, in particolare) deve avere la mente aperta e consapevole delle sfide che ne derivano, pronto a recepire contenuti e, ove necessario, finanche lessico degli altri saperi, senza però abdicare alla propria funzione e, soprattutto, senza trascurare gli “strumenti” del proprio specialismo (ivi compresi quelli, su cui tornerò più avanti, che attengono alla consapevolezza dei rapporti tra le fonti e della prevalenza delle scelte regolative costituzionali e sovranazionali su quelle del legislatore ordinario).

La meta-sfida imposta dallo sviluppo delle tecnologie di connessione è, infatti, pur sempre quella di provare a leggere la reale portata delle novità che l’essenza dei fenomeni produce sull’essenza dei problemi relativi al diritto del lavoro (tutele, modelli di rappresentanza, ecc.) e di colmare, o provare a colmare, la distanza tra realtà del lavoro e diritto del lavoro, evitando pericolose semplificazioni. E questa sfida vale per lo studioso del lavoro e del diritto del lavoro come per coloro che si occupano di relazioni industriali o di contenzioso, ma anche per il legislatore e il sindacato.

Per il giurista il problema è, in primo luogo, quello di classificare e distinguere, con il contributo di altre scienze, i diversi campi di indagine, al fine di enucleare questioni realmente nuove che la digitalizzazione pone sul piano della regolazione giuridica dei rapporti di lavoro (concernenti, appunto, orario e luogo della prestazione, salario e retribuzione di produttività, ma anche formazione, salute e sicurezza, conciliazione vita-lavoro, controlli e *privacy*, qualificazione dei rapporti, in alcuni casi, ecc.) e di verificare in che modo incasellarle nel quadro normativo vigente, al fine di trovare soluzione ai numerosi problemi concreti che esse pongono.

<sup>1</sup> J. RIFKIN, *La società a costo marginale zero. L'internet delle cose, l'ascesa del «commons» collaborativo e l'eclissi del capitalismo* (trad. it.), Milano 2014.



E si tratta di questioni la cui portata rende talora indispensabile, o almeno opportuno, l'intervento del legislatore (com'è accaduto, ad esempio, in materia di lavoro agile, con gli artt. 18 ss., l. n. 81/2017, e di lavoro dei *rider*, con l'art. 1, d.l. n. 101/2019) e sulle quali, infine, non possono non interrogarsi, in modo sempre più capillare e incisivo, anche i portatori di interessi collettivi.

Per il sindacato, in particolare, la sfida è "alta": pur non volendo dar credito agli scenari immaginati da chi annovera, tra gli effetti della digitalizzazione sul lavoro, quello del superamento dello stesso diritto del lavoro e della rappresentanza collettiva di interessi, non può però essere trascurato il fatto che la digitalizzazione dell'economia e della società è un'eccellente, nuova occasione, insieme alla globalizzazione della finanza, dei mercati e della produzione, per consentire al capitale di scaricare il più possibile sul fattore lavoro i rischi d'impresa. Con la peculiarità che, talora, le opportunità delle innovazioni tecnologiche vengono presentate – anche strumentalmente – come foriere di grandi vantaggi per i lavoratori, per i loro effettivi e individuali bisogni (in termini di conciliazione vita-lavoro, ad esempio, grazie alla possibilità di scegliere, appunto, tempo e luogo del lavoro; ma anche in termini di costruzione di carriere e di scelte libere sul piano del tempo da dedicare al lavoro e, quindi, al guadagno). Sfida alta per il sindacato, dunque, ma anche variegata: da un lato, esso è chiamato ad accrescere la propria capacità (anche tecnologica) di entrare in contatto con un mondo del lavoro che è talora dislocato altrove rispetto alla tradizionale struttura organizzativa; dall'altro, e soprattutto, è impegnato a intercettare i nuovi bisogni, potenzialmente anche molto parcellizzati e individualizzati, rendendosene interprete, senza dimenticare la propria ineludibile opera di sintesi, di mediazione degli interessi (il cui abbandono – a ben vedere – metterebbe invece in discussione la stessa essenza del soggetto collettivo).

## *2. I tempi del lavoro, tra fisicità della prestazione ed esercizio dei poteri datoriali (punti di vista e punti fermi)*

Anche allorché si rifletta sulle sfide poste dallo sviluppo delle nuove tecnologie (e, in connessione ad esse, dalle reinterpretate modalità di estrazione del plusvalore dal lavoro altrui), come del resto nell'analisi dei fenomeni sociali, in generale, e della loro regolazione giuridica (oltre nella formulazione di giudizi e proposte di modifica di tale regolazione),

ciascuno assume un punto di vista. Esso è talora esplicitato o, quantomeno, reso chiaro nel ragionamento; in altri casi, viene celato.

Per una miglior comprensione del ragionamento che segue, chiarisco dunque che il mio punto di vista è quello di chi confida nel perdurante rilievo dell'intervento regolativo (legge e contrattazione collettiva), in funzione di *garanzia dei diritti fondamentali* al contenimento della durata della prestazione lavorativa e al riposo; una funzione che non può essere obliterata neanche in presenza di mutamenti organizzativi e tecnologici – in particolare quelli legati alle diffusione delle tecnologie di connessione – che pur incidono sul modo di produrre e di lavorare.

Si tratta di una funzione ampiamente valorizzata nel dato normativo vigente, con il quale deve confrontarsi qualsiasi riflessione sulla reale o presunta perdita di centralità del tempo, oltre che del luogo, nella esecuzione della prestazione di lavoro subordinato.

Il rilievo attribuito, nel nostro ordinamento, alla previsione di adeguati limiti alla durata della prestazione lavorativa e di congrui periodi di riposo ben può essere dimostrato, non solo mediante l'illustrazione delle norme di legge che, nel corso del tempo, hanno disciplinato la materia, ma anche grazie all'osservazione delle previsioni della Costituzione che ad essa sono dedicate.

In questa sede, basti ricordare che nell'art. 36, il Costituente, oltre ad attribuire alla «quantità» della prestazione (e, quindi, anche alla durata della stessa) una specifica rilevanza nella prospettiva, sinallagmatica, della determinazione della giusta retribuzione (art. 36, co. 1), ha altresì previsto che «la durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge» (co. 2, il quale, secondo la tesi prevalente, contiene una riserva di legge, discutendosi se si tratti di riserva assoluta o relativa) e che «il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi» (co. 3).

Queste due ultime previsioni, specificamente dedicate alla durata giornaliera della prestazione e ai riposi (settimanale e annuale) costituiscono, invero, un nucleo omogeneo complessivamente volto a perseguire un medesimo, ancorché composito, fine: garantire la tutela della persona, attraverso la sua salute e la sua vita relazionale, nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro. I precetti costituzionali che ne derivano rappresentano, infatti, il fulcro della normativa in materia, proiettandosi, nell'insieme, in una prospettiva non solo di protezione del lavoratore dall'usura derivante dall'eccessivo lavoro, ma anche di garanzia del cosiddetto tempo di non-lavoro, necessario per il recupero delle sue energie e

per la cura dei propri interessi personali (spirituali, affettivi, materiali); non a caso, da più parti si è ritenuto di poterli porre in relazione, unitamente a quello inerente alla retribuzione proporzionata e sufficiente (vd., ancora, art. 36, co. 1), con i principi di libertà e di uguaglianza sostanziale alla cui realizzazione la Repubblica è impegnata (art. 3 Cost.).

In linea con la tradizione legislativa precedente, le disposizioni contenute nei commi secondo e terzo dell'art. 36 confermano, in particolare, come l'intervento dello Stato in questa materia sia specificamente finalizzato al soddisfacimento di un interesse pubblico alla salvaguardia della salute (fisica, intellettuale e morale) del lavoratore, il cui benessere è essenziale per la collettività. L'avvenuta costituzionalizzazione di questo profilo teleologico ha indotto, altresì, la migliore dottrina a qualificare quelle disposizioni alla stregua di norme inderogabili da parte non solo dell'autonomia individuale e collettiva, ma anche del legislatore ordinario e a considerare i diritti che ne derivano quali *diritti costituzionali fondamentali* e, sia pure in senso lato, inviolabili della persona; diritti che, inoltre, poiché posti, appunto, non solo nell'interesse dell'individuo, ma anche nell'interesse generale della società, sono altresì qualificabili come diritti sociali<sup>2</sup>. Proprio la presenza di quelle previsioni ha poi consentito e imposto una pluralità di pronunce della Corte costituzionale che, sempre muovendo dalla considerazione delle sopra esposte finalità, hanno inciso in modo talora rilevante sul quadro normativo previgente e hanno, altresì, contribuito in modo significativo all'evoluzione dei filoni interpretativi che, nel corso del tempo, si sono sviluppati in relazione a numerosi tasselli di quel quadro.

D'altra parte, va anche sottolineato che il nesso funzionale sussistente tra gli interventi sull'orario di lavoro – e, più in generale, sulla durata della prestazione ed i riposi – e le finalità di protezione dell'integrità psico-fisica del lavoratore è stato oggetto di un espresso riconoscimento anche da parte del legislatore europeo, che è intervenuto sulla materia già con la dir. n. 93/104/Ce (concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), poi modificata dalla dir. n. 2000/34/Ce; direttive poi abrogate e sostituite, pur senza significative variazioni, dalla direttiva «di codificazione» n. 2003/88/Ce; ma la funzione di protezione assegnata alla disciplina relativa ai tempi di lavoro è stata infine sublimata nella

<sup>2</sup> Su questo specifico aspetto, v. spec. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma 1989, 16 e 23 ss. Per un approfondimento dei temi accennati in testo e per ulteriori rinvii, vd. V. LECCESE, *L'orario di lavoro. Tutela costituzionale della persona, durata della prestazione e rapporto tra le fonti*, Bari 2001, 34 ss.

stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (alla quale l'art. 6, par. 1, TUE riconosce il medesimo valore giuridico dei Trattati), il cui art. 31 (Condizioni di lavoro giuste ed eque) stabilisce che «ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite» (par. 2). Quel nesso funzionale è stato poi più volte valorizzato dalla Corte di giustizia<sup>3</sup>, le cui pronunce interpretative – nel rapporto tra le fonti interne e quella eurolunitaria – devono rappresentare imprescindibile punto di riferimento per i legislatori nazionali e per gli interpreti.

Il quadro regolativo qui appena accennato – che si completa, peraltro, in una pluralità di interventi del legislatore ordinario (vd. spec. d.lgs. n. 66/2003, di attuazione della disciplina europea) – costituisce, evidentemente, un imprescindibile punto fermo per il giurista, anche allorché si accinga, come accennato, a svolgere la propria opera di analisi e classificazione delle questioni poste dalle nuove tecnologie. Stupisce, dunque, che questo insieme di dati regolativi, al massimo livello del nostro ordinamento giuridico, risulti a volte eliso nel dibattito sui temi qui trattati, talora per mera mancanza di conoscenza (specie allorché si tratti di posizione espresse da non giuristi), talaltra perché esso è considerato non più rispondente alle “nuove” esigenze poste dall'evoluzione tecnologica e organizzativa.

Senonché, anche allorché ci si collochi su quest'ultimo piano di riflessione, non si può prescindere da un ulteriore punto fermo: il lavoro è pur sempre espressione e applicazione di energie lavorative fisiche e/o mentali, che, in quanto, tali, sono erogate in un tempo e in uno spazio; solo che, in alcuni casi, quel tempo e quello spazio sono talora *altrove* collocati (sono appunto remoti) rispetto ai luoghi di produzione intesi in senso tradizionale e distanti dalle coordinate spazio-temporali di altri lavoratori.

In definitiva, il lavoro è, comunque, dentro il tempo e lo spazio, poiché, anche allorché la prestazione sia svolta *altrove*, c'è sempre un (altro) luogo fisico e un (altro) tempo della prestazione.

Se questa considerazione contribuisce a ridimensionare alla radice l'enfasi da taluno posta, anche nell'analisi giuridica, sulla *perdita di fisicità* del lavoro connessa alla diffusione delle nuove tecnologie, un ulteriore elemento, anch'esso fattuale, non va mai trascurato allorché si ragioni in termini giuslavoristici: il perdurante esercizio del *potere di organizzazione*

<sup>3</sup> Vd. in particolare, tra le tante, C. Giust., 12.11.1996, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Consiglio dell'Unione europea*, C-84/94.

del lavoro e dei suoi effetti sulla posizione soggettiva del lavoratore, pur nel quadro delle tecnologie di connessione.

Qui si tratta di interrogarsi, innanzitutto, sul supposto effetto benefico che deriverebbe dall'uso di queste tecnologie, in termini di *flessibilità*, intesa come libertà di scelta personale (ma anche di crescita professionale) e di "liberazione" dalla sottoposizione a taluni tipici poteri datoriali e, in particolare, dai tradizionali vincoli spazio-temporali della subordinazione. Anche perché da tale, asserita, "liberazione", si traggono, talora, dirette conseguenze sul piano della responsabilizzazione del lavoratore in termini di tutele e, conseguentemente, di deresponsabilizzazione datoriale.

Si tratta di una narrazione piuttosto diffusa, che posso qui dare per acquisita.

Mi limito dunque a osservare che, se è pur vero che il tema della "liberazione" del lavoratore da vincoli e poteri e della, relativa, "autonomizzazione" della prestazione rispetto a essi non possa ovviamente essere trascurato, è altrettanto vero che quella narrazione rischia di produrre effetti perversi se non confermata, in ogni singolo caso, alla luce della reale dinamica di ciascun rapporto di lavoro.

Proverò più avanti a mettere alla prova questa impostazione, occupandomi specificamente di *flessibilità dei tempi* di lavoro nel *lavoro agile*.

Per il momento, e più in generale, mi pare utile rammentare che non mancano studi le cui evidenze consentono di affermare come, in molti casi, la libertà di cui sarebbe portatore il lavoratore digitale è una libertà solo apparente, in virtù delle stesse caratteristiche del processo produttivo: ciò non solo se si considera la frequente interdipendenza tra soggetti connessi in rete, la quale è accentuata nei casi in cui si ha frammentazione e parcellizzazione del processo produttivo tra i diversi lavoratori (favore proprio dalla risorsa tecnologica), ma anche se si ha a mente che le tecnologie di connessione esaltano la possibilità di fornire risposte *just in time* alle esigenze di produzione di beni e servizi (o segmenti di essi) e ciò incide su quella presunta libertà del singolo; e del resto, le tecnologie digitali accentuano le possibilità non solo di controllo, ma anche di coordinamento o eterodirezione, poiché la nuova tecnologia consente – se mai – l'esercizio di questi poteri indipendentemente dalla collocazione fisica del lavoratore, spesso riducendo, anziché incrementare, la sua autonomia e il suo "protagonismo"<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Vd., per tutti., M. FRANCESCHETTI, D. GUARASCIO, *Il lavoro ai tempi del management algoritmico. Taylor è tornato?*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, I, 705 ss.

Insomma, posizioni quali quelle sopra accennate vanno attentamente valutate e, se del caso, messe in discussione, poiché, come ben sappiamo e come efficacemente osservato con riferimento a uno dei prototipi della innovazione digitale costituito dal lavoro dei *rider*, «alcune narrazioni [ivi compresa quella incentrata sul mito della “libertà” del *rider*] hanno la conseguenza di plasmare l’azione giuridica»<sup>5</sup>.

### 3. *Un caso paradigmatico di flessibilità spazio-temporale: il lavoro agile*

Benché l’uso delle tecnologie di connessione sia ritenuto dai più – non senza dissensi – carattere solo eventuale del lavoro agile (almeno alla luce dell’attuale regolamentazione legislativa, contenuta nella l. n. 81/2017), non v’è dubbio che la diffusione di questa modalità di esecuzione della prestazione di lavoro sia fortemente favorita dallo sviluppo di quelle tecnologie.

La modalità agile, anche per questo, è comprensibilmente richiamata quale caso paradigmatico di “autonomizzazione” della prestazione<sup>6</sup>, idonea a garantire la massima flessibilità spazio-temporale, con potenziali effetti “liberatori” per il lavoratore.

Già il titolo della l. n. 81/2017, del resto, richiama tra l’altro l’obiettivo di « favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato».

Obiettivo che, nel quadro della legge stessa, viene poi perseguito proprio attraverso la disciplina del lavoro agile, la quale individua nel superamento dei vincoli di tempo, oltre che di luogo, uno strumento utile allo «scopo di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro» (art. 18, co. 1, l. n. 81/2017).

Il lavoro agile rappresenta dunque un formidabile esempio di modalità di svolgimento della prestazione che – quantomeno nel testo della legge che lo regola – mira a coniugare *flessibilità organizzativa* (o nell’interesse datoriale) e *flessibilità nell’interesse lavoratore*.

Al contempo, anche questa forma di lavoro si presta ad essere osser-

<sup>5</sup> E. KOCHER, A. DEGNER, *Quali battaglie sindacali nella gig economy? I movimenti di protesta dei rider di Foodora e Deliveroo e le questioni giuridiche relative alla loro organizzazione autonoma e collettiva*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2019, 525 ss.

<sup>6</sup> Ricordo che gli ingegneri gestionali fanno ampio uso di questo termine, prospettando, anzi, un lavoro agile 2.0, nel quale il lavoratore agile diviene imprenditore di sé stesso.

vata con un approccio che non si limiti a evidenziare i presunti effetti “liberatori” dell'utilizzo delle nuove tecnologie, ma che si interroghi sui rischi connessi alla svalutazione della regolazione giuridica dei fenomeni, specie allorché si tratti di questioni che attengono alla garanzia di diritti fondamentali (durate massime e riposi) e alla prevenzione di danni alla salute del lavoratore.

Prima di proseguire con l'approfondimento di questi aspetti è però opportuno compiere alcune puntualizzazioni relativi alle diverse accezioni della flessibilità temporale.

#### 4. *Il tema della flessibilità temporale: un giano bifronte?*

L'ambiguità del tema della flessibilità temporale appare evidente se si hanno a mente i due interessi cui ho già fatto riferimento.

In effetti, la flessibilità temporale si declina al plurale: da un lato, la flessibilità nell'interesse del datore di lavoro (o flessibilità organizzativa o, ancora, flessibilità oggettiva); dall'altro la flessibilità nell'interesse del lavoratore (o soggettiva).

Il connubio tra questi diversi interessi non è affatto agevole: esigenze datoriali (o dell'organizzazione) e del lavoratore sono frequentemente destinate a collidere o, quantomeno, a coniugarsi con difficoltà.

##### 4.1. *La flessibilità degli orari nell'interesse dell'organizzazione*

La flessibilità degli orari nell'interesse dell'organizzazione, in particolare, va inquadrata nel contesto della flessibilità “funzionale”, che possiamo intendere come possibilità per il datore di lavoro di esercitare senza costi elevati e/o impedimenti, legislativi o negoziali, il potere di direzione e disciplina del lavoro.

Per quanto concerne gli orari, pensiamo alla possibilità per il datore di lavoro:

a) di *stabilire* la collocazione della prestazione di gruppi o di singoli lavoratori, sulla scorta di scelte economiche o tecnico-produttive, introducendo, ad es., il lavoro notturno o a turni; ricorrendo a settimane corte o lunghe o al c.d. orario multiperiodale o plurisettemanale (maggiore durata della prestazione in un giorno e/o in una settimana, rispetto ad altri giorni e/o settimane, fino all'annualizzazione degli orari), ecc.;

b) di *variare* la precedente collocazione della prestazione, a seconda

delle esigenze legate sia alle mutevoli caratteristiche del processo produttivo e/o alla naturale stagionalità della domanda del bene o servizio prodotto, sia alla sempre più frequente fluttuazione della domanda dei diversi beni, in particolare nelle produzioni *just in time*, e servizi. Tali variazioni incidono sulla distribuzione nel tempo della prestazione e possono riguardare anch'esse gruppi più o meno ampi di lavoratori e, in taluni casi, interessare anche un solo lavoratore;

c) *incrementare* l'orario di lavoro (non può infatti essere trascurata, come strumento di cd. flessibilità temporale, la variazione in aumento della prestazione, attraverso il tradizionale ricorso al lavoro straordinario).

I risultati delle scelte del datore di lavoro sono evidentemente ottimizzati se le medesime scelte non subiscono i condizionamenti derivanti dalla volontà del singolo (o del sindacato) e, al contempo, se la loro attuazione è tempestiva.

Per converso, dal lato del lavoratore, vi può essere l'interesse a opporre un'adeguata resistenza rispetto alle scelte – ove le medesime collidano con i propri interessi economici ovvero compromettano l'organizzazione dei propri tempi di vita – o, quanto meno, di venirne a conoscenza con cospicuo anticipo, in modo da conciliare più agevolmente i loro effetti con le proprie esigenze di vita familiare o sociale. Una simile capacità di resistenza, d'altra parte, è fortemente condizionata dalla presenza o meno di vincoli giuridici al potere datoriale, posti dalla legge e/o dal contratto collettivo (anche mediante la fissazione di limiti alla durata della prestazione o la fissazione di periodi di riposo irrinunciabili).

Con riferimento alla flessibilità temporale nell'interesse dell'organizzazione è dunque possibile individuare una coppia di concetti antitetici, riassumibili nelle formule:

– flessibilità della durata e della collocazione della prestazione (nell'interesse del datore) *versus* tutela del singolo lavoratore (intesa sia come capacità di resistenza di quest'ultimo rispetto alle scelte della controparte, sia, naturalmente, come fissazione di tetti legali invalicabili);

– tempestività della flessibilità (nell'interesse del datore) *versus* prevedibilità per il lavoratore dei mutamenti della collocazione e/o della durata della prestazione.

#### 4.2. *La flessibilità degli orari nell'interesse del lavoratore*

Passando a osservare la flessibilità degli orari nell'interesse del lavora-



tore (o soggettiva), possiamo registrare un vero e proprio capovolgimento di prospettiva.

La flessibilità soggettiva mira, infatti, a garantire una più agevole conciliazione tra attività lavorativa ed esigenze personali, familiari, sociali, mediante:

a) libera scelta della *durata* della prestazione (si pensi al *part-time* “scelto”; nel caso del lavoro a tempo pieno, si pensi soprattutto all’entità dello straordinario);

b) libera scelta della *collocazione*, intesa in senso ampio, della prestazione – nel giorno, nella settimana e perfino su di un arco temporale più lungo – nonché della sua eventuale modifica (questa libertà di scelta può essere valorizzata anche, ma non esclusivamente, mediante ricorso a forme di lavoro agile).

Anche in questo caso è possibile che si verifichi un conflitto tra interessi contrapposti (speculare rispetto a quello sopra descritto), riassumibili nella formula:

– esigenze del singolo lavoratore (eventualmente garantite dalla legge o dal contratto collettivo) nella scelta della durata e/o della collocazione della prestazione *versus* interessi datoriali (economici e/o organizzativi).

#### 4.3. La possibile conciliazione “positiva” tra gli interessi in campo

Una combinazione “positiva” tra i diversi interessi (secondo un modello *win-win*) è pur sempre possibile, ma essa dipende anche dal quadro delle regole e delle tutele apprestato dal legislatore e dalla contrattazione collettiva.

Pur senza addentrarsi nell’esame dei numerosi modelli attraverso cui la prassi e la contrattazione collettiva realizzano il *matching* tra esigenze di flessibilità oggettiva e bisogni di personalizzazione degli orari dei lavoratori, pare comunque utile riproporre alcuni esempi, relativi:

– ai casi in cui si prevede un incremento dei permessi individuali annui retribuiti allorché l’azienda ricorra, nel proprio interesse, a forme di plurisettimanale particolarmente “spinte” (è il caso del Ccnl Terziario, distribuzione e servizi);

– ai tanto pubblicizzati orari “a menù”, con il ricorso a una molteplicità di formule di flessibilità (talune delle quali ispirate ad analoghi modelli presenti da tempo in altri Paesi): ad es., in caso di utilizzo da parte dell’azienda del c.d. orario “*flash*” o flessibilità “bancomat” (intensificazione degli orari, anche al sabato, con un brevissimo preavviso), al

lavoratore, oltre ad una maggiorazione più elevata, è concessa una maggiore flessibilità in ingresso oppure una riduzione della pausa mensa in modo da terminare prima il turno;

– agli “orari ad isole” o “calza del tempo” (in particolare, le lavoratrici addette alle casse dei supermercati con lavoro caratterizzato da alta intercambiabilità degli addetti, autogestiscono collettivamente, sotto il coordinamento di una “animatrice”, i rispettivi tempi di lavoro, stabilendo la collocazione della prestazione su base giornaliera e settimanale); qui, una parte della responsabilità del buon funzionamento dell’organizzazione del lavoro si trasferisce proprio sulle lavoratrici, che ne guadagnano in termini di flessibilità temporale;

– o ancora all’ampliamento delle fasce di *flexitime*, cioè di flessibilità in ingresso e uscita, coniugata con il superamento di quello che possiamo definire come principio di corrispondenza, nella giornata, tra orario giornaliero programmato e svolto (cioè, del superamento della necessità che la flessibilità oraria in entrata sia controbilanciata, in uscita, da una prestazione prolungata o anticipata nella medesima giornata). Ebbene, in questi casi, nei quali l’orario contrattuale sarà rispettato non nella singola giornata o addirittura nemmeno nel singolo mese (i modelli sono molto diversi), lo strumento si coniuga talvolta con le stesse esigenze di flessibilità della struttura organizzativa (si pensi ad alcune PA, nelle quali è divenuto strumento per temperare gli effetti della limitazione delle possibilità di ricorso allo straordinario). Ma anche in questi casi è evidente che il successo per entrambi i protagonisti della relazione di lavoro si avrà se questa forma di autonoma (ancorché parziale) determinazione della collocazione della prestazione da parte dei lavoratori risponda anche alle esigenze aziendali.

Infine, non può stupire se in alcuni casi la stessa rilevanza del momento della prestazione sfuma in connessione con una oculata determinazione di obiettivi per i singoli o (specie) gruppi di lavoratori (le pagine di giornale e i *post* sono ormai pieni di aziende che pubblicizzano o, qualche volta, millantano, il superamento dell’orario).

##### 5. *Flessibilità temporale e conciliazione “positiva” degli interessi: la duttilità del lavoro agile*

Orbene, come anticipato, proprio sulla combinazione positiva tra gli interessi dell’organizzazione e quelli del lavoratore scommette il legisla-

tore con il lavoro agile, essenzialmente mediante il superamento (*rectius*, la prospettiva del superamento) dei vincoli temporali, coniugato con il superamento di quelli spaziali.

E questa scommessa è certamente un dato che – al di là delle infinite sfumature e distinguo che sono emerse nelle analisi del testo normativo vigente – ha reso, nei fatti, il lavoro agile strumento duttile e utile per molte stagioni.

Senza qui voler riproporre il dibattito, ormai voluminoso, sugli artt. 18 ss., l. n. 81/2017 e sul presunto “tradimento”, che con essi si sarebbe sancito rispetto alle aspettative ingenerate in fase di gestazione della legge, mi pare però utile compiere una precisazione.

Appare invero evidente che la disciplina attuale, sin dalla individuazione delle finalità dell’istituto sopra richiamate («incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro»: art. 18, co. 1, l. n. 81/2017), non è la perfetta riproduzione normativa del pensiero degli ingegneri gestionali sullo *smart working* (taluni dei quali, non a caso, ribadiscono spesso le differenze sussistenti tra lavoro agile e *smart working*, appunto).

Penso, naturalmente, a quanti – anche nella comunicazione rivolta al grande pubblico in periodo pandemico – hanno insistito nell’osservare, in senso critico, che «troppo spesso lo *smart working* viene confuso con il concetto di telelavoro o viene ricondotto a politiche di *welfare* e conciliazione»<sup>7</sup>.

Orbene, chi analizza il dato normativo con le lenti del giurista, pur nella comprensione del senso di queste affermazioni (dirette evidentemente a rimarcare il bisogno di un più profondo processo di innovazione e crescita organizzativa e personale), deve necessariamente controbattere, in primo luogo, che l’operazione di mutamento funzionale, rispetto alla ideologia dell’agilità più “spinta”, è oggettivamente compiuta dalla legge già a partire dalla ricordata prospettiva di combinazione e integrazione tra esigenze organizzative (declinate sotto le vesti onnicomprensive, ma invero riduttive, quantomeno se si pensa alla dimensione della PA, della competitività) ed esigenze di conciliazione vita-lavoro: combinazione e integrazione che non sono ovviamente scritte su un unico spartito e possono trovare molteplici punti di equilibrio.

Inoltre, dal concreto articolato normativo, sempre nel quadro della

<sup>7</sup> M. CORSO, *Lo Smart Working ai tempi del Coronavirus*, in <https://www.som.polimi.it/lo-smart-working-ai-tempi-del-coronavirus>.

composita funzione che la legge attribuisce al lavoro agile, emerge piena conferma della sua idoneità ad adattarsi a diverse esigenze e condizioni oggettive dell'organizzazione del lavoro e, in particolare, al diverso grado di "adeguatezza" del *management* e dei lavoratori rispetto a modalità organizzative incentrate sul raggiungimento di obiettivi e di risultati.

Con specifico riferimento alla disciplina dei tempi di lavoro, basti osservare il primo comma dell'art. 18 della legge n. 81/2017.

Esso, come noto, per un verso prevede che la prestazione lavorativa in modalità agile sia resa «senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro» (art. 18, co. 1, 1° periodo); per altro verso stabilisce che la prestazione medesima debba essere «eseguita [ ] entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva» (art. 18, co. 1, 2° periodo).

Questo dato normativo è apparso a taluni intrinsecamente contraddittorio; ma questa contraddittorietà è in realtà apparente se si ha ben chiaro che l'assenza di vincoli di orario di cui parla la previsione, nella sua prima parte, ben può concernere la sola "collocazione" della prestazione e non investe necessariamente la sua "durata", il *quantum* (si tratta di concetti che per chi si occupa di orario – e non solo – sono chiari da decenni: tanto più sorprendente è, quindi, il fatto che la distinzione qui proposta sfumi – talora in modo imbarazzante – nel dibattito).

In realtà questa disciplina – come del resto accade nella legge per aspetti ulteriori rispetto alla variabile temporale – assolve a una funzione "abilitante", dischiudendo alle parti del rapporto individuale nonché a quelle collettive (come la prassi ci ha poi, ineludibilmente, mostrato) un'ampia gamma di scelte e, in tal modo, favorisce la diffusione dell'istituto, sia pure, appunto, in molteplici guise.

La previsione che qualifica il lavoro agile «quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e *senza precisi vincoli di orario* o di luogo di lavoro» si presta, a seconda delle scelte delle parti e/o delle variabili organizzative, a diverse soluzioni applicative, anche a causa della compresenza, nella struttura della norma, di fasi di lavoro in azienda e fasi di lavoro al di fuori di essa.

Mi limiterò qui a richiamare – sempre con riferimento agli orari e alla loro flessibilità – due estremi del segmento immaginario che descrive i diversi, possibili modelli di lavoro agile. Ma sono ben immaginabili una serie di ipotesi intermedie e le analisi sulla contrattazione individuale e collettiva mostrano la presenza di un'ampia diversificazione di modelli.

Una prima soluzione, meno incisiva, ma a quanto pare parecchio diffusa nella prassi e nella disciplina collettiva, è quella nella quale ci si limita a svincolare la fase di lavoro resa da remoto dal rispetto di rigide fasce orarie, lasciando il lavoratore libero di *scegliere* (oltre che *dove*, anche *quando*) lavorare, ma non di determinare autonomamente il *quantum* della prestazione, che resta comunque ancorato alla durata normale prevista per i lavoratori che non eseguano il lavoro in modalità agile.

In altri termini, pur nella libera determinazione da parte del lavoratore del tempo in cui collocare la prestazione, anche nella fase da remoto resta fermo – con buona pace delle prospettazioni “puriste” e/o degli ingegneri gestionali – il limite di orario normale (modalità paragonabile a talune forme di *flexitime* sopra menzionate, con l’aggiunta della libera scelta del luogo della prestazione).

Questo modello può combinarsi con diversi livelli di limitazione della facoltà di scelta del lavoratore: uno degli elementi eventuali, anch’esso presente in alcune regolamentazioni collettive e/o accordi individuali, è costituito dal rispetto di fasce di connessione concordate oppure di fasce di contattabilità, anch’esse concordate (si pensi, per quest’ultimo aspetto, alle recenti discipline dei Ccnl della PA). Ed al riguardo, è bene accennare al fatto che quanto più ampia è la fascia di connessione, ma anche quella di contattabilità, tanto più si limita la possibilità di scegliere il momento della prestazione da parte del lavoratore, con potenziali effetti sulla stessa riconducibilità di tali fasi alla nozione di orario di lavoro (se si considera l’evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, su cui si tornerà più avanti).

In questi casi, insomma, l’orario di lavoro continua a conservare un proprio rilievo, anche in termini di verifica della correttezza dell’adempimento, oltre che di esercizio dei poteri di conformazione della prestazione.

Una seconda soluzione, più complessa sul piano organizzativo, eventuale (da taluni ritenuta essenziale, ma non imposta dalla legge) consiste invece nel superamento delle coordinate temporali mediante «forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi» (cfr. ancora art. 18, co. 1, 1° periodo, l. n. 81), che consentano di rendere l’orario di lavoro irrilevante ai fini della verifica della correttezza dell’adempimento. Affinché si verifichi realmente quel superamento, però, non solo la *collocazione* temporale della prestazione, ma anche la sua *durata* deve divenire del tutto indifferente rispetto al perseguimento delle finalità dell’organizzazione e il lavoratore deve essere, quindi, in grado di *autodeterminarla* liberamente.

La scelta tra una delle due soluzioni “polarizzate” appena descritte dipende evidentemente dall’intesa tra le parti, formalizzata nell’accordo individuale e, in definitiva, è fortemente condizionata dalle variabili organizzative.

Soprattutto, da quella scelta derivano conseguenze rilevanti sulla concreta applicabilità dei limiti di orario di cui parla l’art. 18 (co. 1, 2° periodo) e, per conseguenza, su un tema che sta prendendo sempre più piede nel dibattito giuslavoristico<sup>8</sup>: quello della “misurazione” dell’orario di lavoro.

#### 6. *Il rispetto dei limiti di durata e la misurazione dell’orario nel lavoro agile, tra regola ed eccezione*

Per il vero, la sola evocazione delle questioni legate alla misurazione dell’orario provoca irritazione e sconcerto in taluni “puristi” del lavoro agile; ma a torto, poiché da esse non si può prescindere in tutti i casi in cui si discuta della strumentazione necessaria a rendere effettive le previsioni in materia di orario e riposi dettate dall’Unione in funzione della tutela della salute e della sicurezza lavoratore.

In via generale, il tema ha acquisito preminente rilevanza in virtù di una pronuncia della Corte di giustizia del 14 maggio 2019<sup>9</sup>, nella quale si è affermato che le norme europee che assicurano il diritto al riposo giornaliero e settimanale e al contenimento della durata massima settimanale del lavoro (artt. 3, 5 e 6, dir. n. 2003/88/Ce) – lette alla luce dell’art. 31, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, e degli artt. 4, par. 1, 11, par. 3, e 16, par. 3, dir. n. 89/391/Cee – impongono a ogni Stato membro di prevedere «l’obbligo di ricorrere a uno strumento che consente di stabilire con oggettività e affidabilità il numero di ore di lavoro giornaliero e settimanale». Solo in tal modo, infatti, può essere assicurato l’effetto utile di quei diritti e garantire che il loro rispetto possa essere verificato non solo da datori di lavoro e lavoratori, ma anche dai rappre-

<sup>8</sup> Per ulteriori dettagli e richiami al dibattito dottrinale, mi permetto di rinviare a V. LECCESE, *La misurazione dell’orario di lavoro e le sue sfide*, in *Labour & Law Issues*, 2022, 8(1) e già V. LECCESE, *Lavoro agile e misurazione della durata dell’orario per finalità di tutela della salute*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, II, 428 ss.

<sup>9</sup> C. Giust., 14.05.2019, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CC.OO.) v. Deutsche Bank SAE*, C-55/18.

sentanti di questi ultimi aventi funzioni in materia di salute e sicurezza, nonché dagli organi ispettivi.

Secondo la Corte, dunque, le disposizioni della direttiva «ostano ad una normativa di uno Stato membro che, secondo l'interpretazione che ne è data dalla giurisprudenza nazionale, non impone ai datori di lavoro l'obbligo di istituire un sistema che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore». D'altra parte, come chiarisce la stessa Corte, vanno fatti salvi i casi riconducibili all'art. 17, par. 1, dir. n. 2003/88/Ce, il quale consente agli Stati membri, nel rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, di derogare alle menzionate norme di tutela, allorché «la durata dell'orario di lavoro, a causa delle particolari caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata e/o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi».

Nonostante quest'ultima puntualizzazione, la pronuncia, letta alla luce della complessiva giurisprudenza della Corte, offre elementi utili a confermare che la misurazione del tempo di lavoro, per finalità di verifica del rispetto dei limiti fissati dalla disciplina europea, non sia affatto esclusa allorché il lavoro sia reso in modalità agile, costituendo, anzi, la regola anche in caso di ricorso a tale modalità.

Il primo passaggio argomentativo per giungere a quest'esito è evidentemente basato già sul tenore della nostra disciplina interna: essa, come abbiamo visto, prevede sì che la prestazione in modalità agile venga resa «senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro» (art. 18, co. 1, 1° periodo, l. n. 81/2017), ma stabilisce altresì che la prestazione stessa deve comunque essere «eseguita [ ] entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva» (art. 18, co. 1, 2° periodo, l. n. 81/2017)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Si tratta, per rimanere ai limiti previsti nel d.lgs. n. 66/2003, sulla base delle previsioni della dir. n. 2003/88/Ce, del tetto all'orario massimo settimanale, pari a 48 ore (che deve però essere rispettato non nella singola settimana, ma come media su un arco temporale di 4 mesi, prolungabili fino a 12 da parte dei contratti collettivi) e del limite massimo giornaliero delle 13 ore di lavoro, ricavabile, *a contrario* e al lordo delle pause endogiornaliere, dalla previsione che garantisce al lavoratore un periodo minimo di riposo giornaliero pari a 11 ore consecutive ogni 24; ma non possono neppure essere trascurati, almeno in linea teorica, i limiti di durata specificamente dettati per i lavoratori notturni. A queste tutele va poi aggiunta quella relativa al riposo settimanale di almeno 24 ore consecutive (di regola coincidente con la domenica, da calcolare come media in un periodo non superiore a 14 giorni), che è certamente fatta salva, poiché la disciplina speciale contenuta nell'art. 18, co. 1, l. n. 81/2017, si occupa solo dei limiti di orario e non anche del regime del riposo settimanale e delle ferie.

Questi limiti, dunque, vanno rispettati e, d'altra parte, ove il nostro legislatore avesse invece optato per la mera sottrazione del lavoratore agile da tutte (o anche solo da una di) queste tutele, si sarebbe posto un problema di conflitto con le pertinenti disposizioni dell'Unione.

Sulla base di questi presupposti, si deve dunque ritenere che per il lavoro in modalità agile sussiste l'obbligo di instaurare un sistema obiettivo, affidabile e accessibile che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro, sì da garantire che l'effetto utile dei diritti posti dall'Unione in funzione di tutela della salute del prestatore sia integralmente assicurato.

La necessità della misurazione del lavoro agile non può del resto essere smentita asserendo che questa modalità di svolgimento della prestazione, a causa dell'alterazione delle tradizionali coordinate spaziali che essa comporta, non sarebbe riconducibile alla nozione di orario contenuta nella direttiva n. 2003/88/Ce (e poi riproposta nel d.lgs. n. 66/2003), che si riferisce a «qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni».

Tale nozione, come anticipato, è stata infatti progressivamente ampliata dalla Corte di giustizia<sup>11</sup>, che l'ha tra l'altro disancorata dalla presenza del lavoratore in un luogo fisico indicato dal datore<sup>12</sup>.

D'altro canto, chiunque affermi aprioristicamente che il lavoro reso in modalità agile non rientra nella nozione di orario deve altresì ammettere che esso, ai fini delle tutele previste dall'Unione, è interamente riconducibile alla nozione di riposo, che la direttiva n. 2003/88/Ce e il d.lgs. n. 66/2003 definiscono come «qualsiasi periodo che non rientra nell'orario

<sup>11</sup> Cfr., tra le altre, le pronunce C. Giust., 9.9.2003, *Jäger*, C-151/02; C. Giust., 5.10.2004, *Pfeiffer*, cause riunite da C-397/01 a 403/01; C. Giust., 1.12.2005, *Dellas*, C-14/04, 38; C. Giust., 4.3.2011, *Grigore*, C-258/10, 81 e 83; C. Giust., 10.9.2015, *Tyco*, C-226/14, 48 ss.; C. Giust., 26.7.2017, *Hälvä e a.*, C-175/16, 25; C. Giust., 21.2.2018, *Matzak*, C-518/15, 48-52; C. Giust., 9.3.2021, *Stadt Offenbach am Main*, C-580/19; C. Giust., 9.3.2021, *Radiotelevizija Slovenija*, C-344/19; C. Giust., 9.9.2021, *Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost*, C-107/19. Per un riepilogo di questa giurisprudenza, vd. la Comunicazione interpretativa della Commissione europea (marzo 2023) sulla dir. n. 2003/88/Ce, spec. par. IV, A.

<sup>12</sup> Vd. spec. le già citate C. Giust., 10.9.2015, *Tyco* (con riferimento ad alcuni tempi di spostamento di lavoratori che non hanno un luogo di lavoro fisso o abituale, collegati con *smartphone* a una centrale operativa e la cui prestazione è svolta costantemente mediante l'utilizzo di mezzi di trasporto) e C. Giust., 21.2.2018, *Matzak* (con riferimento alla fase di reperibilità, allorché risulti che le sue concrete modalità limitino fortemente la possibilità per il lavoratore di svolgere altre attività e, quindi, di riposarsi realmente).



di lavoro»; questo esito, evidentemente paradossale, sarebbe infatti inevitabile, se si considera la visione binaria e reciprocamente esclusiva delle due nozioni, tuttora accolta dalla Corte di giustizia nelle citate sentenze.

Se quella sia qui proposta è l'unica lettura del dato normativo interno che lo renda coerente con il diritto dell'Unione, va però precisato che la sottrazione del lavoro agile dalla necessità della misurazione può ammettersi – in via d'eccezione – allorché esso si svolga secondo modalità che consentano al prestatore di autodeterminare la *durata* (e non solo la *collocazione*) della prestazione, secondo la distinzione più sopra ricordata.

Recuperando, dunque, le due soluzioni “polarizzate” sopra illustrate, possiamo asserire che, nella prima, al lavoratore, pur libero (o quasi) da vincoli di collocazione dell'orario, è comunque imposto il rispetto di un *quantum* di orario anche nelle fasi in cui non lavora in azienda; la durata della prestazione sarà dunque misurata sia al fine di verificare la correttezza dell'adempimento, sia in vista del rispetto dei limiti prescritti dalla disciplina europea in funzione di tutela della salute del prestatore di lavoro.

Nella seconda soluzione (lavoro per fasi cicli e obiettivi), invece, l'orario non sarebbe più il criterio diretto di commisurazione della controprestazione retributiva e, d'altro canto, la sua misurazione potrebbe essere ancora ritenuta indispensabile ai fini della verifica del rispetto dei «soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva», come previsto dal 2° periodo dell'art. 18, co. 1.

Senonché, proprio con riferimento a questa seconda soluzione è possibile cogliere appieno, anche con riferimento al lavoro agile, la portata della puntualizzazione operata dalla Corte, nella citata pronuncia del 14 maggio 2019, in merito all'esclusione dall'obbligo di misurazione in presenza nei casi previsti dall'art. 17, par. 1, dir. n. 2003/88/Ce; i casi, cioè, nei quali gran parte delle tutele non si applicano poiché «la durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata e/o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi e, in particolare, quando si tratta: a) di dirigenti o di altre persone aventi potere di decisione autonomo; b) di manodopera familiare; o c) di lavoratori nel settore liturgico delle chiese e delle comunità religiose».

La previsione, è bene precisare, è stata ripresa dalla nostra disciplina interna in materia di organizzazione dell'orario di lavoro, che, pur conservandone l'impianto, presenta però un elenco più ampio di lavoratori esclusi dalle tutele: v. art. 17, co. 5, d.lgs. n. 66/2003/Ce, nel quale compaiono, tra l'altro, anche le «prestazioni rese nell'ambito di rapporti

di lavoro a domicilio e di telelavoro» (lett. d). L'ampliamento, peraltro, non collide con la previsione europea di riferimento, poiché quest'ultima (come, del resto, quella interna) delinea il presupposto oggettivo della deroga attraverso l'utilizzo dell'espressione "in particolare", sì che il più ridotto elenco in essa contenuto può essere considerato non tassativo e, pertanto, ampliabile dal singolo Stato membro.

Orbene, la struttura di entrambe le previsioni e, in particolare, il fatto che gli elenchi in esse contenuti rivestano carattere meramente esemplificativo inducono a ritenere che, in presenza dei requisiti prescritti, anche il lavoro agile possa essere sottratto al rispetto delle norme di tutela; ciò, ovviamente, a condizione che il lavoratore sia realmente impiegato in un'attività nella quale, a causa delle sue caratteristiche, la durata dell'orario «non è misurata e/o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi».

In definitiva, la deroga può riferirsi a qualsiasi lavoratore (agile e non) per il quale sia effettivamente verificata la libera determinabilità non solo della collocazione della prestazione, ma anche della sua durata. Caratteristica, questa, che sarebbe evidentemente più agevolmente riscontrabile proprio ove si adottino «forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi».

Al riguardo è però necessario compiere alcune ulteriori precisazioni.

In primo luogo, per poter ammettere che, in presenza di talune modalità di svolgimento del lavoro agile, non operino le tutele in questione (venendo, per conseguenza, meno l'obbligo di misurare l'orario) è necessario superare le tesi secondo cui la previsione contenuta nell'art. 18, co. 1, 2° periodo, l. n. 81/2017, in quanto *lex posterior*, impedirebbe alla radice l'applicazione della deroga di cui all'art. 17, co. 5, d.lgs. n. 66/2003.

Simili posizioni, a ben vedere, finiscono, forse inconsapevolmente, per prefigurare un effetto paradossale, poiché le deroghe potrebbero operare per il telelavoro (espressamente contemplato, come appena detto, dall'art. 17, co. 5, lett. d), d.lgs. n. 66/2003), e non per il lavoro agile, con un sorprendente capovolgimento della comune vulgata che vede il primo, a differenza del secondo, fermamente ancorato a vincoli di orario<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Si tratta, per il vero, di una sorta di presunzione che non è stata evidentemente accolta dall'estensore del d.lgs. n. 66/2003, se è vero che, come abbiamo visto, il telelavoro è stato aggiunto tra i casi astrattamente ed esemplificativamente riconducibili alla fattispecie derogatoria (salvo verifica concreta, come ho detto in testo). E del resto, le regolazioni del telelavoro non prevedono espressamente, ma nemmeno escludono, che anche questa modalità di svolgimento della prestazione possa comportare il superamento delle tradizionali coordinate temporali (cfr. art. 8, co. 1, dell'AI 9.6.2004 per il recepimento dell'AQ europeo sul telelavoro del 16.7.2002: «nell'ambito della legislazione, dei

Al di là di ciò, va soprattutto osservato che la ribadita applicabilità dei limiti di durata giornaliera e settimanale ha la funzione di scongiurare il rischio che si affermino tesi aprioristicamente “sottrattive”, eventualmente stimulate da un contesto regolativo nel quale si fa espresso riferimento all’assenza di vincoli temporali; senza che ciò impedisca, però, l’applicabilità della deroga ove sussistano effettivamente i presupposti specificamente contemplati dal d.lgs. n. 66/2003 (e, soprattutto, a monte, dalla direttiva n. 2003/88/Ce).

In secondo luogo, per poter ritenere conforme il dato normativo interno a quello dell’Unione, l’effettiva sussistenza delle caratteristiche richieste dalla previsione europea (come da quella interna) deve essere riscontrata non in linea astratta, bensì alla luce del concreto atteggiarsi del singolo rapporto. La fattispecie derogatoria, pertanto, non può ritenersi integrata, ad esempio, in presenza della mera attribuzione della qualifica dirigenziale, del mero inquadramento del lavoratore nell’ambito del c.d. personale direttivo, dal fatto che l’attività è svolta da «manodopera familiare», ovvero ancora – val la pena di sottolineare – dal solo svolgimento a distanza del rapporto (telelavoro).

Un simile verifica è del resto imposta dalla rigorosa posizione assunta dalla Corte di giustizia a proposito delle deroghe contemplate dall’art. 17, direttiva n. 2003/88/Ce (e, già, dalla direttiva n. 93/104/Ce).

In linea generale, in quanto eccezioni al sistema europeo di organizzazione dell’orario, tutte le deroghe previste dall’art. 17 «devono essere interpretate in modo che la loro portata sia limitata a quanto strettamente necessario alla tutela degli interessi che tali deroghe permettono di proteggere»<sup>14</sup>; così come, per converso, al fine di garantire il perseguimento delle finalità poste alla base della direttiva e dell’art. 31, par. 2, della Carta dei diritti, va riconosciuto che le disposizioni della prima «non possono essere oggetto di interpretazione restrittiva a scapito dei diritti che il lavoratore trae» da essa<sup>15</sup>.

Per quanto attiene specificamente alla deroga contemplata dall’art.

contratti collettivi e delle direttive aziendali applicabili, il telelavoratore gestisce l’organizzazione del proprio tempo di lavoro»; art. 3, co. 5, AQ 23.3.2000 sul telelavoro nelle PA, ai cui sensi l’organizzazione del tempo di lavoro è ispirata alla autonomia gestionale del telelavoratore, secondo i criteri generali fissati dalla contrattazione di comparto, che può determinare anche fasce di reperibilità telematica).

<sup>14</sup> Vd. la già citata C. Giust. 9.9.2003, *Jäger*, 89, nonché C. Giust. 14.10.2010, *Union syndicale Solidaires Isère*, C-428/09, 40.

<sup>15</sup> Come del resto ribadito nella stessa pronuncia relativa alla “misurazione” (C. Giust., CC.OO. v. *Deutsche Bank SAE*, cit., 32).

17, par. 1, la Corte, ha anzitutto confermato che essa può operare solo se risulti provato, evidentemente dal datore di lavoro, che al lavoratore è riconosciuta la facoltà di «decidere del numero di ore di lavoro» da prestare<sup>16</sup>.

Il Giudice dell'Unione, inoltre, ha incisivamente precisato che la deroga in questione «si applica solo ai lavoratori il cui orario di lavoro nella sua interezza [non, dunque, solo in parte] non è misurato o predeterminato o può essere determinato dai lavoratori stessi, a causa della natura dell'attività esercitata»<sup>17</sup>. La deroga di cui all'art 17, par. 1, direttiva 2003/88, quindi, «non è applicabile a un'attività subordinata (...) qualora non sia dimostrato che l'orario di lavoro, nel suo complesso, non sia misurato o predeterminato o che possa essere stabilito dal lavoratore stesso»; tanto che, in assenza di tale presupposto, non è neppure necessario verificare se l'attività dei lavoratori sia riconducibile a una di quelle esemplificativamente indicate nella previsione<sup>18</sup>.

Si tratta di un filone che, almeno inizialmente, è stato sorprendentemente trascurato in sede di commento alla nostra disciplina interna in materia di lavoro agile; sennonché, la chiara interpretazione della Corte di giustizia, unita alla previsione dell'art. 18, co. 1, l. n. 81/2017, dovrebbe indurre a una qualche cautela coloro che traggono conseguenze eccessive dall'inciso normativo interno secondo cui il lavoro agile si svolge in parte senza precisi vincoli di orario di lavoro e/o dalla possibilità che la prestazione sia resa con modalità organizzative per fasi, cicli e obiettivi.

In conclusione, va ribadito che non solo il grado, ma anche la *qualità* della flessibilità realmente introdotta in ogni rapporto di lavoro agile svolge un ruolo decisivo al fine di stabilire il concreto assetto delle tutele: l'eventuale sottrazione dei lavoratori agili (come, del resto, dei telelavoratori, menzionati dall'art. 17, co. 5, d.lgs. n. 66/2003) dai limiti di durata e dai riposi giornalieri potrà derivare solo dalla verifica, caso per caso, della loro effettiva possibilità di autodeterminare non solo la collocazione ma anche la durata della prestazione, nella sua interezza (cioè, anche nelle fasi di lavoro svolte in azienda). Solo in tale evenienza, per conseguenza, non sarà necessaria l'attivazione di «un sistema obiettivo, affidabile e accessibile che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro», secondo quanto stabilito dalla Corte.

<sup>16</sup> C. Giust. *Union syndicale Solidaires Isère*, cit., 41 ss.

<sup>17</sup> C. Giust., *Commissione v. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., 20.

<sup>18</sup> C. Giust. *Hälvä e a.*, cit., 45 e 49.

*Maria Luisa Vallauri*

IL CASO DEL LAVORO AGILE  
NELLA PROSPETTIVA DELL'EQUILIBRIO  
TRA TEMPO DI VITA E TEMPO DI LAVORO

SOMMARIO: 1. Il lavoro agile come strumento di equilibrio di tempi di vita e di lavoro fra normativa interna... – 1.1. ... e regole europee. – 2. L'eredità della normativa emergenziale... – 2.2. ... e il relativo diritto giurisprudenziale. – 3. Il diritto alla conciliazione vita-lavoro: lo scudo del diritto antidiscriminatorio e la spada. – 4. L'equilibrio fra tempi di vita e tempi di lavoro: una questione ancora molto femminile

1. *Il lavoro agile come strumento di equilibrio di tempi di vita e di lavoro fra normativa interna...*

L'art. 18 co. 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, nel definire il lavoro agile, ne esplicita la *ratio*: «incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro»<sup>1</sup>.

Alla definizione suddetta non si accompagna l'espressa affermazione di un generale diritto del lavoratore o della lavoratrice ad essere assegnati al lavoro agile per soddisfare un'esigenza di conciliazione vita-lavoro e, per almeno tre ragioni di seguito spiegate, un siffatto diritto neppure è ricavabile in via interpretativa<sup>2</sup>.

In primo luogo, l'art. 18 pone a fondamento dell'assegnazione al la-

<sup>1</sup> Sulle funzioni del lavoro agile v. A. R. TINTI, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, in [https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/Articoli/2020-1\\_Tinti.pdf](https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/Articoli/2020-1_Tinti.pdf) (consultato il 26 marzo 2024).

<sup>2</sup> Sul lavoro agile, fra i molti contributi, si v. L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino 2018; G. FRANZA, *Il lavoro agile: profili sistematici e disciplina del recesso*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, 773; F. MALZANI, *Il lavoro agile tra opportunità e nuovi rischi per il lavoratore*, in *Dir. lav. merc.*, 2018, 17; C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Bari 2018; M. VERZARO (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale collettiva ed individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, Napoli 2018.

voro agile l'accordo fra le parti, il che esclude che tanto il datore di lavoro quanto il lavoratore possano decidere unilateralmente di modificare i termini dell'esecuzione del rapporto.

La stessa previsione, inoltre, assegna all'istituto una doppia funzione, di «incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro». La scelta di impiegare la congiunzione “e” per mettere in connessione le due funzioni consente di escludere che l'istituto possa essere impiegato da una parte del rapporto a scapito dell'altra, ferma restando, tuttavia, la libertà dei contraenti di accordarsi per un ricorso al lavoro agile che soddisfi anche solo una delle due finalità.

Infine, è condizione (e limite) per l'assegnazione al lavoro agile che l'attività cui il lavoratore è adibito possa essere eseguita con tale modalità, vale a dire «senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro», «anche (ma non necessariamente n.d.a.) con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi», «con il possibile (ma non essenziale n.d.a.) utilizzo di strumenti tecnologici», «in parte all'interno e in parte all'esterno senza una postazione fissa». Questa condizione si ricava, di nuovo, dalla lettera della disposizione, dove la preposizione “di” accompagnata dall'articolo determinativo («per lo svolgimento *dell'*attività lavorativa», il corsivo è mio) sottende il riferimento all'attività oggetto dell'obbligazione che insiste in capo al prestatore. Nulla vieta alle parti, anche in questo caso, di accordarsi per una modifica anche temporanea delle mansioni, purché nel rispetto dei limiti segnati dall'art. 2103 c.c., per consentire l'accesso al lavoro agile in funzione della soddisfazione di un preciso interesse di una delle parti.

In definitiva, dall'art. 18 legge n. 81/2017 si ricava che per poter essere assegnati al lavoro agile occorre sempre un accordo fra le parti, che presuppone che la mansione assegnata al lavoratore sia eseguibile in modalità agile.

Un diritto perfetto al lavoro agile neppure è ravvisabile nell'ipotesi disciplinata dal co. 3 *bis* – introdotto dalla legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018) e poi modificato dal d.lgs. n. 105/2022, che, in attuazione della Direttiva 1158/2019 *relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio*, ha anche aggiunto un ultimo comma – e riferita a lavoratori e lavoratrici che abbiano a vario titolo responsabilità di cura. Ivi, infatti, ci si limita a riconoscere una priorità nell'assegnazione al lavoro agile in favore di lavoratori e lavoratrici che versino in siffatte condizioni e ne facciano richiesta.

La versione originaria della disposizione si riferiva alle lavoratrici che avanzassero domanda entro tre anni dal rientro dal congedo di maternità di cui all'art. 16 d.lgs. n. 151/2001 e ai lavoratori genitori di figli in condizioni di disabilità ai sensi dell'art. 3, co. 3, legge n. 104/92<sup>3</sup>. Il d.lgs. n. 105/2022 ha esteso l'ambito di applicazione della previsione a «lavoratrici e lavoratori con figli fino a dodici anni di età o senza alcun limite di età nel caso di figli in condizioni di disabilità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104», ai «lavoratori con disabilità in situazione di gravità accertata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104» e ai «*caregivers* ai sensi dell'articolo 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205».

### 1.1. ... e regole europee

La revisione della suddetta disposizione si è resa necessaria per soddisfare le indicazioni contenute nella ricordata Direttiva UE, la cui *ratio* si ricava con chiarezza – per quanto qui interessa – da quanto previsto dal Considerando 34, che individua nel diritto di «adeguare il calendario di lavoro alle proprie esigenze e preferenze personali», anche chiedendo «modalità di lavoro flessibili» e ove possibile «mediante l'uso del lavoro a distanza, calendari di lavoro flessibili o una riduzione dell'orario di lavoro», la via per contrastare la tendenza all'abbandono del lavoro da parte dei lavoratori che sono genitori e dei prestatori di assistenza.

L'art. 9 della Direttiva, in proposito, prescrive agli Stati membri l'adozione di «misure necessarie per garantire che i lavoratori con figli fino a una determinata età, che non deve essere inferiore a otto anni, e i prestatori di assistenza abbiano il diritto di chiedere orari di lavoro flessibili per motivi di assistenza».

Da qui l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione del co. 3 *bis*, fino a comprendervi i genitori di figli di età inferiore a dodici anni, i prestatori di assistenza e gli stessi lavoratori portatori di disabilità accertata.

L'attuazione della Direttiva, tuttavia, non ha richiesto di stravolgere

<sup>3</sup> In tema cfr. per tutti A. R. TINTI, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, cit. Resta ferma la possibilità per la contrattazione collettiva di amplificare la portata della previsione, ampliando lo spettro delle ipotesi nelle quali è prevista la priorità nell'assegnazione al lavoro agile o istituendo un vero e proprio diritto all'assegnazione al ricorrere di predeterminate condizioni. Si v. in proposito gli esempi riportati da R. GALARDI, *Il lavoro agile nel laboratorio della pandemia*, in *Osserv. cost.*, 2021, reperibile sul sito [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it) (consultato il 26 marzo 2024).

la norma interna dal punto di vista della soluzione normativa originariamente assunta.

L'art. 9 della Direttiva, infatti, non si spinge fino a pretendere dagli Stati membri di strutturare la misura nella forma di un diritto potestativo in capo al lavoratore o alla lavoratrice, piuttosto limitandosi a prescrivere un obbligo per i datori di lavoro di prendere in considerazione le richieste avanzate di fruizione di modalità di lavoro flessibili, consentendo finanche «di subordinare il diritto di chiedere modalità di lavoro flessibili a una determinata anzianità lavorativa o di servizio, comunque non superiore a sei mesi» (co. 4).

Ne discende che la previsione contenuta nel co. 3 *bis*, rimasta invariata a seguito dell'intervento del 2022, che dispone un diritto di chiedere, ma non di ottenere, l'assegnazione al lavoro agile, subordinando al ricorrere di determinate condizioni solo la priorità nell'assegnazione, che è un *plus* rispetto a quanto disposto dalla direttiva, risulta da questo punto di vista conforme alla norma europea, che – si è detto – non arriva a porre le ragioni dell'impresa a quelle dei lavoratori e delle lavoratrici con responsabilità di cura, cui semmai continua ad essere garantito «il diritto di ritornare all'organizzazione originaria della vita professionale» una volta esaurito il periodo protetto o anche prima del termine dello stesso ogniqualvolta un cambiamento di circostanze lo giustifichi, ma in questo caso – di nuovo – subordinatamente a una valutazione da parte datoriale della compatibilità di questa modifica con la propria organizzazione.

Se questo è vero, occorre però sottolineare che il citato art. 9 della Direttiva prescrive al datore di lavoro di rispondere entro un periodo di tempo ragionevole a tutte le richieste pervenute, valutando «sia ( ) le proprie esigenze sia ( ) quelle del lavoratore» e motivando «l'eventuale rifiuto ( ) o l'eventuale richiesta di rinvio» (co. 2).

La Direttiva introduce, così, un limite procedurale al potere datoriale di diniego dell'assegnazione al lavoro agile, che ha, però, riflessi sostanziali in termini di limitazione della discrezionalità del datore di lavoro nel non dar seguito alla richiesta. Il datore di lavoro, infatti, nel motivare il diniego o il rinvio non potrà omettere di esplicitare la valutazione compiuta delle contrapposte esigenze, argomentando le ragioni che hanno fatto prevalere le proprie, di natura organizzativa, su quelle dell'istante, legate all'equilibrio vita-lavoro. E questa motivazione è soggetta al sindacato del giudice che potrà valutare il legittimo esercizio del potere di diniego o di rinvio in termini di ragionevolezza della decisione assunta.

Quest'obbligo di motivazione, che vincola il potere datoriale, non è



stato trasposto nell'art. 18. Tuttavia, la riforma è intervenuta a precisare le conseguenze che colpiscono il datore di lavoro che reagisca in modo ritorsivo alla richiesta di accesso alla modalità agile di lavoro. Se da un lato, infatti, ha qualificato come discriminatorio ogni comportamento repressivo (esercizio del potere disciplinare, demansionamento, licenziamento, trasferimento, attivazione di altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro) agito nei confronti della persona richiedente, con ciò che ne consegue in termini di conseguenze applicabili; dall'altro lato, con il nuovo co. 3-ter ha disposto l'esclusione dalla certificazione di parità ogni qualvolta vi sia «il rifiuto, l'opposizione o l'ostacolo alla fruizione del lavoro agile, secondo quanto disposto dal comma 3-bis».

Occorre, pertanto, interrogarsi su due aspetti: se le condizioni ricavabili in via interpretativa dal co. 1 per essere assegnati al lavoro agile (che il datore di lavoro già stipuli accordi di lavoro agile e che l'attività svolta dalla lavoratrice o dal lavoratore possa essere compiuta in modalità agile; ma v. *retro* § 1) siano compatibili con la formulazione dell'art. 9; se la previsione di questo apparato sanzionatorio consenta di assorbire l'obbligo di motivazione previsto dalla Direttiva o se quest'obbligo sia comunque ricavabile dal generale obbligo di buona fede e correttezza nell'esecuzione del contratto, ritenendo perciò assolti gli obblighi da quest'ultima derivanti.

Con riguardo alla prima questione, l'interpretazione letterale che ho proposto della disposizione in esame, limiterebbe *a priori* e in modo considerevole il diritto di chiedere di essere assegnati al lavoro agile, riservandolo solo a coloro che svolgono attività lavorabili in modalità agile, nell'ambito di organizzazioni che già ricorrono a questa modalità di svolgimento della prestazione, fissando condizioni deteriori non contemplate dalla regola europea.

La stessa interpretazione letterale dei commi 3-bis e 3-ter sembrerebbe palesare un contrasto con la Direttiva anche dal secondo punto di vista, lasciando libero il datore di lavoro di rifiutare l'assegnazione al lavoro agile, salvi due limiti: quello appena ricordato e ricavabile dalla lettera del primo comma; e quello derivante dal divieto di discriminazione e di atti ritorsivi, che però non impone al datore di lavoro di compiere lo sforzo (richiesto, invece, dalla direttiva) di prendere in considerazione le contrapposte esigenze, proprie e del lavoratore.

Per sciogliere questo interrogativo può essere d'aiuto esaminare brevemente la regolazione, normativa e giurisprudenziale, che si è sviluppata

durante l'emergenza pandemica e che fornisce alcuni spunti interpretativi, non prima, però, di aver sottolineato che un discorso in parte diverso può essere formulato con riguardo alla posizione dei portatori di grave disabilità certificata e, alla luce di quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Coleman*<sup>4</sup> che ha riconosciuto la discriminazione per associazione, a quella dei genitori di figli portatori di grave disabilità, la cui pretesa di accedere al lavoro agile deve essere vagliata anche alla luce di quanto previsto dall'art. 3, co. 3-bis, d.lgs. n. 216/2003 che prescrive ai datori di lavoro di disporre gli "accomodamenti ragionevoli" necessari a garantire la piena eguaglianza alle persone con disabilità.

Occorre infatti domandarsi se il lavoro agile possa essere considerato come "accomodamento ragionevole"<sup>5</sup> e, in caso di risposta affermativa,

<sup>4</sup> Secondo Corte giustizia 17 luglio 2008, C-303/06, infatti, «il divieto di discriminazione diretta *ivi* previsto non è limitato alle sole persone che siano esse stesse disabili. Qualora un datore di lavoro tratti un lavoratore, che non sia esso stesso disabile, in modo meno favorevole rispetto al modo in cui è, è stato o sarebbe trattato un altro lavoratore in una situazione analoga, e sia provato che il trattamento sfavorevole di cui tale lavoratore è vittima è causato dalla disabilità del figlio, al quale presta la parte essenziale delle cure di cui quest'ultimo ha bisogno, un siffatto trattamento viola il divieto di discriminazione diretta enunciato al detto art. 2, n. 2, lett. a)». Ribadisce la rilevanza della discriminazione per associazione, estendendola alla discriminazione indiretta, Corte di giustizia 17 luglio 2015, *Chez*, C-83/14. In tema v. da ultimo M. BARBERA, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in M. BARBERA, A. GUARISO, *La tutela antidiscriminatoria*, Torino 2019, 57 ss.; M. MILITELLO, D. STRAZZARI, *I fattori di discriminazione*, *ivi*, 150 ss. Per un caso di discriminazione per associazione cfr. anche Cass. 10 settembre 2015, n. 22421. Inquadra il lavoro agile fra gli accomodamenti ragionevoli, ma con riferimento alla normativa emergenziale e in correlazione al tema della tutela della salute, A. ZILLI, *Il lavoro agile per Covid-19 come "accomodamento ragionevole" tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione dell'impresa*, in *Labor* 2020, 533. Si segnala, infine, la recente Ordinanza Cass. civ., sez. lav., 17 gennaio 2024, n. 1788 che «rinvia alla Corte di giustizia dell'Unione europea la trattazione di diverse questioni concernenti la tutela del *caregiver* familiare contro le discriminazioni. In particolare, se il diritto dell'Unione europea debba interpretarsi, eventualmente anche in base alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, nel senso che sussista la legittimazione del *caregiver* familiare di minore gravemente disabile, il quale deduca di aver subito una discriminazione indiretta in ambito lavorativo come conseguenza dell'attività assistenziale prestata, ad azionare la tutela antidiscriminatoria che sarebbe riconosciuta al disabile dalla Direttiva 2000/78/Ce del Consiglio del 27 novembre 2000; se, in tal caso, il diritto dell'Unione Europea vada interpretato, eventualmente anche in base alla predetta Convenzione ONU, nel senso che gravi sul datore di lavoro del *caregiver* l'obbligo di adottare i cd. ragionevoli accomodamenti anche nei confronti dello stesso, per garantire il principio della parità di trattamento nei confronti degli altri lavoratori, sul modello previsto per i disabili dalla citata Direttiva; da ultimo, quale sia l'ambito soggettivo dei *caregiver* familiari secondo il diritto dell'Unione Europea, anche in base alla Convenzione ONU».

<sup>5</sup> Ipotizzano questa lettura con riferimento alla normativa emergenziale M. PERUZZI, A. PIGNATELLI, *Diritto al lavoro agile e compatibilità con la prestazione al tempo dell'emergenza covid-19*, in *Riv. it. dir. lav.*, II, 2020, 717.

entro quali limiti il datore di lavoro sia tenuto a disporlo «per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali»<sup>6</sup>.

La definizione di “accomodamento ragionevole” assunta dal nostro ordinamento coincide con quella contenuta all'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18 ed espressamente richiamata dall'art. 3, co. 3 *bis*, d.lgs. n. 216/2003, che vi riconduce «le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo». Per fare un esempio, la sentenza *HK Danmark* della Corte ha ravvisato nella riduzione dell'orario di lavoro una «soluzione ragionevole» per salvaguardare il rapporto di lavoro in un caso di assenza prolungata per malattia connessa alla disabilità<sup>7</sup>.

Il parametro per misurare la latitudine del suddetto obbligo datoriale riguarda, pertanto, l'onerosità dell'intervento necessario a rimuovere gli ostacoli alla piena integrazione al lavoro, che non deve risultare «sproporzionato o eccessivo» rispetto alle risorse a disposizione del datore di lavoro<sup>8</sup>. Sul punto la giurisprudenza interna ha segnato un confine rappresentato dall'obbligo per il datore di assicurare il «mantenimento degli equilibri finanziari» dell'impresa stessa (cfr. già Corte Cost. n. 78 del 1958, Corte Cost. n. 316 del 1990, Corte Cost. n. 356 del 1993), al quale più di recente è stato aggiunto il limite rappresentato dal diritto degli altri lavoratori a conservare le condizioni di lavoro pattuite, a cominciare dal diritto a svolgere le mansioni assegnate o, in ogni caso, mansioni che ne valorizzino l'esperienza e la professionalità acquisita<sup>9</sup>. In altre parole, l'onere di riorganizzazione del lavoro, funzionale a garantire accomodamenti ragionevoli, si arresta di fronte anche al diritto degli altri lavoratori a non essere assegnati a mansioni inferiori, cui si aggiunge il diritto a non

<sup>6</sup> Si segnala che Il Protocollo nazionale sul lavoro in modalità agile del 7 dicembre 2021, all'art. 10 ha previsto un impegno delle Parti sociali nel facilitare l'accesso al lavoro agile per i lavoratori in condizioni di fragilità e di disabilità «anche nella prospettiva di utilizzare tale modalità di lavoro come misura di accomodamento ragionevole».

<sup>7</sup> Corte di giustizia 11 aprile 2013, C-335/17 e 337/17.

<sup>8</sup> V. ancora M. MILITELLO, D. STRAZZARI, *I fattori di discriminazione*, cit., 153. Ipotizzano questa lettura con riferimento alla normativa emergenziale M. PERUZZI, A. PIGNATELLI, *Diritto al lavoro agile e compatibilità con la prestazione al tempo dell'emergenza covid-19*, in *Riv. it. dir. lav.*, II, 2020, 717. Sul tema generale degli “accomodamenti ragionevoli”, anche per ulteriori riferimenti, v. W. CHIAROMONTE, *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia*, in *Vari temi dir. lav.*, 2020, 897.

<sup>9</sup> V. Cass. civ., sez. lav., 26 ottobre 2018, n. 27243.

vedere modificate in senso deteriore le condizioni di lavoro con riguardo, ad esempio, al luogo di svolgimento della prestazione e all'orario di lavoro assegnato<sup>10</sup>.

## 2. *L'eredità della normativa emergenziale...*

La situazione emergenziale determinata dalla pandemia da virus SARS-CoV-2 che ha interessato il nostro paese principalmente negli anni 2020 e 2021 ha determinato una accelerazione nell'impiego del lavoro agile sia nel settore privato che nel settore pubblico.

In verità, più che di lavoro agile è corretto parlare di lavoro da remoto, tante sono state le deviazioni dalla fattispecie delineata dalla legge n. 81/2017, a cominciare dalla circostanza che è stata disattesa la regola principale che fonda sull'accordo fra lavoratore e datore di lavoro l'assegnazione al lavoro agile.

Non è questa la sede per approfondire un tema che la dottrina ha ampiamente sviscerato, e alla quale si fa rinvio anche per comprendere le dimensioni del fenomeno tanto nel settore privato (ove, nel periodo di massima restrizione, ne è stato solo raccomandato l'utilizzo) quanto nel settore pubblico (ove, invece, è assurto a modalità ordinaria di esecuzione della prestazione, a eccezione delle attività da svolgersi indifferibilmente in presenza)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. ad es. Cass. civ., sez. lav., 19 dicembre 2019, n. 34132; Cass. civ., sez. lav., 2019, n. 18556; Cass. civ., sez. lav., 7 marzo 2019, n. 6678.

<sup>11</sup> Cfr. C. ALESSI, M.L. VALLAURI, *Il lavoro agile alla prova del Covid-19*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse 2020, 131; S. BINI, *Lo smart working al tempo del coronavirus. Brevi osservazioni, in stato di emergenza*, in *Giustiziacivile.com*, 2020, spec. n. 1, 67; M. BROLLO, *Smart o emergency work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *Lav. giur.*, 2020, 553; M. BROLLO, *Il lavoro agile in Italia: prima, durante e dopo la pandemia*, in O. MAZZOTTA (a cura di), *Diritto del lavoro ed emergenza pandemica*, Pisa 2021, 87; S. BURCHI, *Smart working d'emergenza*, in *Questionegiustizia.it*, 22 marzo 2020; C. DI CARLUCCIO, *Emergenza epidemiologica e lavoro agile*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, III, 3; M. LEONE, *Lavoro agile al tempo del coronavirus: ovvero dell'eterogenesi dei fini*, in *Questionegiustizia.it*, 21 marzo 2020; i contributi raccolti nel volume M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, in *Quaderni di Arg. dir. lav.*, 2020; R. ROMEI, *Il lavoro agile in Italia: prima, durante e dopo la pandemia*, in O. MAZZOTTA (a cura di), *Diritto del lavoro ed emergenza pandemica*, Pisa 2021, 71; M. RUSSO, *Emergenza lavoro agile nella P.A.*, in *Giustiziacivile.com*, 2020, spec. n. 1, 55; I. SENATORI, *Attivazione del lavoro agile e poteri datoriali nella decretazione emergenziale*, in *Giustiziacivile.com*, 2020, 169; C. SPINELLI, *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza*

Ciò che, invece, interessa sottolineare e recuperare dell'esperienza pandemica, è come la normativa emergenziale e il diritto giurisprudenziale abbiano assegnato in quel frangente, ad alcune categorie di lavoratori e al ricorrere di determinate condizioni, un diritto all'assegnazione al lavoro agile, sorretto dalla *ratio* di salvaguardia e soddisfazione di interessi (in particolare, il diritto alla salute pubblica e individuale) ritenuti poziori rispetto a quello datoriale alla esecuzione della prestazione nel luogo di lavoro ordinario.

La normativa emergenziale ha individuato in modo progressivo tre categorie di lavoratori alle quali è giunta a riconoscere un diritto a lavorare da remoto, pur al ricorrere di alcune condizioni: la categoria dei lavoratori fragili<sup>12</sup>, quella dei lavoratori che assistono familiari in condizione di grave disabilità<sup>13</sup>, quella dei genitori lavoratori<sup>14</sup>.

*a volano per l'innovazione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2020, 21; M.L. VALLAURI, *Il diritto al lavoro agile*, in A. CIRIELLO, M. DELFINO (a cura di), *Diritti e obblighi del lavoratore all'epoca del COVID*, Poligrafico e Zecca dello Stato Italiano, 2021, 145-155; L. ZOPPOLI, P. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. rel. ind.*, 2020; L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, [https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/Articoli/2020-1\\_Zoppoli.pdf](https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/Articoli/2020-1_Zoppoli.pdf) (consultato il 26 marzo 2024).

<sup>12</sup> In prima battuta il Decreto Cura Italia (in particolare v. art. 39 d.l. n. 18/2020, convertito con legge n. 27/2020) ha qualificato come lavoratori fragili i dipendenti del settore privato e pubblico in condizioni di disabilità secondo quanto previsto dall'art. 3, co. 3, legge n. 104/1992 e i lavoratori del solo settore privato che, pur non versando in detta condizione, fossero comunque affetti da "gravi e comprovate patologie con ridotta capacità lavorativa" o fossero immunodepressi. Successivamente il Decreto Rilancio (in particolare v. art. 90, co. 1, secondo periodo, d.l. n. 34/2020, inserito dalla legge di conversione n. 77/2020, da coordinare con quanto previsto poi dalla legge n. 126/2020 di conversione del d.l. n. 104/2021) ha aggiunto a queste categorie i lavoratori del settore privato che, sulla base delle valutazioni dei medici competenti, risultassero maggiormente esposti a rischio di contagio da virus SARS-CoV-2, in ragione dell'età o della condizione di rischio derivante da immunodepressione, da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita o, comunque, da comorbilità che potessero caratterizzare una situazione di maggiore rischiosità accertata nell'ambito della sorveglianza sanitaria eccezionale di cui all'art. 83 dello stesso decreto legge.

Sul concetto di fragilità sono poi intervenuti il Ministero del lavoro con Circolare del 4 settembre 2020, n. 13 e il successivo art. 15 d.l. n. 41/2021 il quale ha confermato la nozione di "lavoratore fragile", ricomprendendovi coloro che (anche nel settore pubblico) fossero in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali, attestante una condizione di disabilità grave, di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita.

<sup>13</sup> Art. 39 d.l. n. 18/2020 e dell'art. 21 *ter* d.l. n. 104/2020.

<sup>14</sup> L'art. 2, co. 1, d.l. n. 30/2021 ha fatto inizialmente riferimento ai genitori di figli di età inferiore a sedici anni posti in quarantena per contatto con soggetto positivo o durante il periodo di sospensione dei servizi didattici. Sono stati poi presi in considerazione i genitori

L'efficacia di questa normativa è stata estesa fino al 31 marzo 2024 a vantaggio di lavoratori fragili e genitori di figli di età inferiore a 14 anni (ma solo nel settore privato)<sup>15</sup>, per rispondere alle esigenze di assistenza che la coda del virus ha richiesto.

L'affermazione del diritto all'assegnazione al lavoro agile è stata progressiva<sup>16</sup>, essendo stata anticipata dalla previsione di una priorità nell'accoglimento della richiesta avanzata da lavoratori appartenenti alle categorie sopradette<sup>17</sup> e, in via generale, la normativa emergenziale ha rispettato il limite che condiziona il diritto all'assegnazione al lavoro da remoto e che è rappresentato dalla circostanza che la mansione cui il lavoratore è addetto sia eseguibile da remoto<sup>18</sup>. Progressivamente, tuttavia, proprio a questa regola è stata fatta eccezione da previsioni che hanno imposto in capo al datore di lavoro un obbligo di modificare le mansioni assegnate per consentire al prestatore che versa nelle condizioni menzionate di lavorare da remoto<sup>19</sup>.

### 2.1. ... e il relativo diritto giurisprudenziale

Sulla prima normativa emergenziale si è formata una giurisprudenza

di figli disabili, con DSA o BES (a prescindere dall'età) assegnati alla didattica a distanza, in quarantena, affetti da virus SARS-CoV-2 o in caso di chiusura dei centri assistenziali diurno (art. 2, co. 1, i d.l. n. 30/2021). Il d.l. 21 ottobre 2021, n. 146 ha incluso nel novero i lavoratori genitori di figli conviventi minori di anni 14 affetti da SARS CoV-2, in quarantena da contatto o con attività didattica o educativa in presenza sospesa, e, senza limiti di età e indipendentemente dalla convivenza, genitori di figli con disabilità in situazione di gravità accertata.

<sup>15</sup> Cfr. art. 18 *bis* legge n. 191/2023, che ha convertito con modificazioni il Decreto Anticipi d.l. n. 145/2023, ultima di una lunga serie di previsioni che hanno prorogato le deroghe alla regolazione ordinaria del lavoro agile.

<sup>16</sup> Cfr. a titolo di esempio, art. 39, co. 1, d.l. n. 18/2020 con riguardo ai dipendenti privati e pubblici in condizioni di disabilità di cui all'art. 3, comma 3, l. n. 104/1992 o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona affetta da disabilità grave; art. 21 *ter* d.l. n. 104/2020 con riguardo ai lavoratori che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona affetta da disabilità grave; d.l. n. 41/2021 con riguardo a tutti i lavoratori "fragili", a uno dei genitori di figli di età inferiore a sedici anni che siano posti in quarantena per contatto con soggetto positivo o durante il periodo di sospensione dei servizi didattici.

<sup>17</sup> Fin da subito art. 39 co. 2 e co. 2 *bis* d.l. n. 18/2020 (Decreto Cura Italia), conv. l. n. 27/2020.

<sup>18</sup> In dottrina cfr. B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, 215 che sottolinea l'importanza dei protocolli sindacali nella regolazione della materia, ma rileva l'inesigibilità del diritto a lavorare in modalità agile non potendo essere richiesto al datore di lavoro un mutamento organizzativo.

<sup>19</sup> Fra le altre v. d.l. n. 104/2020, Decreto Agosto, convertito con legge n. 126/2020, confermato dal d.l. n. 41/2021; art. 3 co. 1 lett. b D.M. Pubblica amministrazione 19 ottobre 2020.

di merito, con la quale si è presto confrontata la dottrina<sup>20</sup>, che ha influito sulla regolazione successiva.

Le questioni affrontate dai giudici hanno riguardato la latitudine del diritto all'assegnazione al lavoro agile sotto il profilo della portata dell'obbligo del datore di lavoro di modificare l'organizzazione produttiva per assecondare l'istanza di assegnazione al lavoro agile.

Le prime due decisioni, rispettivamente del Tribunale di Bologna e del Tribunale di Grosseto, entrambe del 23 aprile 2020<sup>21</sup>, hanno riguardato fatti regolati dalla versione originaria dell'art. 39 d.l. n. 18/2020 e hanno riconosciuto entrambe il diritto delle rispettive ricorrenti all'assegnazione al lavoro agile.

Benché con alcune sfumature fra i due casi, i giudici nella sostanza hanno colto l'occasione per tracciare un confine alla discrezionalità che la norma lasciava al datore di lavoro, imputando a quest'ultimo un obbligo di «mettere il lavoratore in condizione di operare da remoto», agendo in modo non irragionevole e immotivatamente discriminatorio, tale da penalizzare le interessate.

Nelle due pronunce è solo sfiorato il tema della compatibilità delle mansioni assegnate all'istante con l'esecuzione della prestazione in modalità agile, questione approfondita, invece, in alcune decisioni successive, che offrono soluzioni oscillanti in ordine alla questione se la valutazione di compatibilità debba essere condotta in concreto o in astratto, tornando così a tratteggiare il margine di scrutinio delle scelte organizzative datoriali in funzione della soddisfazione delle esigenze dei lavoratori.

Il Tribunale di Mantova nell'ordinanza del 26 giugno 2020, ad esempio, ha ritenuto che la valutazione che il datore di lavoro è obbligato a effettuare si arresti alla verifica di compatibilità delle mansioni in concre-

<sup>20</sup> I. ALVINO, *È configurabile un diritto del lavoro al lavoro agile nell'emergenza Covid-19?*, in *Giustiziavivibile.com*, 8 aprile 2020; S. D'ASCOLA, *Il lavoro a distanza come diritto? Sui 700 dell'emergenza (e sulla normalizzazione de lavoro agile)*, in *Questionegiustizia.it*, 29 giugno 2020; S. D'ASCOLA, *Il lavoro a distanza nell'emergenza: osservazioni a margine dei provvedimenti giudiziari*, in O. MAZZOTTA (a cura di), *Diritto del lavoro ed emergenza pandemica*, Pisa 2021, 97; C. LAZZARI, *Ancora sui lavoratori fragili e smart working*, in *Giustiziavivibile.com*, 5 febbraio 2021; M. TUFO, *Il lavoro agile (dell'emergenza) esordisce in giurisprudenza: come bilanciare gli interessi in gioco nell'era della pandemia?*, in *Lav. dir. eu.*, n. 2/2020; L. VALENTE, *Emergenza COVID-19 e diritto soggettivo allo smart working*, in *Lav. giur.*, 2020, 1193; M.L. VALLAURI, *Quando l'assegnazione al lavoro agile è un diritto*, in *Labor*, 2021, 484-492.

<sup>21</sup> Entrambe pubblicate in *Lav. giur.*, 2020, 1193, con nota di L. VALENTE, alla quale si rinvia per le puntuali osservazioni critiche in ordine, in particolare, al contenuto dell'ordinanza del Tribunale di Grosseto che condanna il datore di lavoro anche al risarcimento dell'eventuale futuro danno da ritardo nell'esecuzione della decisione.

to affidate al lavoratore, con il conseguente rigetto del ricorso in ragione del fatto che l'attività svolta dall'istante (gestione di parcheggi dislocati in zone diverse, che implicava trasferte per sopralluoghi) presupponeva la necessaria presenza fisica dell'interessato.

Lo stesso approccio è seguito dal Tribunale di Roma sia nella decisione del 20 giugno 2020, che accoglie il ricorso sulla base di una valutazione in concreto della eseguibilità delle mansioni in modalità agile (supporto telefonico all'utenza, nel contesto di un gruppo di lavoro che lavorava da remoto)<sup>22</sup>, sia nelle successive decisioni del 5 ottobre 2020 (relativa a un addetto alla elaborazione e stesura di progetti funzionali alla redazione del piano degli orari dei trasporti nonché all'analisi dei servizi per mezzo di *software* utilizzabili da remoto) e del 26 ottobre 2020 (relativa al caso di un addetto al servizio di assistenza alla clientela)<sup>23</sup>.

Nel considerare l'attività svolta dall'istante, queste due ultime pronunce hanno assegnato rilevanza a un ulteriore elemento, rappresentato dalla piena integrabilità della mansione, se eseguita in modalità agile, rispetto al contesto produttivo e organizzativo. Mentre nel primo caso, infatti, la compatibilità della mansione con l'esecuzione in modalità agile è stata rapportata al mantenimento dell'utilità funzionale della stessa nel contesto organizzativo e produttivo, nel secondo caso la valutazione ha del tutto ignorato le esigenze aziendali.

Si è discostata parzialmente dall'orientamento appena indicato l'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 gennaio 2021, secondo la quale la verifica di compatibilità delle mansioni al fine di riconoscere il diritto all'assegnazione al lavoro agile deve essere compiuta in astratto<sup>24</sup>. Superando, infatti, le obiezioni datoriali circa l'impossibilità di assegnare la ricorrente al lavoro agile per la difficoltà di individuare il contenuto stesso della prestazione lavorativa a causa del perdurare dell'assenza dal lavoro della stessa da più di un anno (peraltro per le medesime ragioni alla base della richiesta di essere assegnata al lavoro agile), e facendo leva sull'art. 39 d.l. n. 18/2020 che richiedeva unicamente «la compatibilità del lavoro agile con le caratteristiche della prestazione», il giudice romano ha accolto l'istanza della lavoratrice assegnando rilevanza alla qualifi-

<sup>22</sup> Trib. Mantova 26 giugno 2020 e Trib. Roma 20 giugno 2020 entrambe in *Riv. it. dir. lav.*, II, 2020, 704 con nota di M. PERUZZI e A. PIGNATELLI.

<sup>23</sup> Trib. Roma 20 giugno 2020 e Trib. Roma 26 ottobre 2020 entrambe in *Giustiziacivile.com*, 5 febbraio 2021 con nota di C. LAZZARI. V. anche Trib. Taranto 29 gennaio 2021, *IUS* 2021 con nota di S. APA.

<sup>24</sup> Trib. Roma 21 gennaio 2021, *Labor*, 2021, p. 484 con nota di M.L. VALLAURI.



ca e all'inquadramento, nonché alle corrispondenti mansioni individuate dal contratto collettivo applicato, giudicate in astratto compatibili con la modalità agile di esecuzione in quanto «di natura intellettuale».

### 3. *Il diritto alla conciliazione vita-lavoro: lo scudo del diritto antidiscriminatorio e la spada*

Prima di tentare qualche conclusione sull'efficacia del lavoro agile, così come regolato dalla legge, per consentire a lavoratori e lavoratrici di raggiungere l'equilibrio fra vita e lavoro, è utile richiamare ancora qualche decisione formatasi più in generale intorno al supposto diritto alla "conciliazione vita-lavoro".

Il Tribunale di Firenze ha riconosciuto nella flessibilità dell'orario di lavoro uno strumento di "conciliazione vita-lavoro" e nel relativo diniego da parte del datore di lavoro una discriminazione indiretta a danno della lavoratrice madre, secondo quanto previsto dall'art. 25, co. 2 *bis*, d.lgs. n. 198/2006, così ravvisando più in generale un diritto del genitore lavoratore a beneficiare di condizioni lavorative compatibili con le responsabilità di cura<sup>25</sup>.

Dello stesso tenore la sentenza del Tribunale di Bologna del 31 dicembre 2021 che ha qualificato come discriminazione indiretta un'organizzazione dell'orario di lavoro produttiva di un particolare svantaggio per i dipendenti con figli minori non autosufficienti, fatta salva la possibilità per il datore di lavoro di provare che l'applicazione di quella misura organizzativa a tutti i lavoratori è strettamente necessaria per il perseguimento di specifiche e comprovate esigenze dell'impresa<sup>26</sup>.

Diversa, invece, la posizione assunta più di recente dal Tribunale Firenze di fronte al ricorso della Consigliera di parità della Regione Toscana, che ha denunciato la natura discriminatoria di un rifiuto datoriale di differenziare l'orario di lavoro di alcune lavoratrici *caregivers* rispetto a quello applicato alla generalità dei lavoratori, atteso che per la tipologia delle attività rese dall'ufficio in questione, in quanto non aperto al pubblico, risultava non indispensabile la presenza simultanea di tutti i lavoratori. Il giudice in questa occasione ha escluso che la decisione datoriale

<sup>25</sup> Trib. Firenze 22 ottobre 2019, in *Giustiziacivile.com*, con nota di MARASCO, *Dir. rel. ind.*, 2020, 519, con nota di DE LUCA, *Riv. it. dir. lav.*, 2020, 665 con nota di IZZI.

<sup>26</sup> Trib. Bologna 31 dicembre 2021, in <https://www.italianequalitynetwork.it/>. con nota di SCARPONI.

determinasse un «particolare svantaggio» per le lavoratrici, riconoscendo piuttosto il verificarsi di un mero «disagio» legato all'orario di rientro al domicilio, insufficiente a qualificare il comportamento in termini di discriminazione indiretta, perciò riconoscendo la natura non discriminatoria della scelta organizzativa<sup>27</sup>.

Al di là dei rispettivi esiti, le pronunce sono interessanti per la prospettiva dalla quale il tema delle misure di conciliazione vita-lavoro è affrontato nelle aule giudiziarie. Il vaglio di legittimità dell'eventuale rigetto da parte datoriale della richiesta di beneficiare di modalità di lavoro che agevolino l'equilibrio fra responsabilità, e fra le quali si annovera anche il lavoro agile, avviene infatti attraverso la lente del diritto antidiscriminatorio, che, però, se certamente funge da *scudo* difensivo contro condotte che determinano particolari svantaggi per i lavoratori o le lavoratrici portatori di un fattore di discriminazione, non è detto che sia in grado di agire efficacemente come *spada* contro le scelte datoriali, per rimuovere «gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»<sup>28</sup>.

L'ultimo periodo del primo comma dell'art. 38 d.lgs. 198/2006, però, affida al diritto antidiscriminatorio anche questo compito proattivo. Al giudice che accerti la natura discriminatoria di una condotta, infatti, si assegna il potere di ordinare non solo «la cessazione del comportamento illegittimo», ma anche «la rimozione degli effetti». Così pure, a seguito della condanna intervenuta sulla base di un ricorso presentato dal Consigliere o dalla Consigliera di parità, il giudice che accerta la discriminazione ordina all'autore della condotta anche di «definire un piano di rimozione delle discriminazioni accertate» (art. 37 d.lgs. n. 198/2006, ma anche art. 28 d.lgs. n. 150/2011).

Queste previsioni consegnano al giudice una spada per rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'affermazione dell'eguaglianza. Nel momento in cui il giudice formula il piano di rimozione degli effetti discriminatori, deve necessariamente verificare come sono state bilanciate in concreto le ragioni dell'impresa e quelle del lavoratore, per prescrivere un altro non discriminatorio, che può comprendere l'ordine di adoizio-

<sup>27</sup> Trib. Firenze 14 dicembre 2023, inedita.

<sup>28</sup> Prendo in prestito l'efficace metafora dello scudo e della spada proposta da Marzia Barbera; M. BARBERA, *L'eguaglianza come scudo e l'eguaglianza come spada*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, 805.

ne di misure organizzative che – nel caso che ci interessa – agevolino la conciliazione vita-lavoro in quanto strumentale all’affermazione della eguaglianza di genere. L’ordine o il piano di rimozione degli effetti potrà prevedere l’adozione di misure che nella sostanza finiscono per assomigliare agli “accomodamenti ragionevoli”, il cui limite di tolleranza è quello elaborato finora in via interpretativa, anche alla luce del diritto vivente europeo, dalla giurisprudenza e di cui si è detto nel § 1.

Al di fuori delle ipotesi di discriminazione legate alla disabilità, pertanto, gli “accomodamenti ragionevoli” non entrano nella definizione della fattispecie discriminatoria ai fini dell’applicazione del divieto (scudo), ma possono rappresentare il contenuto dell’ordine giudiziale di rimozione degli effetti (spada), la cui formulazione presuppone un’operazione di bilanciamento degli interessi da compiersi, ad avviso di chi scrive, alla luce del principio di buona fede e correttezza nell’esecuzione del contratto. Che poi è quello che la giurisprudenza ha fatto con riguardo alla disciplina emergenziale, rispetto alla quale è stata allentata la presa sul criterio da impiegare per valutare la compatibilità della mansione assegnata con la modalità agile di esecuzione della prestazione, ammettendo un’interpretazione più lasca della previsione di legge che consentirebbe di compiere tale verifica con riferimento alla qualifica e all’inquadramento contrattuale del prestatore, anziché con le modalità di effettivo svolgimento del lavoro. Se nel contesto pandemico una simile interpretazione è stata indirizzata a valorizzare massimamente la funzione di dispositivo di protezione individuale e di distanziamento sociale assegnata al lavoro agile, non v’è motivo per escludere che essa possa essere riproposta per valorizzarne la funzione di strumento di conciliazione vita-lavoro espressamente assegnata al lavoro agile dalla legge n. 81/2017.

Seguendo questo ragionamento, la mancata previsione dell’obbligo di motivare il diniego di assegnazione al lavoro agile in violazione di quanto previsto dalla Direttiva appare meno grave, perché il giudice nel momento in cui ordina la rimozione degli effetti arriva comunque a incidere sulle scelte datoriali, che pure rimangono estranee alla fattispecie discriminatoria accertata.

#### 4. *L’equilibrio fra tempi di vita e tempi di lavoro: una questione ancora molto femminile*

Quanto sia rilevante la questione della esigibilità degli strumenti di

conciliazione vita-lavoro per l'affermazione del principio di eguaglianza, lo dimostrano i dati sulla condizione attuale del lavoro femminile e sulla distribuzione delle responsabilità di cura.

Le donne che lavorano e hanno figli sono il 25% in meno di quelle che lavorano e non hanno figli. Sono le donne a fruire in prevalenza dei congedi parentali (l'82% tra il 2015 e il 2019)<sup>29</sup> e a ricorrere al *part time*<sup>30</sup>. L'80% circa delle dimissioni sono di lavoratrici madri e una donna su cinque abbandona il lavoro alla nascita dei figli<sup>31</sup>.

Nel 2019 le donne impiegate a tempo parziale sono state un terzo (32,8% nella media dei primi tre trimestri 2019) contro l'8,7% degli uomini. L'incidenza delle occupate a tempo parziale è più elevata tra le più giovani (35,1% fino a 34 anni) e cresce al diminuire del titolo di studio (42,6% fino alla licenza media e 22,5% tra le laureate). Il *part time*, inoltre, non è cresciuto come strumento volontario di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, ma è cresciuto nella sua componente involontaria, che ha superato il 60% del totale nel 2019<sup>32</sup>.

Il carattere maternalistico del modello di ripartizione del lavoro di cura è stato messo in luce anche in uno studio di recente pubblicazione, che offre una interessante lettura delle scelte familiari della popolazione italiana ricavabili dai, pur non attualissimi, dati ISTAT 2002-2014<sup>33</sup>.

Essa mostra che in quel periodo, rispetto agli uomini, le donne in media hanno dedicato il 39% di tempo in meno al lavoro retribuito (con uno scarto di poco più di undici ore a settimana fra uomo e donna), il 200% di tempo in più ai lavori domestici (con un divario uomo/donna pari a diciotto ore in più rispetto agli uomini), il 100% in più di tempo

<sup>29</sup> Dati Osservatorio Conti Pubblici Italiani Università del Sacro Cuore di Milano elaborati sulla base dei dati INPS; <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-congedi-parentali-e-di-maternita-paternita-chi-si-prende-cura-dei-minori> (consultato il 3 giugno 2022).

<sup>30</sup> Cfr. i dati raccolti nel documento "Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro" relativo all'audizione dell'Istat, nella persona della Direttrice Linda Laura Sabbadini, svoltasi il 26 febbraio 2020 a Roma, presso la XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, [https://www.istat.it/it/files/2020/02/Memoria\\_Istat\\_Audizione-26-febbraio-2020.pdf](https://www.istat.it/it/files/2020/02/Memoria_Istat_Audizione-26-febbraio-2020.pdf) (consultato il 3 giugno 2022).

<sup>31</sup> Per un approccio demografico al tema, cfr. di recente A. MINELLO, *Non è un paese per madri*, Roma-Bari 2022.

<sup>32</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2020, cit.

<sup>33</sup> F. BARIGOZZI, C. DI TIMOTEO, C. MONFARDINI, *Italian Families in the 21st Century: Gender Gaps in Time Use and their Evolution*, in *Quaderni – Working Paper DSE*, n. 1149/2020.

alla cura dei figli, il 24% in meno di tempo di riposo e svago (con uno scarto di dieci ore a settimana fra uomo e donna).

Il divario rimane significativo anche all'interno delle coppie che svolgono lavoro retribuito a tempo pieno. Lo studio evidenzia, infatti, che nel 2014 le madri lavoratrici italiane sono state coinvolte a tutti gli effetti in un doppio lavoro: anche quando lavorano lo stesso numero di ore dei compagni nel mercato del lavoro, esse si occupano in misura preponderante della cura dei figli e delle incombenze domestiche.

Anche nel weekend, a parità di tempo a disposizione nella coppia, le donne si accollano comunque il 140% in più di lavoro domestico e godono del 30% in meno di tempo libero (circa 1,7 ore al giorno in meno).

Se adottiamo, poi, un'ottica comparata rileviamo che sono le donne italiane insieme alle donne rumene ad avere il primato nell'Unione Europea per quantità di tempo speso nelle attività di cura (cinque ore). Di contro, gli uomini italiani insieme agli uomini greci sono gli unici a svolgere meno di due ore al giorno di lavoro non retribuito<sup>34</sup>.

A questo si aggiunge che le donne sono retribuite meno degli uomini non solo (*rectius* non tanto) per un perdurante divario retributivo, ma anche (e soprattutto) perché sono sovente impiegate con lavori temporanei e/o a orario ridotto e in professioni che, per quanto cruciali per le sorti della collettività, sono poco sicure e meno retribuite: cura della persona, istruzione<sup>35</sup>.

Il quadro così sinteticamente ricostruito restituisce l'immagine di un contesto ancora fortemente maternalistico, in cui le donne sono mediamente più esposte al rischio di povertà individuale<sup>36</sup> e di sfruttamento, e dunque destinate a soffrire di una condizione di ridotta libertà e capacità di autodeterminazione<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> ISTAT, I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo, 2019, <https://www.istat.it/it/files//2019/05/ebook-I-tempi-della-vita-quotidiana.pdf> (consultato il 26 marzo 2024).

<sup>35</sup> Nella Comunicazione del 20 novembre 2017 della Commissione europea, di accompagnamento alla presentazione del Piano di azione UE 2017-2019 Affrontare il divario retributivo di genere, si legge, infatti, «i settori in cui le donne sono raggruppate vengono spesso retribuiti in misura minore rispetto a quelli in cui vengono raggruppati gli uomini». Ma v. anche i dati raccolti nel *Gender global gap report 2021* del *World Economic Forum* (di seguito, anche nel testo, WEF) (consultato il 3 giugno 2022) [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2021.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf).

<sup>36</sup> Ma v. in proposito P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *Lav. dir.*, 2019, 5 ss.; A. TONARELLI, M.L. VALLAURI, *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *Lav. dir.*, 2019, 173 ss.

<sup>37</sup> Cfr. il *Gender global gap report 2021* del WEF, cit.

Chi studia questi temi accoglie generalmente con favore l'introduzione di istituti che facilitino l'equilibrio dei tempi di vita e lavoro e con essa la "conciliazione" fra le identità della persona. Benché tali istituti siano sempre declinati in modo neutro rispetto al genere, il nostro sistema non ha sviluppato ancora sufficienti anticorpi contro il rischio che a utilizzare questi strumenti siano sempre e (quasi) solo le donne, con la conseguenza che le politiche di conciliazione hanno spesso finito per consolidare la trappola della "doppia presenza" femminile e d'altro canto confermare un modello che penalizza gli uomini intenzionati a liberarsi dal ruolo stereotipato di *male breadwinner*, con i risultati appena visti in termini di scarsa e cattiva inclusione nel mercato del lavoro.

Una trasformazione più significativa può derivare solo dalla affermazione del diverso paradigma della "condivisione" di tutte le responsabilità, così da passare da un modello di "doppia presenza" delle donne, a un modello di "presenza doppia", di uomini e donne<sup>38</sup>. Si tratta di un modello che porta con sé molti vantaggi: consente di sfatare una lettura esistenzialista della cura intesa come tratto esclusivo della femminilità; permette di evitare lo sfruttamento di donne povere e immigrate che si accollano lavoro di cura e rispetto alle quali siamo chiamate a un forte dovere di solidarietà<sup>39</sup>; aiuta a superare il sospetto, che ci accompagna da sempre, che la famiglia sia il luogo dove il patriarcato sfrutta la donna «carpendole ogni anno miliardi di ore di lavoro invisibile», come Simone de Beauvoir denunciava più di cinquant'anni fa in un'intervista a *Le Nouvel Observateur*<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Ne ho scritto in modo più approfondito in *I tempi dei lavori delle donne*, in G. CALVELLINI, A. LOFFREDO (a cura di), *Il tempo di lavoro tra scelta e imposizione*, Napoli 2023, 29 e ss.

<sup>39</sup> C. ARRUZZA, N. BHATTACHARYA, N. FRASER, *Femminismo per il 99%. Un manifesto*, Roma-Bari 2019, 17.

<sup>40</sup> Risposte ad alcune donne e a un uomo, in *Le Nouvel Observateur*, 6 marzo 1972; si può leggere in S. DE BEAUVOIR, *Quando tutte le donne del mondo*, Torino 1982, p. 112.

STEREOTIPI E DISCRIMINAZIONI  
DIVARI OCCUPAZIONALI  
LAVORO DI CURA





IL PASSAGGIO DELLA CURA  
DAL PRIVATO AL POLITICO

SOMMARIO: 1. Il genere della cura. – 2. L'evoluzione della cura attraverso i diritti.

1. *Il genere della cura*

La cura, appartenente per eccellenza al femminile in opposizione alla cultura, appannaggio del maschile, ha avuto per millenni una categorizzazione di genere. Qualunque modello esplicativo da parte di storici, antropologi, giuristi, scrittori e pensatori politici riferito alla separazione delle due sfere, privata e pubblica, derivante da un atto di forza o da una necessaria divisione dei ruoli, ha collocato l'esistenza femminile nella riproduzione della specie e in automatico nella necessaria cura. Il disaccordo con la natura dovuto ai primi tentativi di sfruttamento economico e precapitalistico non ha quasi mai inizialmente riguardato le donne, dedite per lo più al consumo per la sussistenza, ai piccoli commerci, alle attività come mogli di artigiani; il genere femminile, scarsamente dotato di un diritto di proprietà o titolarità di aziende a sfruttamento intensivo, nell'accettazione pressoché indiscussa della naturalità del procreare, ha mantenuto a lungo con l'ambiente circostante un rapporto non basato esclusivamente sullo sfruttamento. Evidentemente, per millenni, si è rimasti all'interno di un concetto di cura genitoriale, parentale, o riservato a determinate categorie come ordini religiosi e congregazioni femminili, accompagnato ad una costellazione sentimentale: *pietas*, carità, misericordia, generosità, altruismo, abnegazione, amore per il prossimo, oblatività.

Se è esistita una medicina popolare, lo si deve soprattutto alla presenza e all'intervento delle donne, con la loro capacità di osservazione, autoconservazione e appunto predisposizione, insieme alla sensibilità

nell'interpretare i fenomeni naturali ai quali per indole, vocazione, o necessità hanno prestato attenzione; prima come raccoglitrice e poi come coltivatrice di piante, hanno posto le basi per la più antica forma di cura, l'erboristeria, vista anche come cibo vegetale preventivamente raccolto e immagazzinato quando la carne scarseggiava. Escludendo i contraccettivi, gli abortivi, i preparati per facilitare il travaglio e altri prodotti specifici per le donne e i bambini, è difficile stabilire quale rimedio abbiano esattamente inventato, ma certamente si scambiavano i segreti della pratica farmaceutica. Erano le levatrici che andavano di casa in casa, di villaggio in villaggio, senza laurea apprendevano e si trasmettevano un patrimonio di conoscenze, reciprocamente, da vicina, a vicina, da madre a figlia, da parente a parente.

Il conflitto con la professionalizzazione della medicina ha dato luogo a uno dei più aspri conflitti che ha avuto al suo centro i due significati della cura: prestare cura in senso medico e curare in senso più ampio. I processi contro le streghe sono stati numerosi in connessione con lo sviluppo della moderna scienza medica. Il periodo della caccia alle streghe ha coperto oltre quattro secoli, dal XIV al XVII, per poi decrescere nel XVIII, quindi dall'epoca del feudalesimo all'età della ragion di stato, con dimensioni impressionanti, in Italia, Germania, Francia, Inghilterra<sup>1</sup>. Nel XIII secolo, di poco precedente all'inizio della caccia alle streghe, la medicina si era andata affermando in Europa come scienza secolare e come professione, dopo che per secoli la Chiesa ne aveva ostacolato lo sviluppo; la rinascita è dovuta anche al contatto con il mondo arabo e nelle università fanno la loro comparsa i primi corsi di medicina; diventano sempre più numerosi i giovani di condizione agiata che si dedicano all'approfondimento della nuova scienza. Gli studenti di medicina, come tutti gli altri, studiano per anni Platone, Aristotele e la teologia cristiana, le cognizioni inizialmente sono spesso limitate all'opera di Galeno, basata sulla teoria delle complessioni per cui il sanguigno è mite, il malinconico è invidioso e così via. Mentre le guaritrici, le levatrici, le sagge hanno spesso una conoscenza approfondita delle ossa, dei muscoli, delle erbe e delle droghe, i medici inizialmente derivano le loro prognosi dall'astrologia e frequentano università dove per molto tempo non si consente la pratica delle autopsie a scopo di studio, né lezioni di anatomia su corpi umani; il divieto cesserà di fatto nel XVIII secolo. Paradossalmente, il

<sup>1</sup> Sui secoli precedenti è stato pubblicato recentemente uno studio di M. MONTESANTO, *Maleficia. Storia di streghe dall'Antichità al Rinascimento*, Roma 2023, che individua la matrice dello stereotipo in Circe e nel simbolismo eterodosso di cui era portatrice.

genere escluso, con le pratiche assidue sui corpi non solo delle donne, ma dei bambini e dei malati, ha molti più contatti con la fisicità, anche delle persone decedute; tuttavia, la proibizione per le autopsie con la visione di corpi nudi rimane uno dei motivi più seri per l'esclusione femminile dai corsi di Medicina, che non è sempre esplicitata. L'esclusione dalle università non è sempre esplicitata, talvolta dipende dal diritto consuetudinario, ma al contempo sono promulgate leggi che proibiscono la pratica medica a chi non abbia un'istruzione universitaria. Non è casuale che due rare figure femminili si trovino cronologicamente l'una, prima della caccia massiva alle streghe guaritrici, l'altra nel XVIII secolo, quando termina; Alessandra Giliani o Zilliani da Persiceto assiste alla pratica settoria nel Trecento, con Mondino de' Liuzzi che introduce la dissezione del cadavere umano al posto di quello animale, come era stata consuetudine fino ad allora. Sembra che fosse particolarmente abile nello scolpire i vasi sanguigni preventivamente iniettati con sostanze coloranti, evidenziando in tal modo il percorso; purtroppo muore appena diciannovenne, nel 1326. La seconda, è Anna Morandi Manzolini, nata nel 1716, famosa per la ceroplastica anatomica; l'attività viene affidata ai suoi inizi a Ercole Lelli, nel 1742, grazie al papa bolognese Benedetto XIV; crea una serie di preparati in cera a scopo didattico per l'Accademia delle Scienze dell'Istituto marsigliano, avvalendosi dell'opera di Giovanni Manzolini il quale, non sentendosi adeguatamente valorizzato, abbandona dopo tre anni l'incarico; continua l'attività di ceroplasta nella sua abitazione, trovando una brava collaboratrice nella moglie Anna Morandi, che diventa così esperta nel modellare la cera da sostituirlo pienamente alla sua morte, raggiungendo il successo artistico che il marito non ha ottenuto. Per aiutare il marito nella realizzazione di preparati in cera, deve necessariamente conoscere a fondo l'arte anatomica. Acquisisce presto una notorietà tale che nel 1750 il dottor Galli, avendo aperto in casa propria una Scuola di Ostetricia per i chirurghi e le mammane, le commissiona una serie di lavori a scopo didattico; «aggregata all'Accademia Clementina nel 1755 riceve nel 1760 la nomina di modellatrice in cera presso la cattedra di Anatomia con l'onorario di 300 lire bolognesi... il suo nome è celebre in tutta Europa, ne son testimoni i ripetuti inviti di molte prestigiose università europee, dell'Accademia di Londra, di Caterina II, cui risponde sempre con un rifiuto»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> V. OTTANI, G. GIULIANI-PICCARI, *L'opera di Anna Morandi Manzolini nella ceroplastica bolognese*, in *Alma Mater Studiorum, la presenza femminile dal XVIII al XX secolo*, Bologna 1988, 83.

Alla fine del XIV secolo la campagna dei medici professionisti contro le guaritrici colte urbane è praticamente conclusa in tutta Europa. I medici hanno ormai il monopolio nelle classi superiori, fatta eccezione per l'ostetricia che rimane un campo prettamente femminile. La subordinazione femminile, sancita dalle Università dopo il Mille, è di fatto avallata da una spiegazione di natura biologica o, meglio, di deficienza ontologica: le donne possono essere per natura ottime ausiliarie dei medici, ostetriche, più tardi infermiere, ma mediche di professione in Italia solo dopo l'ammissione a tutte le facoltà sancita dalla legge del liberale Ruggero Bonghi nel 1875. A un sapere scientifico maschile ha quindi progressivamente fatto da contraltare la superstizione femminile; il processo soppressivo, che ha implicato anche necessariamente un diverso rapporto con la natura e l'ambiente, è stato un processo affatto naturale, bensì il risultato di una estromissione violenta. La posta in gioco è decisamente alta: il monopolio economico della medicina e della scienza in genere, anche nelle sue applicazioni pratiche, cioè la tecnologia, il controllo dell'organizzazione istituzionale, dei profitti e del prestigio sociale. La lotta è anche squisitamente politica perché le guaritrici, le erboriste, le botaniche, le levatrici appartengono ad una cultura popolare, ed è piuttosto facile tacciarle di sottocultura.

Sfortunatamente le ree di stregoneria, per lo più, povere, analfabete o sole, non hanno lasciato scritta la loro storia, riferita invece dalla classe dominante che imbastisce i processi a loro carico. Nei processi alle streghe, significativamente e logicamente, è il medico che dà l'impronta scientifica a tutto il procedimento giudiziario; fra i delitti di cui sono accusate, avendo come guida il *Malleus malleficarum*, manuale di interrogatori, opera di due domenicani, è citato quello riguardante i poteri magici sulla salute, provocare il male e guarire, talvolta l'accusa è anche specifica, cioè possedere abilità mediche e ostetriche; le streghe guaritrici sono nella realtà spesso le uniche che prestano assistenza ai ceti più bassi che non dispongono di un sistema di assistenza, mentre re e nobili hanno medici di corte e dottori privati. La Chiesa imposta l'attacco alle guaritrici sulla magia, non sulla medicina, il loro potere è derivato da Satana, quindi sono una evidente minaccia per la Chiesa, e più aumentano le capacità diaboliche, meno dipendono dai poteri religiosi. Gli incantesimi infatti sono considerati almeno altrettanto efficaci delle preghiere per guarire le malattie, ma mentre queste sono approvate, non lo erano i primi. La stregoneria, di cui non esiste il corrispettivo maschile, per il carico di devianza eretica che porta con sé, in cui la donna è una *ianua diaboli*,

la porta di cui il diavolo si serve per entrare sulla terra, ha lasciato una traccia notevole nell'immaginario collettivo; da allora in poi un aspetto della femminilità è sempre stato associato alla stregoneria e le donne che hanno continuato in poi a denominarsi guaritrici sono state circondate da un alone di superstizione, e quindi di non scientificità, un ripiego quando la scienza medica maschile si dimostrava impotente. La saggia o strega ha a sua disposizione mille rimedi, molte delle erbe curative scoperte dalle streghe hanno tuttora una collocazione nella farmacologia moderna; dispone di analgesici, digestivi, calmanti, usa la segale cornuta per i parti quando ancora la Chiesa riteneva le doglie conseguenza necessaria della punizione divina per il peccato di Eva. La belladonna, usata come antispastico, è impiegata dalle guaritrici per impedire le contrazioni uterine in casi di parto prematuro. Alla fine del processo di estromissione, la distinzione fra la conoscenza del mondo naturale da parte delle donne e la medicina maschile pone il medico su un piano intellettuale e morale nettamente superiore alla guaritrice femmina e costituisce anche una facile copertura all'incapacità dei medici, poiché tutto ciò che non è guaribile può essere il risultato di una fattura. Il *corpus* di saperi indagato finisce per essere talmente screditato tra le classi medie che nei secoli XVII e XVIII i praticanti hanno la possibilità di invadere l'ultimo terreno rimasto alle guaritrici, l'ostetricia. L'attacco inizia con la rivendicazione dell'uso del forcipe, legalmente classificato come strumento chirurgico, mentre le donne sono giuridicamente escluse dalla pratica della chirurgia. Passando nelle mani dei barbieri-chirurghi, la pratica ostetrica si trasforma rapidamente da servizio di vicinato a pratica lucrativa.

## 2. *L'evoluzione della cura attraverso i diritti*

Una figura di trapasso e di cerniera fra Ottocento e Novecento nella teoria e pratica della cura, secoli in cui si consolida e si estende da un capo all'altro dell'Europa e anche nel cosiddetto Nuovo Mondo, è Lydia Pinkham, nata a Lynn, nel 1819, a metà strada fra Boston e Salem. Decima figlia, nasce in una famiglia di tradizione quacchera, antischiavista, sostenitrice dei diritti civili; s'impegna nella lotta contro l'alcolismo, diffondendo i principi della temperanza, cioè moderazione, evitando gli eccessi, e dell'*underindulgence*, cioè una modalità equilibrata e autodisciplinata verso i propri istinti. Sposa nel 1843 un giovane Isaac Pinkham, vedovo per la morte della moglie, con una bambina di un anno; un suo

debitore, un macchinista di Lynn, che non era riuscito a ottenere un prestito dalla banca, salda come può il suo debito con denaro contante e una ricetta, adatta ai problemi della salute femminile. Isaac gira la formula a Lydia. «Le donne del tempo erano interessate a ottenere rimedi curativi vuoi per la carenza di offerta farmaceutica ai suoi inizi, vuoi per la forte sfiducia delle donne nella classe medica maschile. Infatti, un libro di medicina era regolarmente accanto al libro di cucina sullo scaffale della dispensa in ogni casa. Per anni la signora Pinkham aveva preparato tè di finocchio e rabarbaro, pesato gl'ingredienti, come sua madre prima di lei aveva fatto, trascrivendolo liberamente...»<sup>3</sup>. Nel territorio l'uso di infusi e droghe era una pratica consueta, e fra gli antenati della famiglia Pickham sembra sia annoverata una donna accusata di stregoneria e processata; i vecchi coloni puritani avevano imparato a mescolare le ricette come le varie droghe vegetali locali degli indiani e anche per Lydia la parola vegetale significa qualcosa di sicuro, semplice e affidabile, ogni donna cresciuta nelle fattorie ha un sottotetto usato per l'essiccazione; con i suoi preparati, Lydia non offre solo un composto vegetale, un'alternativa alle terapie ufficiali, condividendo la sfiducia nei medici. Le sue affermazioni: solo una donna può capire i mali di una donna e trovare un rimedio, poiché bisognava agire in armonia con le leggi che governano il sistema femminile, la rendono una pioniera della moderna medicina di genere. I quattro figli le propongono di vendere gli infusi che continua a offrire gratuitamente, finanziando la stampa di un migliaio di copie di un volantino, distribuendoli casa per casa. Lydia scrive a mano le etichette, insieme a una cartella intitolata *Guida per le donne*; le bottiglie vengono spedite all'interno di scatole di seconda mano; fra gli obiettivi più importanti raggiunti è ottenere richieste da parte dell'ordine dei farmacisti, e le vendite iniziano a essere consistenti dal 1875. I Pinkham registrano un brevetto, e poco dopo, inseriscono la sua fotografia sul farmaco; la difficoltà delle donne a confidarsi con i medici inducono molte di loro a contattare Lydia Pickham che risponde dando consigli e suggerimenti; la corrispondenza è tale che ad occuparsene è un gruppo di donne che protocollano la corrispondenza formando un archivio. È autrice di numerose guide, che vedono ben 167 edizioni, tra cui una guida per la salute delle donne del 1890 giudicata oscena; in un opuscolo dedicato alla *Sanative Wash* raccomanda la cura e l'igiene personale, per malattie sessuali, leucorrea, emorragie, crampi mestruali, proponendo particolari

<sup>3</sup> P. MONGILLO, *Il suo nome è... Lydia Pinkham*, Salerno 2011, 37.

utensili, docce, lavaggi. Molte donne continuano a scriverle anche dopo la sua morte avvenuta nel 1883, per lei si scrivono canzoni e ballate come *Lyly the Pink*, versione di *The Ballade of Lydia Pinkham* incisa in Inghilterra nel 1968.

L'Ottocento è anche e soprattutto in Italia il secolo della svolta per il riconoscimento di un diritto fondamentale, non politico, ma civile, cioè il diritto all'istruzione; peraltro, considero personalmente quest'ultimo un diritto che è anche politico, poiché i livelli di alfabetizzazione sono stati qualificanti per il riconoscimento dello *ius suffragii*. Con il R. D. del 3 ottobre 1875 firmato dal ministro liberale Ruggero Bonghi si consentiva l'accesso all'Università per le donne; le donne possono essere iscritte nel registro degli studenti e degli uditori, presentando insieme ai documenti anche un 'attestato di buona condotta'; paradossalmente però l'ammissione femminile nei licei è posteriore, 1883, e da questa data alle donne è realmente consentito di iscriversi ai corsi universitari. La prima donna laureata in Medicina in Italia, Ernestina Manassé, sposata all'avvocato Giacomo Paper, ha in realtà già studiato medicina all'Università di Zurigo; apre successivamente un ambulatorio per donne e bambini, ma lavora per lo più privatamente e gratuitamente, come del resto farà successivamente Anna Kuliscioff, la teorica del socialismo italiano, chiamata la dottoressa dei poveri. Sempre di origine russa come le due precedenti è Matilde Zamboni Eitner Dessalles, nata a Odessa, ma di padre italiano e di madre polacca; risiede a Bologna dal 1877 al 1890, dopo aver intrapreso studi universitari a Zurigo e Berna e sostiene l'esame per il riconoscimento della laurea ottenuta pochi mesi prima; «Matilde apre poi probabilmente presso la propria abitazione uno studio insieme al genero medico, è attiva nella lotta contro la prostituzione, e dopo un primo periodo di prestazioni gratuite, viene stipendiata dalla sezione femminile della Società operaia di Bologna, diventando la prima medica sociale di una società di mutuo soccorso»<sup>4</sup>. La regolare assunzione negli ospedali pubblici è ancora lontana, certamente legata ai pregiudizi di genere, ma non è estranea la concorrenzialità professionale ed economica. Sarà necessaria l'istituzione dell'albo dei medici e chirurghi, consentendo una scelta più libera nell'esercizio privato o pubblico della professione. L'esercizio dell'*ars medica* inizia a legarsi dopo l'Ottocento anche alla ricerca scientifica in campo universitario, con una fisionomia molto prossima all'ecologia; Maria Ma-

<sup>4</sup> M. SEVERINI, *Le fratture della memoria storia delle donne in Italia dal 1848 ai nostri giorni*, Venezia 2023, 84.

tilde Principi è una delle non numerosissime studiosse che si occupano fin dagli anni universitari, di entomologia; di nascita perugina, risiede nel capoluogo umbro perché il padre ha vinto una cattedra per l'insegnamento di geologia presso la Facoltà di Agraria. Si laurea nel 1937, discutendo una tesi di entomologia agraria pubblicata l'anno successivo; il soggetto sono insetti chiamati neurottari, economicamente importanti perché attivi entomofagi. Nel 1938 concorre per una borsa di studio in entomologia bandita dal Ministero Agricoltura e Foreste. Nella Commissione è presente lo scienziato Guido Grandi, il quale la invita a specializzarsi presso l'Istituto di Entomologia della Facoltà di Agraria di Bologna; le affida ricerche sui coleotteri responsabili della distruzione delle colture di lino, incrementate senza successo dalla politica autarchica del fascismo; studia anche gl'insetti dannosi del platano. La lotta contro gl'insetti dannosi veniva allora condotta prevalentemente con i cosiddetti insetticidi organici di sintesi, ma il loro abuso e gli effetti erano per molti aspetti nocivi. Il compito di iniziare opportune ricerche e raccogliere la documentazione bibliografica mondiale sui provvedimenti adottati per limitare gli effetti deleteri è affidato alla Principi, che avverte la necessità di introdurre in Italia metodi già affermati in altri paesi. Il sistema applicato all'agricoltura consente di effettuare interventi chimici solo nelle situazioni in cui la densità del mangiatore di piante costituisce un danno economico e poggia sull'utilizzazione dell'opera di contenimento degli insetti dannosi tramite altri insetti indirettamente entomofagi. A breve distanza temporale, considerato che nel 1958 la Principi è direttrice dell'Istituto di Entomologia di Bologna, tesi analoghe avanzerà non molti anni dopo la studiosa Rachel Carson, ritenuta la madre del movimento ambientalista con il suo libro *Primavera silenziosa*; l'impegno e il coraggio personale sono serviti da modello nella lotta per la difesa dell'ambiente in tutto il mondo. L'opera della biologa statunitense viene pubblicata nel 1962, ai primordi del pensiero delle donne sulla natura<sup>5</sup>. I contributi di scienziate, filosofe e attiviste crescono soprattutto a partire dalla metà degli anni '70 e a esse va riconosciuto il merito di aver trattato la natura e la scienza come fatti sociali, come costruzioni influenzate da ideologie e stereotipi. Era necessario, dunque, un lungo lavoro di smantellamento anche del lessico e l'elaborazione di nuove strategie politiche. L'impatto sociale e culturale di *Primavera silenziosa* fu notevole come le critiche che l'autrice dovette affrontare come biologa e come donna. Al Gore, vicepresidente nell'am-

<sup>5</sup> R. CARSON, *Silent Spring*, Boston 1962.



ministrazione Clinton, curatore dell'Introduzione al testo, afferma che la lettura dell'opera è stata una delle ragioni del suo impegno ambientalista e discussa, dietro insistenze della madre attorno al tavolo da pranzo. Il libro inizia con il capitolo *Una favola che può diventare realtà*, in cui la Carson descrive uno splendido habitat, che inspiegabilmente si ammala e muore; la località è inventata, ma «anche se inavvertito, un truce fantasma cammina al nostro fianco e la catastrofe qui prospettata può facilmente diventare una tragica realtà. Perché tacciono le voci della primavera in innumerevoli contrade d'America?»<sup>6</sup>. Rachel Carson fu fatta segno di varie accuse, compresa quella di essere una donna isterica. Persino l'*American Medical Association* si schiera a fianco delle aziende chimiche perché il nodo del suo pensiero si basa sull'equilibrio proprio della natura come forza principale nella sopravvivenza dell'uomo. Al contrario, la chimica moderna e gli scienziati ritengono che sia l'uomo a controllare saldamente la natura; le ricerche della biologa riguardano soprattutto l'azione degli insetticidi e dei pesticidi. La sua più grande eredità in realtà è stata sottolineare l'interconnessione profonda che esiste tra gli esseri umani e l'ambiente naturale, un'idea destinata a influenzare molto i movimenti che circa dieci anni dopo vedono la luce negli Stati Uniti. Nei movimenti femministi, pacifisti, antinucleari, animalisti, ambientalisti crebbe la consapevolezza che l'ideologia che giustifica l'oppressione in base alla razza, alla classe, al genere, alla sessualità e alla specie è la stessa che stabilisce il dominio sulla natura. Come l'autrice scrive, la natura è spesso descritta come silenziosa perché gli uomini non sanno più decodificare il suo linguaggio, solo quando inizieranno veramente ad ascoltarla si potrà agire per preservarla. L'autrice non sostiene mai un totale divieto di pesticidi ed erbicidi ma quantomeno valutato attentamente il rischio di queste sostanze nel tempo e nello spazio. La morte precoce dell'Autrice non impedì che *Primavera silenziosa* costituisse il primo nucleo di idee ambientaliste che ebbe un impatto notevole perché nel 1963 il presidente Kennedy chiese agli esperti un rapporto; nel 1970 nacque infatti l'agenzia americana per la protezione dell'ambiente mentre due anni più tardi il DDT fu vietato negli Stati Uniti. L'autrice non riuscì a vedere i risultati della sua opera perché morì nel 1964 di cancro, malattia causata direttamente dall'esposizione alle sostanze chimiche tossiche.

<sup>6</sup> R. CARSON, *Primavera silenziosa*, 12<sup>a</sup> ed., Milano 2022.



## LAVORO FEMMINILE E DISCRIMINAZIONI NELLA PROSPETTIVA DEL RISCHIO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'effettività delle norme antidiscriminatorie nel diritto internazionale. – 3. Il modello regolativo procedurale e il contratto collettivo nella lotta alle discriminazioni di genere. – 4. La regolazione delle discriminazioni nella prospettiva del rischio.

### 1. *Introduzione*

Quando parliamo del principio di eguaglianza sono significative le parole dell'Avvocato Generale Poirares Maduro nel caso Coleman: «vale la pena di ricordare quali sono i valori ad esso sottesi. Si tratta della dignità umana e dell'autonomia della persona. La dignità umana ricomprende, come contenuto minimo indispensabile, il riconoscimento del fatto che ogni essere umano ha uguale valore [ ]. Esso impone che i singoli siano in grado di determinare e di condurre la propria esistenza attraverso una serie successiva di scelte tra diverse opzioni»<sup>1</sup>. Le parole dell'Avvocato Generale Poirares Maduro, per il loro carattere generale, valgono al di là della specifica ipotesi della discriminazione sulla base dell'*handicap* e si applicano perfettamente a tutti i casi di discriminazioni fondate su fattori vietati dalla legge, come nell'articolo 19 TFUE o la Dir. n. 78/2000/Ce.

Nel caso delle discriminazioni di genere nel rapporto di lavoro assistiamo esattamente a questo: ad alcune persone è impedito, a causa del loro genere, l'esercizio dell'autonomia, che presuppone che alle persone sia data una gamma di opzioni entro le quali scegliere. Quando questa gamma di opzioni entro le quali scegliere è limitata, significa che a determinate persone, in questo caso le donne, è sottratta la possibilità di

<sup>1</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale M. Poirares Maduro, presentate il 31 Gennaio 2008, punto 9.

accedere al mercato del lavoro alle stesse condizioni degli uomini, con una lesione della loro autonomia e della loro dignità.

Oltre a questa lettura tradizionale del principio di eguaglianza richiamata nelle fonti internazionali, europee e nazionali, in questo saggio si intende proporre un'ulteriore interpretazione di tale principio alla luce della teoria del rischio, in modo da evidenziare le carenze degli ordinamenti giuridici dal punto di vista della giustizia distributiva. Pertanto, partendo prima di tutto dalla constatazione della carenza di effettività delle norme che definiscono il principio di eguaglianza e i divieti di discriminazione, si propone di analizzare il tema del lavoro femminile e delle discriminazioni nella prospettiva del rischio.

## 2. *L'effettività delle norme antidiscriminatorie nel diritto internazionale*

Nelle fonti internazionali dell'OIL, il divieto di discriminazione in materia di impiego e professione rientra tra i diritti fondamentali indicati nella Dichiarazione dell'OIL del 1998 sui principi e diritti fondamentali del lavoro. Gli Stati devono garantire l'attuazione dei diritti in essa dichiarati: a) libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva; b) eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio; c) abolizione effettiva del lavoro minorile; d) eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione; e) un ambiente di lavoro sicuro e salubre, ciò indipendentemente dalla ratifica delle corrispondenti Convenzioni internazionali. Il richiamo al divieto di discriminazione nel novero dei diritti fondamentali della Dichiarazione dell'OIL del 1998 chiarisce la rilevanza di tale divieto nell'ambito del lavoro come strumento per realizzare obiettivi di giustizia sociale: «la garanzia dei principi e diritti fondamentali del lavoro riveste un'importanza ed un significato particolari in quanto fornisce agli interessati la possibilità di rivendicare liberamente e con pari opportunità la loro giusta partecipazione alla ricchezza che essi stessi hanno contribuito a creare, nonché di realizzare pienamente il loro potenziale umano».

Nonostante l'affermazione del diritto all'eguaglianza e dei divieti di discriminazione, sia nelle fonti internazionali che nelle fonti dell'Unione Europea e in tutti i sistemi giuridici nazionali, tutti gli ordinamenti giuridici devono confrontarsi con il problema dell'effettività di tali principi. D'altra parte, come ci ricorda Bobbio, «il problema di fondo relativo ai diritti dell'uomo è oggi non tanto quello di giustificarli, quanto quello

di proteggerli»<sup>2</sup> o, in altri termini, l'effettività delle norme che li affermano. Al fine di determinare in ciascun ordinamento giuridico il livello di effettività dei diritti sociali, come il principio di eguaglianza e di non discriminazione, è indubbiamente fondamentale valutare i meccanismi di *enforcement*<sup>3</sup> e l'apparato sanzionatorio delle norme che definiscono i diritti. Nel caso del diritto del lavoro, l'effettività dei diritti dipende in gran parte dal ruolo delle parti sociali, dall'intervento della contrattazione collettiva e del diritto di sciopero che, tuttavia, hanno ruoli e spazi diversi negli ordinamenti nazionali. Da questo punto di vista, riteniamo possa essere utile osservare i dati che l'Organizzazione Internazionale del lavoro fornisce sulla situazione globale dell'eguaglianza di genere e, quindi, sulla effettività dei principi enunciati dall'OIL stessa.

Nel rapporto dell'OIL *A Quantum Leap for Gender Equality. For a Better Future of Work For All*, pubblicato nel 2019, l'OIL ha analizzato la situazione globale dell'eguaglianza di genere, fornendo una ricca analisi statistica che rende evidente questa distanza tra l'affermazione del principio dell'eguaglianza di genere e l'effettività di tale diritto. Si pensi solo al divario retributivo di genere: i dati dell'OIL mostrano che in media, a livello globale, le donne sono retribuite il 20% in meno degli uomini, mentre i dati di Eurostat segnalano che le donne sono pagate, in media, il 12.7% in meno rispetto agli uomini. Eppure, i divieti di discriminazione, sia in base al genere che ad altri motivi di discriminazione, in materia retributiva e nell'occupazione, sono oggetto di due specifiche convenzioni dell'OIL: la Convenzione C100, *Convenzione sull'uguaglianza di retribuzione*, del 1951 (ratificata dall'Italia nel 1956) e la Convenzione C111, *Convenzione sulla discriminazione (impiego e professione)*, del 1958 (ratificata dall'Italia nel 1963). Si tratta di due convenzioni fondamentali, con il più alto numero di ratifiche (entrambe sono state ratificate da 173 e 175 paesi su un totale di 187) eppure, nonostante ciò e nonostante l'evidente riduzione del *gender gap* nel mercato del lavoro, i dati OIL segnalano che c'è ancora molto da fare.

Prima di tutto, relativamente alle discriminazioni nell'accesso al lavoro, i dati sul tasso di occupazione femminile a livello mondiale mostrano che, stando ai dati degli ultimi anni, le donne hanno il 26% di possibilità in meno rispetto agli uomini di essere occupate e, se lo sono, hanno una probabilità molto più alta, rispetto agli uomini, di essere occupate in

<sup>2</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1990, 16.

<sup>3</sup> Z. RASNACA, A. KOUKIADAKI ET ALII, *Effective Enforcement of EU Labour Law*, London 2022.

mansioni con professionalità basse, con condizioni di lavoro peggiori o nel settore informale. Le donne sono infatti spesso relegate ad un'occupazione nel settore informale: nel 90% dei casi nell'Africa Subsahariana, nell'89% dei casi nel sud dell'Asia e nel 75% dei casi in America Latina. Inoltre, l'intersezione del genere con altri *status* (migrante, condizione etnica, disabilità e HIV) aumenta in maniera rilevante la possibilità che alle donne siano offerte condizioni deteriori di lavoro.

Quanto alla qualità dell'occupazione e alla presenza delle donne nei livelli professionali più elevati, i dati OIL confermano che le donne sono sottorappresentate nelle posizioni manageriali: a livello globale solo il 27.1% dei *manager* e dei *leader* sono donne. Questo dato è cambiato pochissimo negli ultimi 27 anni e, naturalmente, si segnalano importanti differenze negli Stati membri dell'Unione Europea, in parte grazie a interventi legislativi improntati al modello delle azioni positive e in parte grazie a cambiamenti sociali e culturali di lungo termine.

Al fine di comprendere quali siano i fattori che ostacolano le pari opportunità nell'occupazione e nella qualità del lavoro, il rapporto OIL *A Quantum Leap For Gender Equality* individua, tra quelli maggiormente rilevanti, il livello di istruzione delle donne. Sul punto, tuttavia, i dati forniti dall'OIL mettono, almeno in parte, in crisi la convinzione che occorra aumentare i livelli di accesso all'istruzione e alla formazione delle donne per ridurre il *gender gap* nel mercato del lavoro. Infatti, a livello globale, il 41.5% delle donne adulte con una laurea è disoccupata, mentre lo è solo il 17.2% degli uomini nella stessa condizione. La conclusione alla quale giunge l'OIL è che l'istruzione e la formazione siano importanti per ridurre il *gender gap*, ma non sono il fattore determinante.

Un altro elemento che può ostacolare la parità di genere analizzato nel rapporto dell'OIL è il lavoro di cura, che nelle diverse società è spesso assegnato alle donne e che le tiene lontane dal mercato del lavoro.

Circa 606 milioni di donne in età da lavoro (pari al 21.7%) svolgono un lavoro non retribuito di cura a tempo pieno, mentre solo 41 milioni di uomini (pari all'1.5%) svolgono questo tipo di lavoro. Questo impegno gravoso per le donne non sembra diminuire in modo significativo nel tempo: tra il 1997 e il 2012, il tempo che le donne hanno dedicato al lavoro di cura e domestico è diminuito di 15 minuti al giorno, mentre per gli uomini è aumentato di soli 8 minuti al giorno. Si stima che, a questo ritmo, per riequilibrare il *gender gap* ci vorranno 209 anni.

Tra i fattori considerati maggiormente rilevanti e di ostacolo alla parità di genere vi è la cosiddetta "penalizzazione da maternità": il rapporto

OIL evidenzia che nel 2015, in 51 paesi, il 45.8% delle madri di bambini piccoli (da 0 a 5 anni) era occupata, mentre la percentuale di donne occupate senza figli in quella fascia di età era del 53.2%.

La maternità penalizza anche la *leadership* delle donne, che secondo i dati OIL hanno, a causa della maternità, i tassi più bassi di partecipazione alle posizioni manageriali: solo il 25.1% dei *manager* con figli di età al di sotto dei sei anni è donna, mentre gli uomini con posizioni manageriali e con figli della stessa età sono il 74.9%. La differenza permane, ma è meno evidente, quando si analizza la percentuale di donne *manager* senza figli piccoli (il 31.4% sono donne e il 68.6% sono uomini).

La maternità incide negativamente nei confronti delle donne anche relativamente alle retribuzioni. Gli studi in materia citati nel Rapporto OIL affermano quanto sia fondamentale ridurre il carico del lavoro di cura delle donne per garantire la parità retributiva: fino a che non si ridurrà il carico del lavoro di cura delle donne in ambito familiare attraverso politiche di incentivazione della parità nella cura parentale, non potranno aumentare le ore lavorate e, di conseguenza, il livello delle retribuzioni delle donne.

Più in generale, quanto al *gender pay gap*, l'OIL segnala il dato preoccupante del 18.8% come media a livello globale. Oltre al tema della gravidanza, già sottolineato in precedenza, le cause del divario retributivo di genere sono molteplici e, secondo il rapporto OIL, il *gender pay gap* non è sempre legato ai livelli di istruzione. Donne con un livello di istruzione pari agli uomini (o anche superiore) sono comunque retribuite meno rispetto ai loro colleghi maschi per lavori di eguale valore. Da questo punto di vista, relativamente all'aspetto del divario retributivo di genere, i dati dell'OIL confermano quelli di altre Agenzie internazionali come l'OECD<sup>4</sup>, le quali rilevano che il *gender pay gap* è sostanzialmente rimasto inalterato dal 2010, con piccoli miglioramenti: nel 2010 nei paesi dell'OECD la media era il 14% e nel 2021 era l'11.9%, e continua ad essere particolarmente elevato nei redditi medio alti. A fronte della molteplicità di cause del divario retributivo, uno dei più importanti strumenti di contrasto è stato individuato negli obblighi di trasparenza e di *audit* a carico dei datori di lavoro, oggetto della recente Direttiva dell'UE sulla trasparenza salariale.

Anche altri fattori come la violenza e le molestie nei luoghi di lavoro hanno un impatto negativo sulla partecipazione delle donne nel mercato

<sup>4</sup> OECD, *The Role of Firms in Wage Inequality*, 2021.

del lavoro. La recente Convenzione C190 sulla violenza e le molestie nei luoghi di lavoro, approvata dalla Conferenza Internazionale del lavoro il 10 Giugno 2019, nel preambolo afferma, infatti, che la violenza e le molestie nei luoghi di lavoro possono impedire alle persone, in particolare alle donne, l'accesso, la permanenza e la carriera nel mercato del lavoro. Nell'ottica della tutela complessiva dei diritti fondamentali definiti dalle fonti internazionali dell'OIL, la Convenzione C190 del 2019 stabilisce che, ai fini della prevenzione e dell'eliminazione della violenza e delle molestie nei luoghi di lavoro, gli Stati membri dovranno rispettare, promuovere e attuare i principi fondamentali e i diritti dei lavoratori, in particolare la libertà sindacale, il diritto alla contrattazione collettiva, l'eliminazione del lavoro forzato e l'eguaglianza e non discriminazione.

Quest'ultimo riferimento alla contrattazione collettiva appare particolarmente importante nel momento in cui dobbiamo riflettere su quali modelli regolativi possano garantire una maggiore effettività dei diritti: il contratto collettivo è visto, infatti, come un fondamentale strumento di prevenzione delle molestie e della violenza. Come si afferma più chiaramente nella corrispondente Raccomandazione R206 del 2019, approvata contemporaneamente alla Convenzione C190, occorre promuovere l'effettivo riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva a tutti i livelli quale modalità per prevenire la violenza e le molestie e intervenire nei confronti delle lavoratrici e, nella misura del possibile, attenuare l'impatto della violenza domestica nel mondo del lavoro.

In quest'ottica di protezione complessiva dei diritti fondamentali e, in particolare, della libertà sindacale e del diritto di contrattazione collettiva, al fine di garantire una tutela piena dell'eguaglianza e non discriminazione, alquanto rilevante è il tema della sotto-rappresentazione femminile nei sindacati e nelle associazioni dei datori di lavoro. Nonostante sia chiaro quanto la presenza delle donne nelle organizzazioni sindacali e datoriali sia importante per realizzare risultati a beneficio delle donne, i dati del 2018, contenuti nel Rapporto OIL *A Quantum Leap For Gender Equality*, mostrano che la presenza femminile nelle istituzioni nazionali del dialogo sociale oscilla dal 25% al 35%. Un dato certamente da migliorare e che evidenzia un limite insito nella carenza di rappresentanza di genere nelle istituzioni della regolazione, non solo democratiche ma anche sindacali.



### 3. *Il modello regolativo procedurale e il contratto collettivo nelle discriminazioni di genere*

Quali modelli regolativi possono garantire una maggiore effettività dei principi della parità e non discriminazione? Occorrerebbe, prima di tutto, partire dalla constatazione della crescente complessità della realtà sociale ed economica oggetto della regolazione normativa, in risposta alla quale il diritto ha elaborato tecniche normative di tipo procedurale accanto a quelle di tipo sostanziale<sup>5</sup>. La proceduralizzazione del diritto si manifesta essenzialmente in quei settori in cui la complessità degli interessi in gioco e dei soggetti impedisce di predeterminare, in una norma di tipo sostanziale, generale ed astratta, gli equilibri tra tali interessi e la definizione dei soggetti da tutelare. Il diritto del lavoro rappresenta uno dei settori dell'ordinamento giuridico che, a causa della complessità e del conflitto degli interessi da valutare (gli interessi dei lavoratori, gli interessi dell'impresa e l'interesse economico generale) nonché dell'articolazione e della complessità delle fonti, meglio si presta ad essere terreno sperimentale di nuove tecniche di regolazione con la devoluzione della funzione normativa alla fonte collettiva.

Indubbiamente, la scelta di modelli sostanziali o procedurali del diritto imporrebbe un'attenta considerazione dei temi della rappresentanza di genere, sopra evidenziati: il rinvio, attraverso norme procedurali, alla regolazione definita da fonti, come la contrattazione collettiva, che possono essere affette da *deficit* di rappresentanza di genere, rischia di rafforzare le discriminazioni alle quali sono esposte le destinatarie della regolazione, proprio a causa del *deficit* di rappresentanza nelle istituzioni regolative. Da questo punto di vista, la soluzione regolativa proceduralista, una volta affrontato seriamente il tema del *deficit* della rappresentanza, avrebbe il merito di superare alcuni aspetti critici della regolazione tipica del diritto a razionalità materiale, tenendo conto della complessità del reale e della irriducibilità di tale complessità unicamente in norme di carattere sostanziale, generali ed astratte. L'espansione di tecniche regolative di tipo procedurale viene vista da alcuni come una possibile cura contro gli eccessi della crisi del modello a razionalità materiale, il più evidente dei quali è considerato l'iperproduzione normativa che, come ammonisce Habermas, può sfociare in una preoccupante tendenza co-

<sup>5</sup> J. HABERMAS, *Fatti e norme*, Milano 1996, 506 ss.; nonché i commenti critici sui diritti fondamentali nel paradigma procedurale di R. ALEXI, *Basic Rights and Democracy* in J. Habermas's *Paradigm of the Law*, in *Ratio Iuris*, 1994, 227 ss.

lonizzatrice del diritto sulla realtà<sup>6</sup>. Il modello regolativo procedurale, nel riconoscere la molteplicità delle istituzioni e dei soggetti di diritto e nel proporre una politica del diritto che garantisca la possibilità di partecipare ai processi decisionali e normativi, presuppone la definizione di diritti partecipativi e spazi comunicativi. La definizione di tali diritti partecipativi e comunicativi presuppone *ex ante* la lotta alle discriminazioni di genere dei soggetti che sono gli attori del processo partecipativo e che sono, in ultima istanza, anche i destinatari delle norme di tipo sostanziale definite attraverso le norme procedurali.

In questo senso, le politiche di parità di genere e antidiscriminatorie trovano sicuramente nel contratto collettivo una fonte regolativa capace di adattarsi alle diverse realtà produttive e, soprattutto, capace di garantire un elevato livello di effettività dei principi di parità e non discriminazione. Soprattutto negli ultimi anni, come dimostra un altro recente rapporto dell'OIL<sup>7</sup>, la contrattazione collettiva ha esteso i suoi temi regolativi alla parità, alla diversità e all'inclusione nel mercato del lavoro. In particolare, relativamente alla parità di genere, i contratti collettivi (l'analisi è riferita a 84 paesi e in diversi settori) il 59% di quelli analizzati contiene misure sulla parità di genere con l'utilizzo di tre tipi di strategie.

La prima strategia è volta ad introdurre misure dirette a ridurre il divario retributivo di genere, non soltanto attraverso l'attuazione del principio del *equal value for equal work*, ma anche attraverso la previsione di aumenti salariali superiori alla media per le occupazioni a bassa retribuzione nei settori a predominanza femminile<sup>8</sup>. In questa direzione si sono mossi gli accordi settoriali in Finlandia, Norvegia e Svezia, attraverso l'introduzione di "indennità di parità" destinate alle lavoratrici con retribuzioni inferiori, sulla base di una comparazione con i salari di lavoratori di altri settori (anche a prevalenza maschile) che abbiano livelli comparabili di qualificazione, esperienza e requisiti professionali<sup>9</sup>.

Anche in Austria, sempre nell'ambito della strategia della lotta alla

<sup>6</sup> J. HABERMAS, *Law as Medium and Law as Institution*, in G. TEUBNER (ed. by) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin 1986, 203 ss.

<sup>7</sup> ILO, *Social Dialogue Report 2022, Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery*, Geneva 2022, 97 ss.

<sup>8</sup> V. GLASSNER, J. HOFMANN, *Austria: From Gradual Change to an Unknown Future*, in T. MÜLLER, K. VANDAELE, J. WADDINGTON (ed. by), *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame*, Brussels 2019, Vol. 1, 43.

<sup>9</sup> T. MÜLLER, *She Works Hard for the Money: Tackling Low Pay in Sectors Dominated by Women – Evidence from Health and Social Care*, ETUI Working Paper No. 2019.11, 23-25.

sottovalutazione del lavoro nei settori a prevalente occupazione femminile, il contratto collettivo aziendale può stabilire attraverso l'«opzione di distribuzione» (*Verteiloption*) a quali gruppi di lavoratrici con retribuzioni inferiori assegnare aumenti retributivi più elevati<sup>10</sup>. Come si può evincere dagli esempi citati, si tratta di soluzioni che solo la contrattazione collettiva può individuare, in quanto adatte a regolare specifiche situazioni che, per loro natura, non potrebbero essere oggetto di una regolazione legale applicabile in via generalizzata.

La seconda strategia della contrattazione collettiva relativamente alle politiche di parità di genere e antidiscriminatorie è indirizzata all'equilibrio dei compiti di cura all'interno dei nuclei familiari. In questo caso, le soluzioni apprestate sono molto differenziate e si adattano ai diversi contesti economici, sociali e culturali<sup>11</sup>. Si rileva, a tal proposito, una estrema varietà di soluzioni<sup>12</sup>, individuate in molti casi durante la pandemia, che vanno dai tradizionali periodi di astensione lavorativa ai congedi parentali, agli accomodamenti ragionevoli durante il periodo della gravidanza, ai diritti di informazione sui cambiamenti organizzativi durante i periodi di congedo parentale<sup>13</sup>.

La terza strategia della contrattazione collettiva in relazione alle politiche di parità di genere e non discriminazione è diretta alla prevenzione e alla lotta alla violenza e le molestie contro le donne nei luoghi di lavoro, con soluzioni di diverso tipo che vanno dalla creazione di specifici comitati all'interno dei luoghi di lavoro in grado di facilitare l'accesso al supporto medico, legale ed economico alle donne vittime di violenza o di molestie, ai diritti di informazione e formazione del personale<sup>14</sup>.

Il modello regolativo procedurale è, dunque, capace di garantire un grado elevato di effettività grazie al rinvio al contratto collettivo, grazie alla sua flessibilità e capacità di adattamento, purché siano garantite in anticipo le regole di partecipazione democratica paritaria e non discriminatoria del genere femminile.

<sup>10</sup> V. GLASSNER, J. HOFMANN, *Austria: From Gradual Change to an Unknown Future*, cit., 43.

<sup>11</sup> J. JULÉN VOTINIUS, *Collective Bargaining for Working Parents in Sweden and Its Interaction with the Statutory Benefit System*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Relat.*, 2020, 36, 367 ss.

<sup>12</sup> ILO, *Social Dialogue Report 2022, Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery*, cit., 98-99.

<sup>13</sup> Ivi, 137 ss.

<sup>14</sup> Ivi, 99.

#### 4. *La regolazione delle discriminazioni nella prospettiva del rischio*

Accanto all'analisi del modello regolativo di tipo procedurale, merita di essere presa in considerazione un'altra teoria che si propone di esaminare, e conseguentemente regolare, le discriminazioni di genere nella prospettiva del rischio.

Il rischio è una categoria tradizionalmente scarsamente considerata dal pensiero giuridico (oggetto delle scienze sociali, delle scienze statistiche ed attuariali e delle scienze dell'organizzazione), anche se costituisce il fondamento del diritto della previdenza sociale. Il rischio, secondo Ulrich Beck, è il principale tratto della società moderna. Si assiste al tramonto della società di classe basata sulla ricchezza per passare alla società del rischio definita *Risk society*, in quanto la società moderna è «*increasingly occupied with debating, preventing and managing risks that it itself has produced*»<sup>15</sup>. I rischi della modernità, infatti, sono caratterizzati dalla loro globalità (come le pandemie) e dalla modernità delle loro cause, in quanto sono un prodotto dell'industrializzazione e della produzione di ricchezza (come i rischi ambientali o i rischi finanziari).

L'approccio basato sul rischio presuppone una diversa lettura degli eventi e della realtà sociale ed economica da regolare, in quanto la realtà stessa può essere concepita in termini di rischio. Il rischio è considerato un carattere fondamentale della modernizzazione, in quanto «la produzione sociale di ricchezza va sistematicamente di pari passo con la produzione sociale di rischi».

Occorre, inoltre, affrontare i dilemmi di giustizia distributiva che accompagnano la produzione di rischi, in quanto non tutti i soggetti sono esposti in egual modo agli stessi rischi nel mercato del lavoro e non tutti sono protetti in egual modo dai rischi sociali, come è stato segnalato durante la crisi finanziaria<sup>16</sup> e durante la pandemia.

Nella prospettiva del rischio anche le tecniche regolative necessitano di essere modificate e gli ordinamenti giuridici sono chiamati a ripensare le stesse modalità della regolazione giuridica, in quanto è il diritto stesso a produrre i rischi, conoscendo, scomponendo e ricomponendo la realtà in termini di rischio dato che: «*en soi rien n'est en risque [ il n'y a pas des risques dans la réalité*»<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> U. BECK, *Living in the World Risk Society*, in *Economy and Society*, 2006, 332.

<sup>16</sup> P. LOI, *Risk: a new paradigm to face market challenges*, in *Eur. Labour Law J.*, 2014, 3, 390 ss.

<sup>17</sup> F. EWALD, *L'Etat Providence*, Paris 1986, 19-20.

Il diritto del lavoro, prendendo in prestito dal diritto della previdenza sociale la tecnica assicurativa, ha già nelle sue categorie fondanti il rischio, in quanto il lavoratore è esposto ad una serie di rischi sociali derivanti dalle modalità stesse di svolgimento del rapporto di lavoro, dal funzionamento del mercato del lavoro, da rischi esterni al mercato del lavoro ma che si riverberano su di esso. La crisi finanziaria del 2008 è la dimostrazione di come i rischi dei mercati finanziari producano a loro volta rischi del mercato del lavoro ai quali, seppure in modo diverso, sono stati esposti tutti i lavoratori. Anche il rischio pandemico ha prodotto i suoi devastanti effetti non solo sulla salute pubblica ma anche sul mercato del lavoro. Per far fronte a quest'ultimo tipo di rischio, l'Unione Europea ha adottato uno specifico strumento in vista della prevenzione della disoccupazione e di salvaguardia dell'occupazione generata dalla pandemia, denominato SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)<sup>18</sup>. Gli Stati Membri hanno avuto accesso ai fondi di SURE (anche se non tutti gli Stati li hanno utilizzati) per finanziare meccanismi di *job retention* che gli analisti internazionali considerano la chiave della ripresa economica in Europa dopo la pandemia<sup>19</sup>.

Se osserviamo le tecniche di protezione dai rischi tradizionalmente elaborate dal diritto del lavoro, nella maggior parte dei casi si tratta di norme di natura sostanziale, inderogabili, con l'assegnazione di diritti indisponibili. In questo senso i diritti sociali fondamentali sono essi stessi tecniche di protezione dai rischi sociali. Nella legislazione più recente, tuttavia, in risposta all'espansione e al mutamento della tipologia dei rischi, il diritto del lavoro, accanto al metodo tradizionale, ha adottato un metodo di natura procedurale, ispirato alla tecnica del *risk management*, diretto a governare il rischio attraverso processi di identificazione, valutazione e gestione dei rischi. Le imprese sono infatti destinatarie di obblighi di natura procedurale diretti a identificare, valutare e gestire i rischi, al fine di minimizzare il loro impatto negativo sui diritti fondamentali e, nel caso del rapporto di lavoro, sui diritti sociali fondamentali. Esempi di questa tecnica regolativa sono rappresentati dalla Dir. 89/381/Cee in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (attuata dal d.lgs. n. 81/2008 in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro), dal Reg. 2016/679/UE sulla protezione dei dati personali, dalla proposta di Re-

<sup>18</sup> Reg. 2020/672/UE del Consiglio del 19 maggio 2020.

<sup>19</sup> S. ANDO *et alii*, *European Labor Markets and the Covid-19 Pandemic: Fallout and the Path Ahead*, *International Monetary Fund Departmental Papers*, DP/2022/004.

golamento sull'Intelligenza artificiale<sup>20</sup> e dalla proposta di direttiva sulla *Due Diligence*<sup>21</sup>.

La prospettiva del rischio può essere utile anche ai fini della regolazione delle discriminazioni di genere. Si tratta di riconcettualizzare la discriminazione in termini di rischio sociale al quale sono esposte determinate categorie di lavoratori e, di conseguenza, elaborare le tecniche di protezione da tale rischio.

Innanzitutto, sia ai fini della identificazione del rischio “discriminazione di genere” che ai fini della individuazione dei sistemi di protezione da tale rischio nel mercato del lavoro, occorre valutare e misurare il rischio, al fine di adottare le misure di prevenzione e di protezione idonee. A tal fine occorrerebbe sperimentare tecniche normative alternative al modello tradizionale della norma comando-sanzione, che consentano il coinvolgimento dei destinatari diretti e indiretti delle norme volte a proteggere dal rischio delle discriminazioni di genere. In questo senso un'integrazione del modello regolativo di tipo procedurale con il modello regolativo basato sul rischio dovrebbe consentire di sperimentare tecniche di protezione contro le discriminazioni di genere nel mercato del lavoro. La combinazione di queste due tecniche regolative consentirebbe, in altri termini, di definire procedure e soggetti in grado di valutare e misurare il rischio dei soggetti destinatari delle norme (ad es. uno specifico gruppo di lavoratrici con caratteristiche di età, professione, esperienza lavorativa, *status familiare etc.*). Questo consentirebbe di adattare gli interventi di tipo normativo o gli incentivi economici ai diversi gradi di rischio, rifuggendo le classificazioni generiche che producono inefficienze o effetti distorsivi.

Occorre innanzitutto partire dal presupposto che l'appartenenza ad un determinato genere non comporta l'assegnazione automatica e indifferenziata della caratteristica di “soggetto svantaggiato nel mercato del lavoro”, un soggetto, cioè, che sopporta un rischio di esclusione dal mercato del lavoro più elevato di altri. Tale rischio di esclusione dal mercato, o di difficoltà di rientro nel mercato, dovrebbe essere accertato sulla base di indici condivisi attraverso procedure che coinvolgono anche gli

<sup>20</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, Bruxelles, 21.4.2021 COM(2021) 206 *final*.

<sup>21</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la Dir. 2019/1937/Ue, COM/2022/71 *final*.

attori sociali. In questa direzione sembra essersi già mosso il legislatore comunitario, conscio della necessità di differenziare gli incentivi economici all'assunzione da destinare a specifiche categorie di donne. Nel Reg. 2204/2002/Ce, ad esempio, si sottopongono alla procedura semplificata dell'informazione, e non a quella dell'autorizzazione, tutti gli aiuti previsti dagli Stati membri per incentivare l'assunzione di donne in aree in cui il tasso medio di disoccupazione femminile superi il 100% della media comunitaria da almeno due anni e in aree in cui il tasso di disoccupazione femminile abbia superato il 150% del tasso di disoccupazione maschile nell'area considerata per almeno due dei tre anni precedenti. Si tratta di aiuti destinati all'inserimento di soggetti, insieme ad altre categorie, considerati svantaggiati e per i quali si esclude un possibile conflitto con la concorrenza, da valutare a seguito di una procedura di autorizzazione. Ciò che importa sottolineare è che la misura incentivante costituisce uno strumento per ridurre il rischio nel mercato del lavoro, che tuttavia non è uguale per tutte le donne, ma è considerato più elevato quando vi sia un contesto generale di crisi nel mercato del lavoro (accertato, peraltro, dalla rilevazione di specifici requisiti quantitativi) o quando l'appartenenza al genere femminile si cumuli con altri fattori di rischio quali l'età, l'appartenenza etnica o religiosa, la condizione di genitore unico *etc.*

La stessa Corte di Giustizia europea, in due sentenze note nonché contraddittorie, cioè il caso *Kalanke*<sup>22</sup> e il caso *Marsball*<sup>23</sup>, fa riferimento alla nozione di sotto rappresentazione delle donne nel settore e nelle mansioni considerate, e solo nel caso in cui si accerti che esiste una sotto rappresentazione femminile ritiene possibile ricorrere allo strumento dell'azione positiva consistente nella preferenza, ai fini dell'assunzione, della candidata donna rispetto ad un candidato uomo che abbia le stesse caratteristiche professionali. In questi due casi è reso chiaro il concetto che non è sufficiente essere donna per giustificare un'azione positiva, ma è necessario che vi sia un'obiettiva e quantificabile condizione di sotto rappresentazione del personale di genere femminile in specifici e ben delimitati settori del mercato del lavoro. L'azione positiva può, in questo caso, essere vista come il correttivo del rischio del mercato del lavoro che colpisce in misura superiore le donne in determinati contesti.

Il rischio di esclusione dal mercato o il rischio della disoccupazione non è l'unico rischio rilevante legato al genere. Come evidenziano i dati

<sup>22</sup> C. Giust., 17.10.1995, C-450/93, *Kalanke*.

<sup>23</sup> C. Giust., 11.11.1997, C-409/95, *Marsball c. Nordrhein Westfalen*.

del rapporto OIL *A Quantum Leap*, che abbiamo già analizzato<sup>24</sup>, vi sono fattori come la maternità o i compiti di cura che incidono sulla posizione delle donne nel mercato del lavoro, determinando una maggiore esposizione al rischio. Anche tali eventi possono essere descritti e regolati in termini di rischio, e ciò comporterebbe una riflessione sui costi collegati alla loro assicurazione.

Una lettura della maternità come rischio sociale assicurabile è esclusa dai teorici dell'analisi economica del diritto come Epstein, giacché la gravidanza non è un evento rischioso in quanto largamente controllabile<sup>25</sup>. Assicurare un evento come la gravidanza, inoltre, creerebbe una situazione di *moral hazard* e, quindi, aumenterebbero le probabilità di gravidanza. D'altronde, le teorie di *Law and Economics* si interrogano sull'efficienza e sull'effettività degli interventi regolativi in materia di discriminazione e, addirittura, si afferma l'inutilità o l'inopportunità di qualsiasi intervento legislativo al riguardo<sup>26</sup>, anche se vi è chi ritiene che le imprese che discriminano non siano efficienti in quanto le opzioni discriminatorie le portano a selezionare non sempre i lavoratori più produttivi<sup>27</sup>.

Il rischio non è rappresentato tanto dall'evento biologico in sé, ma è il rischio che le donne sopportano di essere escluse dal mercato del lavoro a causa di questo ipotetico evento biologico. Ed è precisamente il rischio di esclusione dal mercato del lavoro a causa della maternità quello per il quale l'ordinamento giuridico deve apprestare meccanismi di prevenzione e protezione, non solo assicurare la maternità come rischio al pari della malattia. Occorrerebbe, inoltre, fare una riflessione su come attualmente sono calcolati e ripartiti i costi di assicurazione. Potrebbe esserci un problema nella assegnazione dei costi assicurativi che gravano sul datore di lavoro, perché ad esempio non si tiene adeguatamente conto dell'incidenza dei costi di transazione, come i costi della sostituzione e cioè della ricerca di un lavoratore con le stesse caratteristiche professionali, gli eventuali costi per la formazione di questo lavoratore *etc.* Tuttavia, è il rischio di esclusione dal mercato del lavoro associato alla maternità che deve essere oggetto di valutazione complessiva da parte del legislatore al fine di valutare se la tutela tradizionale, consistente nella definizione di periodi di astensione dalla prestazione lavorativa o nel divieto

<sup>24</sup> *Supra* § 1.

<sup>25</sup> R. EPSTEIN, *Forbidden Grounds: the case against employment discrimination*, Cambridge 1992, 332.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> G BECKER, *The Economics of Discrimination*, Chicago 1957.



assoluto di licenziamento durante i periodi di astensione obbligatoria o di congedi parentali, sia in grado di garantire effettività alla protezione contro questo rischio.

Le fasi del rapporto di lavoro nelle quali vi è la maggior probabilità che si attuino, da parte del datore di lavoro, discriminazioni dirette o indirette sono il momento dell'assunzione o il momento del licenziamento. Il legislatore ha concentrato una serie di interventi nella parte finale del rapporto con la tecnica sanzionatoria, dichiarando nullo il licenziamento discriminatorio fondato sul sesso, con l'obbligo della reintegrazione (misura confermata anche nel d.lgs. n. 23/2015). Alcuni studiosi<sup>28</sup> hanno dimostrato che il contenzioso in materia di discriminazione nel rapporto di lavoro è esploso nell'ultimo quarto di secolo (i dati forniti si riferiscono, in vero, al mercato del lavoro negli USA), ma il dato più interessante, che trova conferma anche nel nostro ordinamento, è che nella maggior parte delle controversie si agisce contro l'illiceità del licenziamento e non contro il rifiuto di assunzione. Statisticamente, dunque, un datore di lavoro ha molte probabilità in più di essere chiamato in giudizio perché ha licenziato una donna rispetto ad un datore di lavoro che preferisce assumere un uomo anziché una donna. Il problema che si pone, come evidenziato da alcuni autori<sup>29</sup> è, dunque, che le leggi antidiscriminatorie puniscono chi licenzia per ragioni discriminatorie o proibiscono di compensare con retribuzioni differenziate una eguale prestazione di lavoro, mentre di fatto concedono un condono ai datori di lavoro che rifiutano di assumere personale femminile. Questi dati e le argomentazioni a supporto confermano che le donne (in generale) sopportano un rischio nel mercato del lavoro sia in entrata che in uscita più elevato rispetto agli uomini.

In questo quadro anche la cura può essere qualificata come rischio sociale che colpisce prevalentemente le donne, in quanto soggetti che in modo prevalente svolgono l'attività di cura verso i figli o gli anziani. Si tratta di un rischio che colpisce maggiormente le donne in quanto la loro «capacità di impegnarsi in un lavoro retribuito può essere inibita fornendo attività di cura non retribuite. L'aspetto della cura che dà origine al rischio di cura è la necessità di prendersi cura di coloro che non sono in grado di soddisfare i propri bisogni di cura»<sup>30</sup>. La concettualizzazione in

<sup>28</sup> S.J. SCHWAB, *Un approccio di Law and Economics alla teoria della discriminazione nei rapporti di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, I, 3 ss.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> D. SCHIEK, *Collective bargaining and unpaid care as social security risk: an Eu perspective*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Relat.*, 2020, 36, 395.

termini di rischio della cura è in grado di rimettere in discussione le tradizionali risposte apprestate dagli ordinamenti giuridici. Naturalmente, si tratta di valutare i costi assicurativi e della gestione del rischio di cura, e questo implica il coinvolgimento degli attori sociali. Anche in questo caso la contrattazione collettiva può essere un valido strumento regolativo per individuare modelli di protezione, meccanismi di finanziamento e, in fin dei conti, modelli di giustizia distributiva. Le analisi internazionali mostrano che, effettivamente, i contratti collettivi si stanno impegnando in questo senso<sup>31</sup>. Per ridurre il rischio di cura a carico delle donne è necessario valutare diverse modalità di intervento, come la fornitura di lavoro di cura retribuito, sia in istituti di cura che tramite lavoratori domestici, o una combinazione dei due modelli<sup>32</sup>.

La prospettiva del rischio nella lotta alle discriminazioni di genere appare utile anche quando le discriminazioni siano conseguenza dell'esercizio dei poteri datoriali attraverso l'uso di algoritmi. La proposta di Regolamento sull'IA si è già orientata in questa direzione e prevede «requisiti specifici che mirano a ridurre al minimo il rischio di discriminazione algoritmica, in particolare in relazione alla progettazione e alla qualità dei *set* di dati utilizzati per lo sviluppo dei sistemi di IA, integrati con obblighi relativi alle prove, alla gestione dei rischi, alla documentazione e alla sorveglianza umana durante l'intero ciclo di vita dei sistemi di IA»<sup>33</sup>. Il tema delle discriminazioni algoritmiche apre un nuovo capitolo delle discriminazioni di genere, con implicazioni rilevanti sulla stessa classificazione delle discriminazioni dirette e indirette<sup>34</sup>.

Sebbene la proposta di Regolamento sull'IA non faccia il minimo cenno alla contrattazione collettiva, appare chiaro che il modello regolativo basato sul rischio non potrà prescindere, anche in questo caso, da un intervento rilevante della contrattazione collettiva, come si è già evidenziato in questo saggio.

<sup>31</sup> ILO, *Social Dialogue Report 2022, Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery*, cit., 98.

<sup>32</sup> D. SCHIEK, *Collective bargaining and unpaid care*, cit., 398.

<sup>33</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, cit. §1.2, 4.

<sup>34</sup> M. BARBERA, "La nave deve navigare". *Rischio e responsabilità al tempo dell'impresa digitale*, in *LLI*, 2023, 2, 1 ss.; P. LOI, *Il rischio proporzionato nella proposta di regolamento sull'IA e i suoi effetti nel rapporto di lavoro*, in *Federalismi*, 2023, 239 ss.

LA PREVENZIONE DI MOLESTIE  
E VIOLENZA SUL LAVORO DOPO LA RATIFICA  
DELLA CONVENZIONE ILO 190/2019

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Sistemi regolativi domestici e pluralismo definitorio. – 3. Fattispecie a confronto. – 4. Il diritto prevenzionistico e la declinazione della salute e sicurezza *gender sensitive*.

1. *Introduzione*

La riflessione proposta in tema di molestie e violenza sul lavoro presuppone un'attenzione particolare al dialogo multilivello tra diritto nazionale, dell'UE e internazionale sul tema dopo l'approvazione della convenzione ILO 190/2019 ratificata dall'Italia con l. 4/19. Appare da subito importante segnalare che, finalmente, l'Unione europea ha autorizzato gli Stati aderenti alla ratifica, un'autorizzazione che arriva dopo che paesi come Italia, Francia, Germania, Spagna, Irlanda e Portogallo avevano già ratificato la stessa<sup>1</sup>. Ad oggi sono 38 gli Stati che hanno ratificato la Convenzione, invero non molti.

La Convenzione OIL 190/19 è ratificata in Italia con legge n. 4 del 15 gennaio 2021 ed entra in vigore il 29 ottobre 2022 con il correlato strumento applicativo che l'accompagna, la Raccomandazione n. 206; questi strumenti innovano il quadro normativo domestico, sia sul versante delle definizioni che su quello dell'approccio ai fenomeni regolati<sup>2</sup>.

A seguito della ratifica della Convenzione gli Stati Membri – in ge-

<sup>1</sup> Decisione del consiglio che invita gli Stati membri a ratificare la Convenzione sulla violenza e sulle molestie, 2019 (Convenzione 190) dell'Organizzazione internazionale del lavoro, 13106/23 del 6 ottobre 2023.

<sup>2</sup> C. ALESSI, *La Convenzione ILO sulla violenza e le molestie sul lavoro*, in *Lav. dir.*, 2023, 3, 578; L. CALAFÀ, *Molestie e violenze sul lavoro: strumenti di prevenzione e contrasto*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, numero monografico agosto 2023.

nerale – sono tenuti a rispettare, promuovere e attuare il diritto di tutti a un mondo del lavoro libero dalla violenza e dalle molestie. I primi due articoli della Convenzione definiscono violenza e molestie, nonché il campo soggettivo di applicazione. In particolare, la violenza e le molestie comprendono «un insieme di comportamenti e pratiche inaccettabili o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, o sia ripetutamente, che si prefiggano, causino, o possano causare danno fisico, psicologico o sessuale o economico, e include la violenza di genere». Quest'ultima è parte del concetto generale prioritariamente definito ed è intesa come la «violenza e molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso e genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali» (art. 1, lett. a e b). Alla definizione generale segue l'attenzione al sesso o genere, tutte espressioni della medesima violazione graduata del bene della dignità della persona, ricordando poi che la Convenzione non protegge solo i lavoratori dipendenti, ma «tutti i lavoratori, indipendentemente dallo *status* contrattuale, così come gli apprendisti, i tirocinanti, i volontari e quelli che hanno perso il lavoro o ne cercano uno» (comprese) «le persone che esercitano l'autorità, i doveri e le responsabilità di un datore di lavoro, come i *manager* o i proprietari di piccole imprese» (art. 2, co. 1). Lo stesso articolo 2 aggiunge un secondo comma dedicato al campo di applicazione oggettivo che si estende «a tutti i settori, sia privato che pubblico, all'economia formale e informale, e alle aree urbane o rurali».

La Convenzione si applica alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro che si verifichino *in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscano dal lavoro*, chiarendo la dimensione spaziale – non solo fisica – di quel lavoro in cui si applica la Convenzione stessa: «nel posto di lavoro, ivi compresi spazi pubblici e privati laddove questi siano un luogo di lavoro; in luoghi in cui la lavoratrice o il lavoratore riceve la retribuzione, in luoghi destinati alla pausa o alla pausa pranzo, oppure nei luoghi di utilizzo di servizi igienico-sanitari o negli spogliatoi; durante spostamenti o viaggi di lavoro, formazione, eventi o attività sociali correlate con il lavoro; a seguito di comunicazioni di lavoro, incluse quelle rese possibili dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; all'interno di alloggi messi a disposizione dai datori di lavoro; durante gli spostamenti per recarsi al lavoro e per il rientro dal lavoro» (lett. a-f).

Il titolo IV della Convenzione è intitolato *Protezione e Prevenzione* e supporta strategie a trazione pubblica, sostenute a livello legislativo (come ricorda l'art. 7 della Convenzione) e coordina misure adeguate a

prevenire la violenza e le molestie: queste misure comprendono un ruolo determinante delle autorità pubbliche per i lavoratori e le lavoratrici dell'economia informale, l'identificazione dei settori o professioni e delle modalità di lavoro in cui i lavoratori e le lavoratrici sono maggiormente esposti alla violenza e alle molestie e l'adozione di misure efficaci (art. 8, lett. a, b, c).

## 2. Sistemi regolativi domestici e pluralismo definitorio

Considerate le regole della Convenzione, in attesa di una eventuale proposta di modifica legislativa di adeguamento del sistema interno, diventa centrale la ricostruzione delle molteplici regole e le relative attività di prevenzione e protezione già esistenti e da consolidare o sviluppare ulteriormente, scontata la responsabilità datoriale *ex art.* 2087 c.c. che governa l'intero sistema regolativo interno in materia di salute e sicurezza, in attuazione degli articoli 32 e 35 della Costituzione ai fini dell'adempimento degli obblighi di protezione e prevenzione *ex art.* 9 della Convenzione<sup>3</sup>.

Nel quadro regolativo interno sono molteplici le dimensioni che assumono centrale importanza nella prospettiva del contrasto e della prevenzione della violenza e delle molestie al lavoro. Ci si riferisce al sistema di salute e sicurezza imperniato nel d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (d'ora in poi TU) di attuazione dell'art. 2087 c.c. e al sistema di regole del c.d. diritto antidiscriminatorio che trattano la questione delle molestie al lavoro in chiave antidiscriminatoria; nel lavoro pubblico entrambe queste dimensioni regolative sono incardinate nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 testo unico del lavoro prestato per la PA (d'ora in poi TUPI). Altrettanto trasversale il profilo di relazioni industriali rilevante in materia (sia nel lavoro pubblico che in quello privato) anche in ragione dello specifico riferimento contenuto nell'art. 50-bis del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (d'ora in poi CPO), a

<sup>3</sup> Giova riportare il testo dell'art. 2087 del codice civile (Tutela delle condizioni di lavoro) in ragione della centralità dell'obbligo di sicurezza in questa riflessione: «L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro». In tema, P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in F.D. BUSNELLI (a cura di) *Il codice civile. Commentario*, Milano 2008.

norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246. L'art. 50-bis del CPO prevede che i «contratti collettivi possono prevedere misure specifiche, ivi compresi codici di condotta, linee guida e buone prassi, per prevenire tutte le forme di discriminazione sessuale e, in particolare, le molestie e le molestie sessuali nel luogo del lavoro, nelle condizioni di lavoro, nonché nella formazione e crescita professionale». Il richiamo costante e trasversale al confronto tra la parte datoriale e sindacale nel testo della Convenzione ci ricorda che la questione della violenza e delle molestie è anche (ma non solo) una questione di relazioni industriali<sup>4</sup>. L'approccio al tema a partire dal concetto di rischio violenza e molestia si integra in questo contesto regolativo<sup>5</sup>.

La centralità del genere nella Convenzione ILO è indubitabile, pur non essendo quello del genere o della presenza di altri fattori di rischio (come età, disabilità, razza ed origine etnica, convinzioni personali e religiose) una caratteristica necessaria, ontologica, della definizione di molestia e della violenza al lavoro. Come ampiamente spiegato dalla dottrina, nell'ottica «adottata dalla Convenzione le molestie e la violenza vanno contrastate *a prescindere* dal fatto che integrino anche una discriminazione, e dunque si rivolgano a soggetti portatori di uno dei fattori protetti dalla normativa antidiscriminatoria»<sup>6</sup>.

In termini sistematici, la Convenzione consente una rilettura in chiave prevenzionistica dei rischi psico-sociali della violenza e della molestia – intesa come fattispecie unitaria – nel contesto della tutela della salute e sicurezza regolata nel TU facendo tesoro dei progressi scientifici correlati all'uso di un diritto antidiscriminatorio decisamente perfezionatosi dalla prima metà del 2000 anche grazie all'apporto del diritto dell'Unione europea e dell'interpretazione dello stesso da parte della Corte di giustizia.

### 3. *Fattispecie a confronto*

Dal punto di vista dell'ordinamento interno, quindi, il quadro rego-

<sup>4</sup> C. ALTILIO, S. NEGRI, *Violenza sulle donne e mondo del lavoro: una prospettiva di relazioni industriali. Una prima ricognizione*, in *Working Paper n. 13/23*, [www.bollettino-adapt.it](http://www.bollettino-adapt.it).

<sup>5</sup> M. GIOVANNONE, F. LAMBERTI, *Il rischio violenza e molestie nella disciplina prevenzionistica e nella certificazione della parità di genere*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2023, 2, 1.

<sup>6</sup> C. ALESSI, *La Convenzione ILO sulla violenza e le molestie sul lavoro*, cit., 581.

lativo italiano può considerarsi parziale e limitato. Già per questo primo profilo, quello definitorio, esistono problemi di coordinamento con la Convenzione che meriterebbero di essere attentamente trattati e risolti dal legislatore. L'attesa per l'intervento legislativo non esclude che un datore di lavoro, in base all'art. 26, co. 3-ter, CPO è tenuto «ai sensi dell'articolo 2087 del Codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Le imprese, i sindacati, i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici si impegnano ad assicurare il mantenimento nei luoghi di lavoro di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e di reciproca correttezza».

Se per la violenza, anche morale e psichica il quadro regolativo risulta da riallineare tra lavoro pubblico e lavoro privato, per i casi di molestia non si pone solo un problema di superamento del mero approccio antidiscriminatorio in materia (la molestia è discriminazione se e in quanto collegata a uno specifico fattore di rischio).

A livello nazionale, si pone anche un problema di corretta costruzione della fattispecie da adeguare al diritto sovranazionale a seguito dell'adeguamento del diritto interno all'Accordo europeo sulle molestie e violenza sul luogo di lavoro del 26 aprile 2007<sup>7</sup>. L'accordo descrive i fenomeni nel modo seguente: «molestie e violenza sono l'espressione di comportamenti inaccettabili di uno o più individui e possono assumere varie forme, alcune delle quali sono più facilmente identificabili di altre. L'ambiente di lavoro può influire sull'esposizione delle persone alle molestie e alla violenza. Le molestie avvengono quando uno o più lavoratori o dirigenti sono ripetutamente e deliberatamente maltrattati, minacciati e/o umiliati in circostanze connesse al lavoro. La violenza interviene quando uno o più lavoratori o dirigenti sono aggrediti in circostanze connesse al lavoro. Molestie e violenza possono essere esercitate da uno o più lavoratori o dirigenti, allo scopo e con l'effetto di ferire la dignità della persona interessata, nuocere alla sua salute e/o creare un ambiente di lavoro ostile»<sup>8</sup>. L'adeguamento delle regole interne inserite nel codice

<sup>7</sup> Firmato da BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES (come pure il comitato di collegamento EUROCADRES/CEC).

<sup>8</sup> Per un commento cfr. M. BARBERA, A. GUARISO, (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino 2019.

di condotta/etico alla definizione della Convenzione è, quindi, la scelta minima indispensabile da compiere.

Il successivo comma 3-ter dell'art. 26 del CPO ricorda che i datori di lavoro «sono tenuti, ai sensi dell'articolo 2087 del codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Le imprese, i sindacati, i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici si impegnano ad assicurare il mantenimento nei luoghi di lavoro di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e di reciproca correttezza».

Uno sguardo all'ordinamento interno, quindi, fa emergere tre fattispecie di molestia e violenza attualmente in vigore. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 26 del CPO<sup>9</sup>; la Convenzione ILO 190 ratificata in Italia con la già citata legge 15 gennaio 2021, n. 4 che prevede che la violenza e le molestie comprendono «un insieme di comportamenti e pratiche inaccettabili o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, o sia ripetutamente, che si prefiggano, causino, o possano causare danno fisico, psicologico o sessuale o economico, e include la violenza di genere». Quest'ultima viene intesa come «violenza e molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso e genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali». Il campo di applicazione soggettivo è molto esteso.

<sup>9</sup> «1. Sono considerate come discriminazioni anche le molestie, ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per ragioni connesse al sesso, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo. 2. Sono, altresì, considerate come discriminazioni le molestie sessuali, ovvero quei comportamenti indesiderati a connotazione sessuale, espressi in forma fisica, verbale o non verbale, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo. 2 bis. Sono, altresì, considerati come discriminazione i trattamenti meno favorevoli subiti da una lavoratrice o da un lavoratore per il fatto di aver rifiutato i comportamenti di cui ai commi 1 e 2 o di essersene sottomessi. 3. Gli atti, i patti o i provvedimenti concernenti il rapporto di lavoro dei lavoratori o delle lavoratrici vittime dei comportamenti di cui ai commi 1 e 2 sono nulli se adottati in conseguenza del rifiuto o della sottomissione ai comportamenti medesimi. Sono considerati, altresì, discriminazioni quei trattamenti sfavorevoli da parte del datore di lavoro che costituiscono una reazione ad un reclamo o ad una azione volta ad ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento tra uomini e donne».



Non protegge solo i lavoratori dipendenti, ma tutti i lavoratori, indipendentemente dallo *status* contrattuale, così come gli apprendisti, i tirocinanti, i volontari e quelli che hanno perso il lavoro o ne cercano uno. Anche le persone che esercitano l'autorità, i doveri e le responsabilità di un datore di lavoro, come i *manager* o i proprietari di piccole imprese.

Si ricorda, infine, l'accordo quadro UE del 2007 trasposto con accordo interconfederale del 25 gennaio 2016 firmato da CGIL, CISL, UIL e Confindustria, accompagnato dalla dichiarazione di cd. NO TOLERANCE dei datori di lavoro. Questo prevede che «le molestie e la violenza sono dovute a comportamenti inaccettabili di uno o più individui e possono avere diverse forme, alcune delle quali sono più facilmente identificabili di altre. L'ambiente di lavoro può influire sull'esposizione delle persone alle molestie e alla violenza. Le molestie si verificano quando uno o più individui subiscono ripetutamente e deliberatamente abusi, minacce e/o umiliazioni in contesto di lavoro. La violenza si verifica quando uno o più individui vengono aggrediti in contesto di lavoro. Le molestie e la violenza possono essere esercitate da uno o più superiori, o da uno o più lavoratori o lavoratrici, con lo scopo o l'effetto di violare la dignità della persona, di nuocere alla salute e/o di creare un ambiente di lavoro ostile».

Il quadro definitorio tracciato evidenzia che sono molteplici le questioni giuridiche da affrontare. La fattispecie molestia e violenza, in particolare, diventa nel testo della Convenzione ratificata, una fattispecie unitaria; in Italia, prima della Convenzione, risulta definita, invece, solo la molestia qualificata come discriminazione; oltre che nel codice penale<sup>10</sup>, un richiamo alla violenza è contenuto solo nell'art. 7 del d.lgs. 165/2001 per il lavoro prestato per la PA, una declinazione precisata per il settore sanitario dalla l.113/2020<sup>11</sup>. Gli altri profili definitivi da approfondire

<sup>10</sup> M. VIRGILIO, *Molestie sessuali alla prova della ratifica della Convenzione OIL 190 del 2019*, in [www.giudicedonna.it](http://www.giudicedonna.it), 2020, n. 3-4.

<sup>11</sup> Nella parte finale del co. 1 dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001 è previsto che le «pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno». Si ricorda che alle regole ordinarie, applicabili a tutta la PA, si aggiunge nella Sanità, la l. 113/2020 che impone alle strutture sanitarie di prevedere nei propri piani per la sicurezza misure volte ad inserire specifici protocolli operativi con le forze di polizia (per prevenire episodi di aggressione e di violenza) al fine di garantire interventi tempestivi (art. 7) e fissa la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 500 a euro 5.000 per chiunque tenga condotte violente, ingiuriose, offensive, ovvero molestie nei confronti di personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria nonché nei confronti di chiunque svolga attività di cura, assistenza sanita-

sono relativi al superamento della ripetitività del comportamento della persona molesta o violenta e dell'elemento soggettivo dello stesso (intenzionalità) ai fini della qualificazione del comportamento molesto/violento (v. *infra* la Cassazione con riguardo alle molestie); occorre, infine, trattare il tema della centralità nelle regole in vigore dedicate alla molestia correlata ad un determinato fattore di rischio. Il Legislatore dovrà essere particolarmente sensibile alle questioni tecniche che comprendono l'eventuale assorbimento della nozione di molestia come discriminazione in una fattispecie più estesa e senza necessaria riferibilità ad un determinato fattore di rischio (sesso, razza o origine etnica, età, disabilità, orientamento sessuale, convinzioni personali e religiose, ricordando le regole attualmente in vigore: d.lgs. 198/2006, d.lgs. 215/2003 e d.lgs. 216/2003). Ci sembrano almeno due le questioni giuridiche da trattare con la dovuta attenzione: l'estensione della nozione dettata nell'art. 26 del CPO assorbita (ma non superata) in una definizione più estesa di molestia e violenza, da apprezzare soprattutto in chiave prevenzionistica e non solo rimediale; l'affermazione dell'approccio giuridico al fenomeno del *mobbing* come succedaneo della violenza e della molestia come fattispecie unitaria, un approccio destinato a diventare centrale nell'ordinamento domestico conforme alla Convenzione OIL 190/19; particolarmente importante, e forse anche doveroso, il chiarimento sul significato di inaccettabilità rispetto ad indesideratezza nelle diverse fattispecie esistenti anche al fine di garantire una complessiva coerenza nell'ordinamento nazionale.

In attesa di un adeguamento di sistema normativo, occorre ricordare che la centralità dell'obbligo di sicurezza del datore di lavoro pesa comunque sugli sforzi di adeguamento del sistema di salute e sicurezza interni (riferiti sia alle imprese private, sia alle istituzioni pubbliche chiamate, ad esempio, ad adattare i codici di condotta contro le molestie e il *mobbing* già in vigore; tra le ripercussioni «interne» appare importante includere la verifica della conformità del documento di valutazione del rischio a cui è tenuto il datore di lavoro in base agli artt. 17, 28 e 29 del d.lgs. 81/2008).

Nel frattempo, la giurisprudenza è chiamata a farsi carico di un primo sforzo interpretativo di definizione di molestia in vigore come segnala Cass., 14 dicembre 2023, n. 35066 in cui i giudici richiamano la nozione di molestia contenuta nella Convenzione ILO 190, scontato il punto

ria o di soccorso presso strutture sanitarie e socio sanitarie pubbliche o private (art. 9). Si ricorda l'approvazione del d.l. 34 del 2023 che inasprisce le sanzioni per i casi di violenze su operatori sanitari, pubblici ufficiali in servizio.

fermo già acquisito in ordine all'oggettività della molestia vietata, privata di ogni rilevanza dell'intento del soggetto agente in ambito lavoristico (Cass., 31 luglio 2023, n. 23295 richiamata come precedente specifico dalla più recente pronuncia del 14 dicembre 2023).

#### 4 *Il diritto prevenzionistico e la declinazione della salute e sicurezza gender sensitive*

«Riconoscendo che le molestie e la violenza di genere colpiscono sproporzionatamente donne e ragazze e riconoscendo che un approccio inclusivo, integrato e in una prospettiva di genere, che intervenga sulle cause all'origine e sui fattori di rischio, ivi compresi stereotipi di genere, forme di discriminazione multiple e interconnesse e squilibri nei rapporti di potere dovuti al genere, si rivela essenziale per porre fine alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro», la Convenzione ILO 190/19 include l'approccio di genere nel contesto della sua applicazione. Del resto, a violenza e molestia in generale, fa seguire nello stesso art. 1 anche l'espressione «violenza e molestie di genere». Questa «indica la violenza e le molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso o genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali».

Le riflessioni anticipate in coda al precedente paragrafo, spiegano perché in fase di attuazione della Convenzione ILO 190/19 riemergano le lacune di efficacia del sistema di prevenzione e di tutela declinata con specifica attenzione al genere *ex* d.lgs. 81/2008 testo unico di salute e sicurezza.

La rilettura proposta impone di considerare il genere, quell'approccio peculiare che richiede di distinguere tra tecniche di prevenzione indiretta e diretta e, in queste ultime, segnalare la centralità della prevenzione primaria e/o dei modelli organizzazione e gestione della salute e sicurezza nelle singole aziende. Sono questi i livelli in cui viene assicurata la modificazione delle scelte di processo valutate come condizioni di rischio anche in materia di violenza e molestie<sup>12</sup>.

Considerando che la salute e sicurezza *gender sensitive* è un'articolata serie di interventi progettati a tutti i livelli, quegli stessi livelli in cui

<sup>12</sup> C. LAZZARI, *Salute e lavoro: questioni di genere*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 2, 226; G. SCLIP, (a cura di), *Sicurezza accessibile La sicurezza sul lavoro in una prospettiva di genere*, Trieste 2019.

si pone attenzione al «rischio» in attuazione dell'art. 2087 c.c., proprio nella fase di attuazione della Convenzione OIL 190 del 2019 sulla violenza e molestie di genere, che rende più evanescente il perimetro fisico del luogo di lavoro, appare centrale ricostruire una serie articolata di strumenti dedicati alla prevenzione della salute e sicurezza di genere che integrino diverse soluzioni di prevenzione. Queste soluzioni includono, in generale:

1) il monitoraggio e la raccolta di dati e informazioni sulla salute e sicurezza in ottica di genere (con tutto quello che comporta la riflessione non limitata alla sola gravidanza, ma estesa alla genitorialità);

2) la costruzione di una formazione integrata multidisciplinare *gender oriented* per tutte le figure del sistema di salute e sicurezza (RSPP e RLS in particolare);

3) l'attivazione dei processi di informazione e comunicazione per garantire coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori e delle lavoratrici;

4) la considerazione delle peculiarità individuali a partire dal genere di appartenenza (tempi e orari, ma non solo);

5) l'individuazione delle lacune nel sistema regolativo interno (in particolare negli accordi di lavoro che non dovrebbero contenere misure solo apparentemente neutre che possono provocare un impatto differenziato tra donne e uomini; formulazione di proposte di regole dedicate da contrattare collettivamente);

6) la progettazione di un sistema di attenzione dedicata alle esperienze negative dei singoli lavoratori e delle singole lavoratrici (strumenti di ascolto organizzativo).

Scontata l'urgenza di un'attività di sostegno tecnico e specialistico ai datori di lavoro e alle parti sindacali nei processi interni di attuazione della Convenzione (da parte di INAIL e della Commissione consultiva permanente *ex art. 6 TU in primis*), anche al fine di scongiurare la pratica di soluzioni prevenzionistiche non effettive in ragione dell'interazione tra salute e sicurezza e logica antidiscriminatoria, è con il supporto di una maggiore attenzione alla salute e sicurezza *gender sensitive* che si può arrivare a considerare necessario il supporto formativo alle competenze degli operatori della sicurezza (degli RSPP e RLS in particolare). In tal senso, serve anche una maggiore attenzione alle regole da contrattare a livello nazionale e aziendale, includendo gli strumenti di prevenzione primaria come i codici di condotta che possono diventare parte integrante dell'attività di confronto, partecipazione e contrattazione sindacale per valorizzare il profilo tematico trattato anche da parte delle relazioni industriali.

Alessandro Taurino

CULTURA DELLE DIFFERENZE  
E SESSUALITÀ CONTEMPORANEE.  
VERSO UNA TEORIA DELLA SOGGETTIVITÀ

SOMMARIO: 1. Genere e pluralismo identitario. Il limite del binarismo. – 2. Quali categorie per leggere la contemporaneità? – 3. Generi, differenze, soggettività. – 3.1. La teorizzazione *queer* tra critica alla normalizzazione e abiezione. – 3.2. Transgenderismo: l'attraversamento dei generi tra eccentricità e nomadismo. – 3.3. Il *cyborg* tra politiche del corpo e appartenenze molteplici. – 4. Identità sessuali nell'orizzonte contemporaneo: ricadute della teoria *queer*. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Genere e pluralismo identitario. Il limite del binarismo*

La comprensione delle multiformi configurazioni delle identità sessuali contemporanee se da un lato implica la necessità di rimarcare i limiti di un modello interpretativo fondato su istanze organicistico-biologistiche – modello che individua «l'anatomia come destino»<sup>1</sup> – ; dall'altro sottende l'imprescindibilità del riferimento a un approccio eminentemente psicosociale per la lettura dei processi alla base della costruzione (culturalmente determinata) dell'identità e della differenza di genere.

A livello di rappresentazione sociale dominante continua ancora oggi a essere presente il rimando esplicito alla mascolinità e alla femminilità, da intendere come poli opposti del *continuum* che organizza l'identità di genere stessa. Questa impostazione concettuale si configura in realtà come fortemente riduttiva a livello ermeneutico, dal momento che un paradigma centrato su posizioni esclusivamente dicotomiche non riesce a cogliere la variabilità delle attuali espressioni della soggettività sessualmente connotata. Il *genere*, come categoria binaria e al singolare, non è in

<sup>1</sup> S. FREUD, *Contributo alla psicologia della vita amorosa* [1910-1917], *Opere*, vol. 6, Torino 1974, 431.

grado, infatti, di rappresentare e sussumere tutte quelle identità sessuali che non trovano una loro collocazione specifica all'interno di un rigido dimorfismo che vede maschile e femminile come termini in antitesi e mutualmente esclusivi.

Facendo leva, tuttavia, sulla valenza metodologico-critica del costruito di *genere* è possibile rilevare che, per ricercare i codici di interpretazione della questione in oggetto, bisogna fare esplicito rimando alle connotazioni peculiari della nostra contingenza storico-culturale.

Se nella costruzione dell'identità e della differenza di genere intervengono articolati processi di natura sociale, politica, antropologica, sociologica, ideologica, *etc.*, ne deriva che lo sguardo alle multiformi manifestazioni della sessualità oggi, deve trovare il proprio ancoraggio nella considerazione degli aspetti distintivi della nostra contemporaneità e dal loro immediato riflesso sui dispositivi di costruzione identitaria. Solo attraverso questa operazione concettuale si potrà riconoscere dignità e statuto di legittimazione, dal punto di vista epistemologico, ai vissuti soggettivi correlati al genere, ai generi, alle identità di genere, alle differenze di genere, alle dimensioni di ruolo sessuale, agli orientamenti sessuali, cogliendo profondamente il caleidoscopico universo delle sessualità *plurali*.

## 2. *Quali categorie per leggere la contemporaneità?*

Cercare di delineare in modo sintetico ed esaustivo la nostra contemporaneità si rivela un'impresa alquanto ardua e complessa. Al di là di etichette definitorie specifiche, il nostro orizzonte contemporaneo può essere in parte compreso nelle sue istanze più rappresentative, dalla decostruzione dei macro-saperi totalizzanti e dalla tensione verso forme di "razionalità debole" tesa a cogliere l'inclinazione all'eterogeneità, alla molteplicità, alla multiformità, alla polimorfia insita in ogni aspetto delle nostre vite.

La conoscenza della realtà si fonda non su criteri normativi univoci, ma risponde maggiormente al criterio della *validità locale*, senza la pretesa di una generalizzazione estensiva globale, automatica e standardizzata. Si dissolve, cioè, il privilegio di un punto di vista unico e unicamente valido, così come la pretesa di interpretazioni universali.

Si impone oggi l'auspicabilità del riferimento a meta-narrazioni contraddistinte da pluralismo, contaminazione, relativismo, parcellizzazione, valorizzazione delle differenze. Crolla l'idea di un'esegesi assoluta, defini-

tiva, immodificabile del reale. Alla stabilità dei significati si contrappone la fluidità dei codici di attribuzione di senso. Tutto è passibile di cambiamento, di trasformazione. Tutto è in flusso.

Nella destrutturazione del determinismo rigido e nella critica alla linearità come criterio di conoscenza irrinunciabile, i dualismi e le apparenti contraddizioni del pensiero vengono superati in nome di una sintesi alternativa degli opposti. Sfumano del tutto le opposizioni dicotomiche che da sempre hanno strutturato la percezione del mondo, a cominciare dall'opposizione natura/cultura: il biologico, il tecnologico, il naturale, l'artificiale, l'umano, tendono alla possibilità di un sincretismo unificante per nulla paradossale.

Seguendo ulteriori livelli di analisi, è possibile oggi assistere simbolicamente alla perdita di ogni forma di centralità. Tale decentralizzazione, nel rapporto tra minacce e opportunità, non si traduce tuttavia in nichilismo o caos, quanto più che altro in un'inarrestabile proliferazione e moltiplicazione dei nuclei di produzione di senso. Nella nostra contemporaneità tutto è ricreato, ridefinito, rielaborato, ristrutturato. I nostri Sé si configurano come delimitati da confini sempre più flessibili e meno rigidi, per nulla refrattari a processi di osmosi e diffusione/contaminazione rivitalizzante.

Il soggetto contemporaneo è un soggetto creativo che all'idea di *dovere* sostituisce quella di *desiderio*<sup>2</sup>, da intendersi come tensione a essere e a divenire ciò che risponde a profonde istanze interne. Il riferimento è a soggettività che, attraverso il principio inalienabile dell'autodeterminazione, guardano criticamente ai territori della cultura e del sociale come se fossero «una matita con gomma incorporata»<sup>3</sup>, avendo cioè la facoltà di correggere, riscrivere, modificare quanto risulta inadeguato per sé, superato, inaccettabile e passibile di modificazioni. Il tutto nel rispetto della soggettività dell'altro e in un processo di continua negoziazione e contrattazione tra reciproche individualità creative e desideranti che abitano un relativismo che non chiude alla relazione, ma ne sostanzia l'essenza.

L'applicazione alla questione dell'identità sessuale di tutte queste dimensioni categoriali (che non contemplano la descrizione esaustiva dello scenario contingente), fa emergere prioritariamente la possibilità di eludere, come già anticipato, una concezione di differenza centrata su un concetto di *genere* inteso come categoria doppia/duale. Per la nostra

<sup>2</sup> G. LIPOVETSKY, *Le crépuscule du devoir. L'éthique indolore des nouveaux temps démocratiques*, Paris 1992.

<sup>3</sup> Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Bologna 1999.

contingenza storico-culturale risulta, pertanto, imprescindibile l'adozione di paradigmi interpretativi in grado di reinterpretare, rielaborare e ridefinire le differenti espressioni dell'identità di genere oggi. Se, infatti, il sistema tradizionale di tipo patriarcale poneva alla base della propria impalcatura ideologica un'impostazione deterministica ed essenzialista di sessualità, la messa in discussione di tale sistema porta a riattraversare i termini della questione, includendo la riflessione sul sesso, sul genere e sulla differenza all'interno di un processo di radicale ripensamento dei fondamenti di tale analisi. La decostruzione del binarismo sessuale apre uno spazio di interrogazione circa la possibilità che il costruito di genere continui a rimanere dotato di senso. In altri termini, può essere ipotizzata la possibilità di un genere che non sia né maschile, né femminile, né contemporaneamente maschile e femminile? Il genere può ancora essere considerato una categoria valida per l'analisi critica delle attuali configurazioni della differenza sessuale?

In questo orizzonte semantico l'attuale teorizzazione sul genere pone, pertanto, le premesse per un profondo ripensamento del sistema di significati entro cui il costruito stesso si colloca, giungendo a un vero e proprio atto di destrutturazione categoriale. Il genere viene decostruito proprio attraverso la registrazione dell'esistente, ovvero uno sguardo teso a cogliere esistenze *embodied/incarnate* che dimostrano e reificano l'esistenza plurale dei generi<sup>4</sup> o di realtà *post-genere*. Maschile e femminile si rivelano soltanto come due delle possibili categorie attraverso cui può essere etichettata la realtà sessuale. Allo stesso modo anche la categoria di *differenza* si frantuma ed esplose, producendo in tale diffrazione il poliedrico campo delle *differenze*.

Accanto a tale processo di revisione critica dei costrutti di genere, identità e differenza attraverso il rivoluzionario passaggio all'assunzione di categorie *al plurale*, è da evidenziare la rilevante considerazione dell'imprescindibilità, a livello metodologico, del criterio dell'*intersezionalità*<sup>5</sup>. La teoria sull'intersezionalità dimostra che nella comprensione dei processi che riguardano la costruzione dell'identità individuale agi-

<sup>4</sup> R. BRAIDOTTI, *Destini del corpo. Tra il non-più e il non-ancora: sull'abito/zoe-etica. Etica, egualitarismo, sostenibilità*, in *Golem, l'indispensabile*, 2002, 3; J. BUTLER, *Scambi di genere. Identità, sesso e desiderio*, Milano 2004.

<sup>5</sup> K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, 4, 1989, 139-167; K. CRENSHAW, *On Intersectionality: Essential Writings*, *Faculty Books*, Columbia Law School 2017, 3.



sce l'interazione/intersezione contestuale, contingente e simultanea di differenti variabili che si affiancano e interconnettono al genere, quali l'orientamento sessuale, l'etnia, la classe sociale, la disabilità, la religione, l'età, *etc.* La teorizzazione sull'intersezionalità evidenzia, su un ulteriore livello della riflessione, che i meccanismi e dispositivi di discriminazione, deumanizzazione, infraumanizzazione, stigmatizzazione, disuguaglianza e ingiustizia sociale, hanno una matrice multidimensionale. Ne consegue che sessismo, genderismo, omofobia, transfobia, razzismo, xenofobia, ageismo, abilismo, *etc.* non agiscono mai in modo indipendente, creando una reiterazione sistematica di violenza, oppressione, negazione che investe i molteplici livelli dell'identità individuale.

Appare, pertanto, chiaro che non ha più senso interrogarsi sulla mascolinità o sulla femminilità in sé, dal momento che, contro le concezioni universali, totalizzanti, onnicomprensive e generalizzanti si affermano i saperi situati<sup>6</sup> legati alla specificità concreta e tangibile dei singoli individui, in relazione alle molteplici variabili strutturali e sovrastrutturali che ne sottendono la costruzione e strutturazione identitaria.

### 3. Generi, differenze, soggettività

Il passaggio dal *genere* alla considerazione di realtà *post-genere*, implica il riferimento a configurazioni identitarie che si ritagliano un proprio posizionamento in un percorso di continua e perenne oscillazione tra categorie contrapposte. Soggettività connotate da un'identità provvisoria, precaria, *in fieri*, rispetto alle sue dimensioni interne e in continua negoziazione simbolica all'interno dei contesti intersoggettivi. Si tratta di soggettività che, sul riconoscimento dell'impossibilità di una acritica adesione alle aspettative sociali, reinterrogano incessantemente i dispositivi di controllo culturalmente e ideologicamente determinati. Soggettività che concepiscono la loro stessa individualità come costituita da strati di differenze che frammentano l'utopica unità dell'Io in una complessa molteplicità. Soggettività che, riattraversando una letteratura oramai classica sul tema, possiamo definire *queer*<sup>7</sup>, *eccentriche* ed *abiette*<sup>8</sup>, *nomadi*<sup>9</sup>,

<sup>6</sup> D.J. HARAWAY, *Manifesto Cyborg: donne, tecnologie e biopolitiche del corpo*, Milano (ed. or. 1991) 1995.

<sup>7</sup> J. BUTLER, *Corpi che contano. I limiti discorsivi del sesso*, Milano (ed. or. 1993) 1996.

<sup>8</sup> T. DE LAURETIS, *Soggetti eccentrici*, Milano 1999.

<sup>9</sup> R. BRAIDOTTI, *Soggetto nomade: femminismo e crisi della modernità*, Roma 1995.

*cyborg*<sup>10</sup>, *transgender*<sup>11</sup>; tutte realtà categoriali teorizzate nell'ambito dei *queer studies*.

### 3.1. La teorizzazione queer: tra critica alla normalizzazione e abiezione

Il termine *queer* – intraducibile in italiano se non nelle forme negative di strano, bislacco, perverso, eccentrico, deviante, incomprensibile, imprevedibile, obliquo – fu adottato per la prima volta nel 1990 da Teresa De Lauretis, in un intervento a un convegno sull'omosessualità organizzato presso l'Università della California. In linea generale la teorizzazione *queer* può essere intesa come un'articolazione di riflessioni concettuali e metodologiche alla base di indagini culturali interdisciplinari legate al terreno degli studi sulla sessualità, e in particolare agli studi gay e lesbici. Tale termine, nell'intenzione della De Lauretis, sta proprio a indicare la sintesi tra tali studi che, pur distinti per la loro impostazione discorsiva, appaiono mossi dall'obiettivo di «delineare un altro universo di discorso, un altro modo di pensare il sessuale»<sup>12</sup>, ponendo al centro dell'interesse la questione teorica e politica delle differenze di genere.

Il *queer* si configura come una sorta di “concetto- ombrello” che, dal punto di vista del riferimento alle nuove soggettività di cui intende essere il significante, include sotto la medesima etichetta gay, lesbiche, bisessuali, persone transessuali, transgender, intersessuali, *etc.*; ossia tutte quelle soggettività che rientrano e sono comprese nell'acronimo LGBTQI+.

Il *core topic* della *questione queer*<sup>13</sup> è la critica al sistema eterosessuale, con specifico riferimento alla normalizzazione della sessualità posta in essere da tale sistema. Più nello specifico il *focus* della riflessione è la considerazione che il sistema eterosessuale costituisce l'atto fondativo dell'ordine simbolico patriarcale che esercita il suo dominio mediante il potere performativo del discorso, ossia la capacità della cultura e dell'ideologia di dare statuto di esistenza agli oggetti che nomina: il “nominare” produce, crea e reifica ciò che viene nominato, non si limita a significarlo. Il sistema patriarcale attraverso il potere del linguaggio, legittima una

<sup>10</sup> D. HARAWAY, *op. cit.*

<sup>11</sup> M.A. ROTHBLATT, *L'apartheid del sesso. Manifesto delle nuove libertà di genere*, Milano (ed. or. 1995) 1997.

<sup>12</sup> T. DE LAURETIS, *op. cit.*, 106.

<sup>13</sup> J. BUTLER, *Gender Trouble. Feminist Theory and the subversion of identity*, 1990; J. BUTLER, *Gender Trouble, feminist theory and psychoanalytic discourse*, in Nicholson L. (a cura di) *Feminism/Postmodernism*, London-New York 1990; J. BUTLER, *Scambi di genere. Identità, sesso e desiderio*, Milano 2004.

serie di identificazioni sociali lecite (uomo e donna eterosessuali) e nello stesso tempo definisce un contenitore di realtà che vengono estromesse dal discorso sociale, facendo sì che esse si configurino come delle “identificazioni illecite”. Le identificazioni sociali lecite avvengono sotto l’egida di una cultura e di un’ideologia che istituisce il significato per ogni posizione all’interno del simbolico, includendo ed escludendo le soggettività sulla base, rispettivamente, dell’aderenza o non aderenza all’insieme di norme e regole interne al sistema sociale.

La cultura pertanto non solo determina e crea quelle condizioni in cui gli individui possono trovare le categorie per un processo di identificazione socialmente accettata, ma ne relega altre nel campo dell’impensabile, al di fuori della simbolizzazione e del linguaggio. È possibile però osservare che tale estromissione si rivela nel contempo come un atto che conferisce statuto di realtà a ciò che viene escluso. Giocando infatti con i termini, è possibile affermare che l’atto di esclusione appena indicato, non annulla, né distrugge l’oggetto dell’esclusione stessa, ma nel definirlo come “escluso”, pur non riconoscendogli la facoltà o la capacità di costituirsi all’interno del simbolico come legge alternativa, gli attribuisce comunque un’esistenza connotata sotto l’egida della trasgressione della norma (eterosessuale, patriarcale, tradizionale).

L’escluso, colui che si colloca nel contenitore delle “identificazioni sociali illecite”, costituisce l’ambito dell’*abietto*. Superando il significato negativo che secondo il senso comune possiede tale termine – ossia quella di individuo spregevole, vile, ignobile – e recuperando il significato etimologico latino del termine stesso – dal verbo *abicio* che significa *getto/scaglio fuori, allontano* – l’abietto è colui che è “gettato fuori” dal sistema convenzionale, ma che proprio per tale suo posizionamento è in grado di imporsi e rientrare implicitamente nel campo da cui è escluso, poiché con la sua presenza al confine definisce i limiti del sistema che ha provveduto al suo rigetto. L’abietto incarna e rappresenta il limite, consentendo al sistema stesso di ristrutturarsi nel confronto incessante con un esterno rifiutato e/o da rifiutare. L’abietto evoca la presenza fantasmatica di un esterno che consente all’interno di identificarsi con la norma e soprattutto di definirsi e imporsi come norma. In questo processo, l’alterità viene riconosciuta solo come possibilità di identificazione anormale (abietta) e indicata come dimensione non simbolizzabile che finisce per fossilizzarsi in categoria fisse e congelate. Contro tale congelamento, l’abietto impone una sua esistenza al di là della fissità categoriale, adottando identità instabili, identificazioni contingenti e provvisorie caratterizzate dall’impossi-

bilità di riconoscersi completamente in una descrizione totalizzante. L'abietto si fa cioè interprete di modalità soggettive aperte al divenire, che intendono rivelarsi come posizioni che pongono in essere la ridefinizione delle sovrastrutture che hanno consentito l'organizzazione di un sistema fondato sulla loro esclusione. La loro epifania e il continuo sfuggire a dinamiche di annientamento, è in grado tuttavia di rivelare che il cambiamento risiede nella possibilità di costruire percorsi di negoziazione delle differenze e delle alterità, che conducano verso l'ampliamenti dei confini dei sistemi dominanti.

La soggettività *queer*, l'abietto, incarnando ciò che non si colloca nello spettro di possibilità previsto dal sistema normativo, rivendica un ambito di esistenza ed espressione al là dei vincoli di una logica che tende a riprodurre dinamiche discriminanti. L'abietto interroga ed esplora la costruzione stessa del binarismo omo/etero denunciando quella eterosessualità obbligatoria<sup>14</sup> che ha come suo prodotto immanente l'eterosessismo, il genderismo, il sessismo, l'omobitransfobia, *etc.*

Il *queer* opera la reificazione di tutto ciò che non ubbidisce al binarismo eterosessuale/omosessuale o a tutto ciò che è legato all'idea di un'identità sessuale naturale, innata o radicata in una differenza assoluta.

L'abietto pone una continua e incessante sfida alla struttura patriarcale/eterosessuale, dimostrando che «la struttura deve essere continuamente destrutturata mediante una proliferazione inarrestabile di posizionamenti simbolici che apra lo spazio per una democrazia radicale dove nessuna identità sia più fissa e quindi normale, normativa e regolativa»<sup>15</sup>. Il soggetto *queer*, sfuggendo alle strette maglie di binomi coercitivi (eterosessualità *vs* omosessualità, normalità *vs* patologia/perversione, moralità *vs* immoralità, *etc.*), lancia una forte provocazione alla fissità e naturalità dell'identità di genere, e lo fa con atti che alle volte assumono le connotazioni della provocazione, della denuncia, della performance, della teatralità. I termini *performance* e teatralità sono qui da intendere nella loro connotazione simbolica fortemente eversiva. La teatralità dell'abietto è, infatti, l'attuazione di pratiche sovversive che nella loro presunta "platealità" mettono in crisi paradigmi stigmatizzanti. L'abietto sembra incarnare una (supposta) teatralità dell'eccesso per una critica decostruttiva delle iconografie classiche legate al genere, ossia delle modalità di manifestazione e rappresentazione dell'identità maschile e femminile,

<sup>14</sup> A. RICH, *Compulsory Heterosexuality and Lesbian Existence*, vol. 5, 4, 1980, 631.

<sup>15</sup> A. CAVARERO, *Il pensiero femminista. Un approccio teoretico*, in F. RESTAINO, A. CAVARERO (a cura di), *Le filosofie femministe*, Torino 1999, 157.

sfatando, demistificando e decostruendo l'immagine stereotipata della mascolinità e della femminilità. L'abietto si configura come l'espressione di una dimensione teorica che nel suo portato simbolico implica una pratica politica concreta, situata e incarnata da soggetti che rivendicano un riconoscimento nell'ordine sociale, uno statuto di esistenza e l'accesso a un piano di pari opportunità e pari diritti.

Le soggettività *queer* favoriscono nuove riscritture della storia delle marginalità sessuali, promovendo, accanto soggetti binari, la visibilità di configurazioni identitarie trasversali e plurali che, nell'implicita denuncia della discriminazione, intendono recuperare criteri alternativi di valorizzazione delle differenze, come punto di partenza della strutturazione di più complessi sistemi socio-culturali centrati sull'abolizione di logiche e dinamiche deumanizzanti.

### 3.2. *Transgenderismo: l'attraversamento dei generi tra eccentricità e nomadismo*

All'interno del contenitore semantico definito dalla dimensione *queer*, un altro importante costruito dalla forte valenza simbolica è quello di soggettività transgender<sup>16</sup>.

Il transgenderismo, come è indicato dalla radice del termine stesso, è un costruito rappresentativo di una realtà soggettiva che supera e va oltre (trans) il genere, in contrapposizione al termine cisgender come realtà che rientra all'interno (cis = al di qua) di modelli tradizionali di rappresentazione del genere.

La persona transgender è un soggetto che nega l'ipotesi di una logica sessuale binaria, rifiutando l'idea che debba essere riconosciuto un legame indissolubile e necessario tra genitali (quindi maschile e femminile), identità di genere (quindi uomo e donna) e orientamento sessuale (eterosessuale e omosessuale). Il transgenderismo permette di considerare la totalità e l'unicità della persona come la derivazione di tutte le infinite sfumature che ognuna delle variabili appena indicate determina, incrociandosi e combinandosi con le altre e creando l'unicità di ogni individuo, il quale, in tal modo, non è più ascrivibile a un gruppo sessuale

<sup>16</sup> J. BUTLER, *Corpi che contano. I limiti discorsivi del sesso*, Milano (ed. or. 1993) 1996; J. LORBER, *Paradoxes of gender*, London 1994; H. VELENA, *Dal Cybersex al Transgender. Tecnologie, identità e politiche di liberazione*, Roma 1998; P.B. PRECIADO, *Manifesto controsessuale*, Milano 2002.

omogeneo, binario, ben definito, ma diventa la sintesi possibile di alcune o tutte queste possibilità.

La dimensione transgender destruttura il genere, lo nega e rinnega veicolando «il senso di una trasformazione che non è il passaggio (lungo, difficile, pieno di ostacoli e socialmente regolato) dall'uno all'altro sesso anatomico, bensì la metamorfosi subitanea, indolore, autogestita in un essere al di là dei due generi (maschile e femminile), al di là dei due sessi (maschio e femmina), al di là delle due forme ora considerate tradizionali di organizzazione sessuale (eterosessuale e omosessuale)»<sup>17</sup>.

Come condizione soggettiva, il transgenderismo offre «una visione del *continuum* comportamentale che esiste tra le polarità del maschile e del femminile, presentando, a livello simbolico, quello spettro infinito di possibilità che si presentano transitando da un punto all'altro dell'identità di genere stessa»<sup>18</sup>. Il soggetto transgender ripropone «l'identità della non-identità, la rivendicazione di sé che nasce dal non sentirsi parte di una situazione definita e/o definitiva, ma al contrario dal sentirsi in transito, in trasformazione, in relazione, in flusso»<sup>19</sup>.

Il transgender è un soggetto mutante che conferisce all'alterazione, alla trasformazione, un potente statuto politico teso a negare il piano omologante, fisso, immobile, tradizionale del reale. Rappresenta, in altre parole, l'atto fondante di “creature nuove” e autentiche.

Il transgenderismo assume a proprio fondamento il presupposto che l'umanità si componga di una mescolanza ininterrotta di identità sessuali<sup>20</sup> che sfuggono a qualsiasi classificazione di tipo duale/dicotomico e che l'identità sessuale, risultando in questo modo dall'incrocio di molteplici fattori, si presenti come un continuum lungo il quale gli individui scorrono finché non trovano uno spazio che soddisfi la loro esigenza di realizzazione interiore, la loro frontiera, oltre la quale si allarga l'orizzonte delle infinite possibilità personali.

Il soggetto transgender è un *soggetto eccentrico*, «mobile, molteplice, ossia organizzato attraverso coordinate variabili di differenza»<sup>21</sup>, incarnazione di una soggettività non rigida. Soggetto non unitario, mai uguale a sé stesso, dotato di un'identità instabile, non diviso tra mascolinità e femminilità, ma proteso a occupare «posizioni molteplici, distribuite su vari

<sup>17</sup> T. DE LAURETIS, *op. cit.*, 102.

<sup>18</sup> H. VELENA H., *op. cit.*

<sup>19</sup> Ivi, 240.

<sup>20</sup> M.A. ROTHBLATT, *op. cit.*

<sup>21</sup> T. DE LAURETIS, *op. cit.*, 12.

assi di differenza e attraversato da discorsi e pratiche che possono essere, e spesso lo sono, reciprocamente contraddittorie»<sup>22</sup>.

Il soggetto eccentrico è un soggetto ironico, eccedente, capace di appartenenza ma anche di disidentificazioni soprattutto rispetto alla dicotomia della normatività socioculturale dominante e consapevole della propria apertura costituzionale, della propria connotazione ibrida, capace di resistenza e resiliente opposizione. È un soggetto che rifugge la chiusura in definizioni rigidamente determinate, che reinterpreta continuamente se stesso per offrire, a partire da sé, visioni del mondo alternative.

Nella sua visibilità eccedente, il soggetto eccentrico rivela che l'articolato rapporto tra sesso, identità di genere e orientamento sessuale deve esser sottoposto al vaglio della critica decostruttiva, sulla base dell'ipotesi di una non necessaria congiunzione tra sesso biologico e identità di genere. L'eccentrico esprime, nella sua stessa materialità, lo sfasamento tra biologico e psicologico, con tutte le ricadute che tale possibilità comporta a livello di rappresentazione di sé e dell'altro. Ne deriva la consapevolezza che le concettualizzazioni sul genere e sull'orientamento sessuale non sono più sufficienti di per sé a inglobare la molteplicità delle dimensioni soggettive contemporanee, che emergono dalla destrutturazione della tradizionale categorizzazione dell'identità di genere dualisticamente intesa. Nel medesimo orizzonte discorsivo tracciato dall'abietto, dal transgender, dal soggetto eccentrico, trova anche una propria peculiare collocazione il *soggetto nomade*, costruzione intellettuale, mito e invenzione dal forte potere semantico. Il soggetto nomade teorizzato da Rosi Braidotti si rivela in primissima istanza «un umano incarnato e dunque, innanzitutto, sessuato»<sup>23</sup>.

Il soggetto nomade è l'incarnazione di un'identità che si muove lungo percorsi simbolici alla ricerca di una propria dimensione d'essere e di agire; una dimensione frutto di scelte desiderate e ricercate sulla scia di profonde istanze interne. Protagonista di una transizione alla scoperta del nuovo, il soggetto nomade ripensa continuamente se stesso, configurandosi in tal modo come un'individualità liberata dalle definizioni universali ed astratte che ineriscono il Sé, l'identità, l'altro, la sessualità, la differenza, le differenze. Il nomadismo è un atto simbolico che porta la soggettività ad assumere su di sé un atteggiamento critico nei confronti della realtà, ossia una coscienza decostruttiva che si sottrae e non aderisce

<sup>22</sup> Ivi, 46.

<sup>23</sup> A. CRISPINO, *Prefazione*, in R. BRAIDOTTI (a cura di), *Soggetto nomade: femminismo e crisi della modernità*, Roma 1995, 7.

alle formule del pensiero e del comportamento socialmente codificate. Il soggetto nomade riconosce la non-omologabilità delle differenze ed esprime la tensione a decostruire, attraverso la forma dell'opposizione, l'egemonia di processualità escludenti. È una soggettività che parte dal presupposto della non fissità dei confini del proprio essere e del proprio sapere e che ha iscritto nel proprio bagaglio il desiderio di sconfinare e di trascendere ogni barriera. Nel nomadismo le mappe del cammino sono fondate su un flusso inarrestabile e su movimenti incessanti e continui. Il soggetto nomade è una soggettività decentrata, collocata nel presente, che assume su di sé la responsabilità dello stare al mondo, tracciando percorsi di senso futuribili e ricostruendo narrazioni non più determinate in maniera aprioristica. È un soggetto senza fissa dimora simbolica, che abita se stesso con consapevolezza, contrastando l'acquisizione di identità fisse e convenzionalmente codificate e resistendo fortemente all'assimilazione e interiorizzazione di modelli stabiliti di rappresentazione di sé e dell'altro/a.

### 3.3 *Il cyborg tra politiche del corpo e appartenenze molteplici*

Il *cyborg* – teorizzato per la prima volta nel 1991 da Donna Haraway nell'alveo delle concezioni postmoderne sul genere e in particolare all'interno delle concettualizzazioni femministe post-strutturaliste relative all'interconnessione tra le categorie di identità, genere e differenza – condivide con l'abietto, il transgender, il soggetto nomade e il soggetto eccentrico, la necessaria destrutturazione delle tradizionali visioni della sessualità e dell'identità sessuale.

Il *cyborg* è il prodotto di una visione pseudo-fantascientifica della realtà; una sorta di mito che condensa riflessioni di tipo epistemologico, politico e ideologico in grado di offrire una *nuova* idea di soggettività, una *nuova* idea di corpo, una *nuova* idea di differenza. Il termine nasce dalla contrazione dell'inglese *cybernetic organism* (organismo cibernetico) e indica un essere costituito da un insieme di organi artificiali e organi biologici. Come scrive la Haraway, il *cyborg* è un organismo cibernetico, un ibrido di macchina e organismo, una creatura che appartiene tanto alla realtà sociale quanto alla finzione, un'immagine condensata di fantasia e realtà materiale, creatura di un mondo post-genere. Il *cyborg* è un ambito categoriale dal significato fortemente simbolico che cerca di riconciliare tutti gli opposti (cultura/natura, sé/altro, mente/corpo, maschio/femmina, amico/nemico, comunitario/extracomunitario, civilizza-



to/primitivo, sano/malato, normale/deviante ecc.) su cui si è radicata la nostra cultura. In quanto soggetto umano incarnato e strutturalmente interconnesso a elementi o ad apparati tecnologici, non rappresenta una posizione soggettiva unitaria, ma si configura piuttosto come un soggetto multistratificato, complesso e internamente differenziato, che attraversa tutti i confini del dualismo per porsi come punto di intersezione di inconciliabili opposizioni, quali quelle riscontrabili tra uomo, macchina, animale, tecnologico, minerale, organico e inorganico.

Il *cyborg* è «un'identità composta di corpo-mente, animale-macchina, dentro-fuori, io-mondo, dove i due poli interagiscono produttivamente»<sup>24</sup>; una figura che oltrepassa ogni definizione di univocità e che all'univocità stessa contrappone la sintesi e l'ibridazione come via di uscita dal labirinto di dualismi utilizzati per costruire una rappresentazione falsamente coerente della realtà. Il *cyborg* è un essere misto, femmina/maschio per sesso, di genere molteplice, dalle indefinite identità sessuali minoritarie e trasgressive che non si riconoscono nell'eterosessualità dominante ma che nel contempo rifiutano la rigida adesione a forme codificate di marginalità sessuale.

Il *cyborg* si configura come il simbolo di un'identità frantumata tra molteplici appartenenze che hanno contemporaneamente il medesimo valore e la cui prospettiva non è unica ma sempre molteplice, sovversiva, parziale. Nel *cyborg* non c'è la tensione a produrre una teoria totale, bensì un'intima esperienza dei confini, della loro costruzione e decostruzione. Il *cyborg* è il resoconto politicamente informato di una soggettività alternativa<sup>25</sup>. Come totalità instabile e dinamicamente cangiante, esso dimostra che il corpo non è più un dato biologico, ma soprattutto un campo di iscrizioni di codici socioculturali, rappresentando il fallimento dell'illusione naturalistica del sistema scientifico occidentale. Il corpo, così come il sesso (da intendersi anch'esso come prodotto di pratiche discorsive e politico-ideologico-culturali) si carica di un potenziale eversivo poiché diviene il crocevia di attributi simbolici. Cessando di porsi come entità fisiologica determinata, diviene un ente metaforico, un campo di significati e significanti da cui passa la revisione stessa dell'idea di identità, di

<sup>24</sup> S. VEGETTI FINZI, *Io-corpo-macchina e nuovi costrutti dell'identità*, in *Psiche Rivista di cultura psicoanalitica*, 1, 2002, 160.

<sup>25</sup> L. BORGHI, *Donna Haraway: se il mondo è un dialetto chiamato metafora*, in D.J. HARAWAY (a cura di), *Testimone\_Modesta@FemaleMan\_incontra\_Oncotopo. Femminismo e tecnoscienza*, Milano (ed. or. 1997) 2000, 16.

genere, di differenza<sup>26</sup>. Ecco allora che il corpo si impone come dimensione post-organica, «che muta, come sospinta dalla forza indomabile del desiderio»<sup>27</sup>; esso non è sede e origine dell'identità genere, bensì sintomo e rivelazione dell'identità di genere stessa<sup>28</sup>. Si ha così un corpo “ritualizzato”, come negazione della dichiarazione di appartenenza, di razza, di sessualità, tramite di messaggi dal forte potere politico e ideologico. Un corpo dai confini illimitati che diventa luogo possibile e auspicabile di molteplici identità opzionali. Un corpo che «diviene maschile e femminile come effetto di relazioni immaginarie, di ingiunzioni sociali, di attribuzioni altrui, ma in cui la soggettività si ridefinisce come dimensione altra, rimanendo svincolata dall'Io, capace di auto-narrarsi superando ogni precedente territorializzazione, compresa l'identità maschile o femminile, per qualificarsi come transgender»<sup>29</sup>. Il corpo si impone, pertanto, come significante paradossale di una corporeità che si carica di nessi e significati simbolici.

Se si approfondisce ulteriormente l'analisi, è possibile rilevare che il *cyborg*, pur configurandosi come una creazione fantastica, sempre di più oggi si manifesta come realtà tangibile e concreta. Basti pensare al fatto che attualmente la tecnologia, su differenti livelli, ha consentito un vero e proprio dissolvimento dei confini tra uomo e macchina. L'ingegneria medica è riuscita a penetrare nei più intimi strati dell'organismo vivente e del corpo umano per impiantare protesi, *pace-maker*, apparati plastici ecc. Il campo del virtuale ha consentito la rarefazione delle dicotomie uomo/macchina dal momento che tutto è assolutamente sintetizzabile: lo spazio e l'immateriale/il non-spazio, il tempo e l'estrema velocità/velocizzazione che annulla il tempo stesso; la località e la globalità; la presenza e l'ubiquità. Su un altro livello, le nuove tecnologie fungono da protesi, appendici, prolungamenti delle nostre funzioni cerebrali e non solo.

Si dischiude un campo che sfida la nozione di rappresentazione, dal momento che tutto è reso rappresentabile: passato, presente, futuro, reale, verità, finzione, falsità, invenzione.

Il *cyborg*, costruito al limite tra realtà e finzione, si configura pertanto come un sistema di miti in attesa di diventare un linguaggio politico,

<sup>26</sup> D.J. HARAWAY, *Testimone\_Modesta@FemaleMan\_incontra\_Oncotopo, Femminismo e tecnoscienza*, Milano (ed. or. 1997) 2000.

<sup>27</sup> B. MARENKO, *Ibridazioni. Corpi in transito e alchimie della nuova carne*, Roma 1997, 13.

<sup>28</sup> T. DE LAURETIS, *op. cit.*

<sup>29</sup> S. VEGETTI FINZI, *op. cit.*, 158.

concreto, situato, ossia un costrutto ideologicamente orientato a indicare che la nostra contemporaneità deve necessariamente strutturare modalità alternative di guardare all'uomo, alla soggettività, al corpo e anche alla scienza e alla tecnologia, soprattutto negli aspetti che investono direttamente il piano delle identità sessualmente connotate.

#### 4. *Identità sessuali nell'orizzonte contemporaneo: ricadute della teoria queer*

La frammentazione e decostruzione delle categorie fisse e stabili attraverso cui filtrare la realtà dei generi, produce notevoli e rilevanti ricadute sul piano della legittimazione e del riconoscimento di statuto di esistenza a identità sessuali *queer*, transgender, abietto, nomadi, eccentriche, *etc.* che abitano e animano la nostra contemporaneità. Prima di esplicitare le implicazioni di tale processo, va tuttavia fatta a livello preliminare una premessa che non intende assolutamente imporsi come rassicurante, ma solo come necessaria conferma dell'ovvio. Partire dai presupposti metodologici ed epistemologici discussi, non vuole dire negare o decostruire del tutto le forme "tradizionali" di identità sessualmente connotata. La teoria del *post-gender* non intende infatti immettere il caos a livello di percezione o vissuto individuale. Parlare di destrutturazione critica dei sistemi tradizionali di pensiero, non vuol dire portare ad estrema conseguenza una sorta di apologia del vuoto, del caos, del disordine, della perversione, della promiscuità, del nichilismo, quanto piuttosto rilevare l'epifania di differenti e più complessi vissuti identitari che non tolgono nulla (ma anzi aggiungono) a tutto ciò che rientra nelle categorie classicamente intese del maschile e del femminile.

Partendo dal presupposto che niente e nessuno vuole togliere legittimità e statuto di esistenza a chi nasca in un corpo maschile o femminile, si percepisca in modo congruente, rispettivamente, come maschio/femmina (cisgenderismo) e abbia un orientamento sessuale eterosessuale, è necessario tuttavia evitare che ciò che si discosti dal cisgenderismo eterosessuale venga etichettato come patologia, devianza e perversione.

Approfondendo ulteriormente le implicazioni del discorso introdotto circa le ricadute epistemologiche e metodologiche della teorizzazione *queer*, è possibile rilevare che la stessa identità di genere non si esaurisce all'interno di una categorizzazione tripartita: maschio, femmina, persona transessuale.

Utilizzando il riferimento al linguaggio della matematica e della fisica, ad una dimensione *discreta* (intendendo con tale termine la presenza di elementi isolati e distinti) si contrappone oggi una dimensione *continua*, caratterizzata cioè dalla presenza di infiniti elementi che possono occupare qualsiasi valore in un intervallo definito e che sono strettamente interrelati tra loro. Rispetto all'oggetto della nostra trattazione, il modello discreto della dicotomia di genere viene oggi superato dal modello continuo della fluidità di genere, come dimostrato dalle esperienze di coloro che si riconoscono simultaneamente in diversi generi<sup>30</sup> o che, al contrario, non vogliono affatto essere definiti da etichette, tratti o caratteristiche culturalmente attribuite alla categorizzazione maschio *vs* femmina<sup>31</sup>.

La fluidità di genere implica il sentire di non appartenere al genere maschile o femminile, vivendo e incarnando una continua, incessante e per nulla disadattiva oscillazione tra diversi posizionamenti identitari, determinata dalla considerazione che, rispetto al proprio vissuto interno temporalmente definito, nessuna delle due etichette riesce a raggiungere una descrizione pienamente accurata della propria identità sessuale<sup>32</sup>. Su questo piano della riflessione mascolinità e femminilità potrebbero configurarsi come i poli estremi di un *continuum* all'interno del quale si presentifica una molteplicità infinita di nuove identità di genere fluide e a-specifiche. Su questo piano della riflessione, un possibile riferimento è a persone *intergender* (identità di genere che, per definizione, corrisponde all'intersessualità), oppure a persone *gender non conforming* (persone non conformi alle aspettative sociali di espressione del proprio genere presunto) o *gender questioning* (persone che stanno sperimentando la ricerca della propria identità di genere elettiva). È doveroso annoverare, inoltre, la presenza di soggetti *non-binary* che sentono di non essere adeguatamente ed univocamente rappresentati dalle etichette di genere "uomo" o "donna". Per indicare queste forme di identità di genere che si svincolano dal sistema di categorizzazione binario, viene anche utilizzata la dicitura *genderqueer*, per includere tutti/e coloro i/le quali sentono di appartenere contemporaneamente ad entrambi i generi (*bigender*, *mixed gender*) anche con la possibilità di accedere ad una riunificazione sintetica

<sup>30</sup> L.M. DIAMOND, M. BUTTERWORTH, *Questioning gender and sexual identity: Dynamic links over time*, in *Sex roles*, 59 (5-6), 2008, 365-376.

<sup>31</sup> M.E. HAWKESWORTH, *Engendering globalization, Globalization & Feminist Activism*, Maryland 2006, 1-28.

<sup>32</sup> J. GOSLING, *Gender fluidity reflected in contemporary society*, in *Jung Journal*, 2018, 12 (3), 75-79.

(*trigender, third-gender people*), a nessun genere (*agender, non-gendered, neutrois*), a tutte le possibili combinazioni esistenti (*pangender*) oppure ad una combinazione parziale di essi (*demigender*).

Relativamente a quest'ultima categoria, per *demigender* si intende quel termine ombrello che include tutte quelle soggettività che si identificano parzialmente con un genere. Nello specifico:

- *demigirl/demifemale/demiwoman*: soggetto/a che solo in parte (non del tutto) si identifica come una ragazza o una donna, qualunque sia il sesso assegnato alla nascita. I/le soggetti/e appartenenti a tale categoria possono identificarsi come un altro genere, oppure sentire di essere solo in parte un genere, oppure rientrare nella categoria *agender*.
- *demiboy/demiguy*: soggetto/a la cui identità di genere è solo in parte maschile, indipendentemente dal sesso assegnato alla nascita. Anche in questo caso, i/le soggetti/e in questione possono identificarsi come un altro genere, oppure sentire di essere solo in parte un genere, oppure rientrare nella categoria *agender*.
- *demifluid (o demigenderfluid)*: si tratta di soggetti/e la cui identità di genere è composta da una parte fissa e una parte fluida (*genderfluid*) che cambia e varia/oscilla tra più generi. Una persona *demifluid* potrebbe anche definirsi con *demiboy* (nel caso in cui la parte fissa fosse "uomo") o *demigirl* (nel caso in cui la parte fissa fosse "donna") o demi-androgino (nel caso in cui la parte fissa fosse *non-binary*).
- *demiflux*: persona la cui identità di genere è composta da una parte neutra fissa e una parte fluida (*genderfluid*) che cambia e varia fra più generi. Una persona *demiflux* potrebbe anche definirsi demiandrogino in quanto la propria parte fissa potrebbe essere neutra.

Anche dal punto di vista dell'orientamento sessuale, oltre alla dimensione discreta tripartita definita da eterosessualità, omosessualità e bisessualità possiamo trovare una dimensione continua ancora una volta connessa al costrutto di fluidità.

Su questo piano del discorso va evidenziato che, già nell'ambito della letteratura classica, il modello di Kinsey e colleghi<sup>33</sup> aveva introdotto categorie discrete per l'identificazione/misurazione dell'orientamento

<sup>33</sup> A.C. KINSEY, W.B. POMEROY, C.E. MARTIN, *Sexual behavior in the human male*, Philadelphia 1948; A.C. KINSEY, W.B. POMEROY, C.E. MARTIN, P. H. GEBHARD, *Sexual behavior in the human female*, Philadelphia 1953.

sessuale, attraverso l'elaborazione di uno specifico strumento, una scala a sette punti, che vede il punto 0 rappresentato da persone che si auto-identificano come *esclusivamente eterosessuali* e il punto 6 da persone che si descrivono come *esclusivamente omosessuali*) ponendo nel centro, al punto 3, le persone bisessuali e contemplando nel contempo polarità intermedie. Nello specifico: punto 2 (sul versante eterosessuale): persone eterosessuali, ma in alcune circostanze con tendenze omosessuali; punto 4 (sul versante omosessuale): persone omosessuali, ma con una forte componente eterosessuale; punto 5: persone omosessuali ma in alcune circostanze con tendenze eterosessuali. Rispetto alle etichette in campo all'interno del paradigma continuo dell'orientamento sessuale, si fa riferimento al termine pansessualità per indicare l'attrazione erotica ed emotivo-affettiva nei confronti di altri/e a prescindere dal sesso loro assegnato alla nascita, dalla loro espressione di genere e dal loro orientamento sessuale. Sul versante opposto alla pansessualità è il costrutto di monosessualità, intesa come l'esclusiva attrazione verso membri di un solo genere o sesso. Tale dicitura cela in realtà un significato in genere negativo, in quanto espressione del diniego nei confronti del pluralismo delle identità sessuali<sup>34</sup>.

La polisessualità, come condizione collocabile in un punto intermedio tra le polarità della bisessualità e della pansessualità, include coloro i/le quali provano attrazione erotica ed emotivo-affettiva nei confronti di più di due generi, ma non di tutti quelli possibili<sup>35</sup>.

L'asessualità/aromanticismo indica, invece, la mancanza di attrazione erotica verso gli/le altri/e nonché un interesse scarso o assente nei confronti di qualsiasi attività sessuale<sup>36</sup>. Tale costrutto include al suo interno un ampio spettro di identità sessuali secondarie, comprendendo anche quegli individui nei quali l'attrazione sessuale non è completamente assente. Tra questi si annoverano i greysessuali (dall'inglese *grey*, grigio) che provano scarsa attrazione sessuale, collocandosi in una sorta di area grigia compresa tra l'asessualità e l'attrazione sessualmente connotata e i demisessuali, ovvero coloro che possono provare desiderio erotico/sessuale solo nei confronti di persone con cui hanno un profondo lega-

<sup>34</sup> J. FALEK, *Compulsory monosexuality and the problematic nature of identity*, in *Sprinkle: An Undergraduate Journal of Feminist and Queer Studies*, 2013, 6, 34-42.

<sup>35</sup> S.J. MILLER, *A queer literacy framework promoting (a)gender and (a)sexuality self-determination and justice*, in *English Journal*, 2015, 37-44.

<sup>36</sup> A.F. ABOGAERT, *Toward a conceptual understanding of asexuality*, in *Review of General Psychology*, 2006, 10, 241-250.

me affettivo. La demisessualità (a metà strada tra l'asessualità e l'allosessualità) è, pertanto, un orientamento inizialmente solo affettivo e non sessuale, che solo in seguito alla strutturazione del legame emotivo può anche connotarsi di implicazioni erotiche. Per tale orientamento, a differenza dell'eterosessualità, omosessualità e bisessualità caratterizzati da monosessualità (nello specifico, rispettivamente, attrazione solo per persone del sesso opposto, del proprio stesso sesso, per entrambi i sessi) ciò che caratterizza la demisessualità non è la presenza di un genere elettivo come fonte di attrazione, ma il coinvolgimento emotivo-effettivo come unico presupposto per un'attrazione sessuale verso persone di qualunque genere o orientamento sessuale.

Nell'etichetta *unlabeled sexuality*<sup>37</sup> è possibile includere, infine, tutti/e coloro i/le quali dovessero scegliere di non conformare la propria identità sessuale a nessuna categoria, sia per l'incertezza riguardante la propria sessualità sia per una volontà soggettiva di non sentirsi necessariamente vincolati alle forme di attrazione verso nessun sesso (asessualità), verso lo stesso sesso (omosessualità), verso il sesso opposto (eterosessualità), verso entrambi i sessi (bisessualità), verso alcuni sessi e non altri (polisessualità) o verso tutti i sessi (pansessualità).

Queste categorie che ancora una volta non esauriscono la complessità dell'esistente, consentono una radicale riconcettualizzazione del costrutto di sessualità che, da tratto innato e stabile diviene progressivamente una caratteristica flessibile in grado di mutare nel tempo e in base ai vissuti contingenti, permettendo agli individui di reificare un nomadismo identitario nel flusso degli infiniti posizionamenti potenzialmente mai fissi e stabili del proprio desiderio di amare ed essere amati/e.

## 5. Considerazioni conclusive

A conclusione di questo simbolico viaggio nel complesso universo delle identità sessualmente connotate, le argomentazioni approfondite nel corso della trattazione, si configurano come i fondamenti di un approccio teorico-epistemologico e metodologico in grado di reificare una reale ed autentica cultura delle differenze, come paradigma volto a tradursi di fatto in sistemi di pensiero democratico e in politiche attive

<sup>37</sup> L. DIAMOND, *A dynamical systems approach to the development and expression of female same-sex sexuality*, in *Perspectives on Psychological Science*, 2007, 2, 142-161.

e concrete di sostegno alle pari opportunità (espressione oramai troppo abusata) e a pari diritti per tutte le soggettività; incluse, quelle che sembrerebbero non collocarsi nelle forme convenzionalmente codificate di sessualità.

Il discorso sui diritti è oggi di prioritaria importanza per evitare che teorie ed elaborazioni concettuali che mirino all'integrazione perdano la loro rilevanza emancipatoria, essendo considerate solo ed esclusivamente alla stregua di un puro esercizio del pensiero alla base di vuote enunciazioni di principio *politically correct*; ossia senza ricadute effettive sul piano del contrasto alle differenti forme di violenza legittimate da sistemi di credenza di stampo genderista, sessista, omobitransfobico. Per questo motivo, modelli culturali tesi a intendere la sessualità secondo approcci naturalistici, deterministici ed essenzialistici dovrebbero oggi cedere il passo ad orientamenti interpretativi in linea con l'evoluzione tempi, partendo dalla registrazione di ciò che esiste e che va riconosciuto e investigato attraverso criteri di analisi non stigmatizzanti e sistemi di rappresentazione non incentrati su *bias* e sistemi semantici di tipo pregiudizievole.

Su questo piano del discorso, l'approccio socio-culturale soprattutto nelle sue innovative e stimolanti implicazioni correlate alla teorizzazione post-gender, non solo libera dalle trappole riduzionistiche dell'orientamento biologico-individualista, ma apre implicitamente alla considerazione che i diritti sessuali sono inviolabili diritti umani che devono essere tutelati, promossi, rispettati e difesi con ogni mezzo da tutte le società, nell'ottica di garantire la destrutturazione di ogni forma di discriminazione basata sul sesso, sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale e, dovremmo dire, su ogni categoria che, intersezionalmente, definisce la nostra identità. I diritti sessuali dovrebbero definire un immaginario globale che esprima aspirazioni collettive rivolte verso una pratica sociale che è pratica di civiltà. Il discorso condotto ha avuto come finalità immanente la costruzione di uno spazio di riflessione teso a rimarcare la necessità di riconoscere e decostruire la ferocia di inaccettabili retoriche direttamente o indirettamente legittimate da sistemi sociali dominanti o, in modo consapevole o inconsapevole, in linea con essi.

Ritenere che il maschile e il femminile siano da ricondurre alla biologia, al sesso di nascita, riporta in auge modelli deterministico-essenzialisti che non rendono giustizia della complessità delle dinamiche socio-culturali che intervengono nella costruzione sociale delle differenze sessuali. Mascolinità e femminilità devono essere intese come categorie che, pur non negando il corpo e la biologia, appaiono costituite da codici simboli-



ci regolati da influenze o condizionamenti esercitati dalla cultura. La biologia senza dubbio fissa le precondizioni della sessualità umana, i corpi, ma non determina i modelli della vita sessuale, così come i modelli della differenza, i quali devono essere intesi come socialmente e culturalmente costruiti. Il concetto di genere e di identità di genere, richiama queste dimensioni, dimostrando che i significati da attribuire alla sessualità vengono ridefiniti processualmente mediante l'integrazione di dinamiche di trasformazione e cambiamento in stretta connessione con l'evoluzione dei contesti e delle culture. Il genere designa l'apparato della produzione discorsiva mediante la quale vengono creati i sessi. Il genere rappresenta la chiave di lettura del dispositivo della sessualità.

Come afferma Preciado: «le sessualità sono come le lingue: complessi sistemi di comunicazione e ri-produzione della vita. Come le lingue sono costruiti storici con genealogie comuni e iscrizioni bioculturali. Si possono parlare molte lingue. Come spesso avviene nel monolinguisimo, nell'infanzia ci viene imposta una sessualità che assume il carattere di un desiderio naturalizzato. Veniamo addestrate/i nel monolinguisimo sessuale»<sup>38</sup>.

A dispetto di tale coercizione, il nostro sforzo soggettivo fondato su processi di autodeterminazione deve essere quello di incarnare quei discorsi e quelle narrazioni esistenziali che rappresentano e realizzano il nostro mondo interno. Negare questa impostazione implica la riproposizione di *non sensi* che tradiscono potentemente il potenziale identitario connesso alla sessualità di ogni individuo.

Non è assolutamente possibile considerare il sesso (e quindi la biologia) come un destino da cui non è possibile sfuggire o prescindere. Il corpo/sesso è un'entità fisica, ma nello stesso tempo è altrettanto vero che non si può avere esperienza del corpo/sesso stesso se non attraverso un sistema di rappresentazioni culturalmente connotato. Considerando perciò che l'unica esperienza e conoscenza del corpo/sesso che possiamo avere non può prescindere dalla mediazione o dal filtro culturale (ossia da quell'insieme di modelli che organizzano la percezione o il vissuto di tale specifica realtà), ne consegue che il corpo sessuato, pur nella sua dimensione fisica, è un prodotto del discorso, la risultante di una serie di pratiche discorsive. «Il sesso e la sessualità non sono una proprietà essenziale del soggetto, ma il prodotto di diverse tecnologie sociali e discorsive, di pratiche politiche di gestione della verità e della vita [...]

<sup>38</sup> P.B. PRECIADO, *Un appartamento su Urano. Cronache del transito*, Roma 2020, 15.

Non esistono i sessi e la sessualità, ma gli usi del corpo riconosciuti come naturali o puniti in quanto devianti»<sup>39</sup>.

E ancora: «la mascolinità e la femminilità, l'eterosessualità e l'omosessualità non sono entità ontologiche, non esistono nella natura indipendentemente dalle relazioni sociali e reti discorsive»<sup>40</sup>.

In questo orizzonte semantico il sesso si configura di conseguenza come un costruito naturalizzato e non naturale<sup>41</sup>, intendendo con tale espressione il fatto che il sesso non deve essere interpretato come un dato immediato, sensibile, un insieme di tratti fisici appartenenti a un ordine naturale, quanto più che altro come la trascrizione socio-culturale dei tratti fisici stessi, legando a essi aspetti che sono il risultato delle concezioni o dei sistemi di credenza prodotti da una determinata cultura o ideologia<sup>42</sup>. «Denominare il sesso è un atto [...] che crea e regola la realtà sociale richiedendo la costruzione discorsiva dei corpi in conformità a principi di differenza sessuale»<sup>43</sup>.

Va ribadito tuttavia che la riduzione di rilevanza attribuita al determinismo e all'essentialismo biologista non produce una separazione del sesso dalle determinazioni sociali e simboliche, rendendolo in tal modo «un reale non definibile»<sup>44</sup>. Il sesso, al contrario, viene integrato all'interno di tale paradigma, configurandosi come il prodotto dell'insieme delle nozioni, delle informazioni, dei saperi in base ai quali si stabiliscono i significati da attribuire alle differenze fisiche stesse<sup>45</sup>.

La diretta conseguenza di tale riflessione è perciò la consapevolezza che il fattore preminente nella formazione dell'identità di genere non può essere considerato, solo ed esclusivamente, quello biologico-naturale, senza l'interconnessione con le determinanti sociali e culturali alla base della strutturazione delle connotazioni insite nella mascolinità e nella femminilità. Questo approccio consente l'attribuzione di significato alle variabili relazionali che sono imprescindibili nel momento in cui si impatta con l'analisi di dimensioni così fondamentali per le nostre vite, quali la sessualità e l'identità sessualmente connotata. Si rivela, perciò, come

<sup>39</sup> P.B. PRECIADO, *op. cit.*, 12.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> J. BUTLER, *op. cit.*, 2004.

<sup>42</sup> M. WITTIG, *One is not born of woman*, in *Feminist Studies*, 2, 1981, 33-66.

<sup>43</sup> J. BUTLER, *op. cit.*, 164.

<sup>44</sup> N. MATHIEU, *L'anatomie politique. Catégorisation et idéologies du sexe*, Paris 1991, 70.

<sup>45</sup> P. DI CORI (a cura di), *Altre storie. La critica femminista alla storia*, Bologna 1996.

inconsistente e priva di significato una rappresentazione di maschile o di femminile come dato extrastorico (valido in ogni tempo e in ogni luogo).

Un'indagine critica che, attraverso il costrutto di genere, operi con concetti quali contesto, situazione, storia, evoluzione e cambiamento, non potrà tendere all'individuazione di criteri fissi e rigidi cui riferire la differenza stessa, dovendo necessariamente approdare a una teoria della soggettività, come ancoraggio metodologico per leggere e interpretare le diverse e possibili forme attraverso cui l'identità di genere può trovare oggi la sua più autentica e radicale epifania.

Far leva su una visione del *continuum* dei processi di auto-identificazione sessualmente connotata che esiste tra le polarità del maschile e del femminile, presenta, a livello simbolico, l'esistenza ontologica di soggettività *embodied* che possano collocarsi in quello spettro infinito di possibilità che si reificano transitando da un punto all'altro dell'identità di genere stessa<sup>46</sup>. La negazione di tale impostazione concettuale evidenzia che alla base della reiterazione di violenze nei confronti di gay, lesbiche, bisessuali, persone transessuali, transgender, genderqueer, *etc.* vi è l'imposizione di sistemi culturali che, è utile ribadirlo, proprio sulla base dell'essentialismo naturalistico-biologista, continuano a riprodurre discorsi d'odio orientati a negare il rispetto dell'alterità e dei diritti soggettivi. E possiamo ben immaginare che laddove sussista la negazione del diritto albergano convinzioni relative alla presunzione di esercitare (immotivatamente e, nella migliore delle ipotesi, inavvertitamente) la violenza (in tutte le sue forme) attraverso la percezione di essere nel giusto, sulla base di una fallace idea di giustizia riprodotta da logiche limitanti *mainstream*.

È possibile rilevare rispetto all'oggetto della nostra trattazione, che proprio mediante la riproduzione e trasmissione di sistemi di credenza discriminanti, separatisti, stigmatizzanti e repressivi, viene reiterata una inaccettabile e drammatica "banalità del male" ancora oggi purtroppo attiva in un supposto "*logos*" contemporaneo.

La violenza in tutte le sue espressioni – come male agito attraverso atti aggressivi (si pensi alle tante uccisioni o aggressioni di persone transessuali, omosessuali, genderqueer, *etc.*), o veicolato da discorsi d'odio; o dichiarato sulla base di una pretesa di normalizzazione della realtà; o ancora riprodotto in nome di una presunta tutela dell'ordine sociale (pensiamo, tra le altre cose, alla retoriche centrate sulla difesa della famiglia

<sup>46</sup> H. VELENA, *op. cit.*

tradizionale per contrastare l'omogenitorialità; o alla patologizzazione dell'omosessualità per rimarcare l'eterosessismo obbligatorio) – non può mai trovare alcun principio che possa giustificare l'essenza.

E se la matrice della violenza relativa all'universo LGBTQI+ si genera, come più volte abbiamo ribadito, nell'interconnessione tra sessismo, genderismo, omobifobia, transfobia, allora dobbiamo mettere in campo la decostruzione e rivitalizzazione di assetti culturali restrittivi e mortiferi, proprio attraverso la ferma convinzione che sistemi di pensiero aperti alla cultura delle differenze non sono solo auspicabili ma soprattutto realizzabili a partire dall'amplificazione dei confini che abbracciano l'esistente.

L'INCLUSIONE LAVORATIVA  
DELLE PERSONE CON DISABILITÀ:  
QUADRO REGOLATIVO E MODELLI ORGANIZZATIVI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il sistema delle quote: dal collocamento obbligatorio al collocamento mirato. – 3. La tutela antidiscriminatoria e gli accomodamenti ragionevoli. – 4. Verso una prospettiva di autentica integrazione lavorativa: il *diversity management*. – 5. Le sfide della digitalizzazione e remotizzazione del lavoro.

1. *Premessa*

L'obiettivo di garantire la partecipazione e l'integrazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro e, in ultima analisi, nella società nel suo insieme viene perseguito nel nostro ordinamento con una pluralità di strumenti giuridici, che, nel quadro costituzionale di riferimento (artt. 2, 3, 38), concorrono sinergicamente a darvi attuazione, sia pure con diversi livelli di efficacia, come si avrà modo di evidenziare nello sviluppo dell'analisi che si intende svolgere nel presente scritto.

Se da un lato, le tecniche di tutela del diritto antidiscriminatorio rimangono un caposaldo e si affinano nella loro declinazione, nuovi modelli di organizzazione del lavoro, che si determinano anche per effetto del significativo impatto della digitalizzazione, sollevano altre criticità regolative, ma lasciano intravedere anche ulteriori prospettive.

Proprio di questo intreccio regolativo si proverà a dar conto nei paragrafi che seguono, pur nella consapevolezza di offrire un quadro incompleto, poiché, per un verso, non si potrà tener conto, per economia di spazio, dei contenuti della contrattazione collettiva, pur riconoscendo l'importanza del ruolo delle parti sociali in questa materia. Per altro verso, il quadro normativo è in continua evoluzione, se solo si considera la recente approvazione in Consiglio dei Ministri dei primi due decreti attuativi della legge 22 dicembre 2021 n. 227, con la quale il Parlamento

aveva delegato il Governo alla revisione e al riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità. Benché la legge in questione escluda il lavoro dal più ampio ridisegno delle norme dedicate alla disabilità, molteplici sono i raccordi tra le due dimensioni regolative<sup>1</sup>, come conferma appunto il testo di almeno uno dei decreti attuativi, trattando di nozione di disabilità, procedure di accertamento e progetto di vita individuale e personalizzato<sup>2</sup>.

## 2. *Il sistema delle quote: dal collocamento obbligatorio al collocamento mirato*

Un fondamentale tassello di questo articolato sistema giuridico di inclusione lavorativa è costituito dalla legge n. 68 del 12 marzo 1999, intitolata “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”, che, pur non essendo immune da critiche o incoerenze, ha comportato nel nostro Paese un significativo cambiamento culturale e normativo, abrogando la regolamentazione del collocamento obbligatorio, disposta dalla legge 2 aprile 1968, n. 482.

Il mutamento di paradigma è stato realizzato con l’introduzione del concetto di collocamento “mirato”, che ha determinato il superamento dell’approccio meramente assistenziale del sistema previgente, basato sull’inserimento lavorativo coattivo delle persone con disabilità per chiamata numerica da apposite liste<sup>3</sup>.

L’obiettivo perseguito attraverso il collocamento mirato è quello di identificare strumenti tecnici di supporto che permettano di valutare adeguatamente la capacità lavorativa delle persone con disabilità e di collocarle in un posto adeguato nell’ambito della organizzazione datoriale che le accoglie (art. 2, l. n. 68/1999). Lo scopo, cioè, è quello di restituire a ciascun lavoratore disabile la possibilità di rivestire un ruolo attivo e

<sup>1</sup> L. CALAFÀ, U. GARGIULO, C. SPINELLI, *Introduzione al Tema Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2022, 558 ss.

<sup>2</sup> Una volta concluso l’iter di approvazione dei decreti legislativi, la nuova disciplina entrerà in vigore in via sperimentale per un anno, a partire da gennaio 2025.

<sup>3</sup> G. PERA, *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Milano 1965; D. GAROFALO, *Lavoro (collocamento obbligatorio)*, in *Digesto, disc. priv., sez. comm.*, VIII, Torino 1992, 134; A. BELLAVISTA, *Assunzione obbligatoria*, in *Enc. Dir.*, agg. I, Milano 1997, 158; G. PERA, *Assunzioni obbligatorie*, in *Enc. Giur. Treccani*, III, Roma 1998.

produttivo nella società, svolgendo un lavoro in cui si esprimono al meglio le diverse abilità di ciascun individuo<sup>4</sup>.

La logica prettamente assistenziale che esisteva in passato, per cui il collocamento obbligatorio era visto come un modo per consentire alle persone disabili di sostenersi attraverso un qualsiasi lavoro “offerto” dai datori di lavoro, ai quali veniva di fatto chiesto una sorta di contributo di solidarietà attraverso l'occupazione dei lavoratori disabili<sup>5</sup>, è stata sostituita da una forma di promozione dell'occupazione commisurata alle qualità soggettive del lavoratore e alle reali esigenze dell'azienda o dell'amministrazione che lo impiega.

In questa diversa prospettiva, ciascuna persona con disabilità può svolgere un lavoro adeguato alle sue caratteristiche individuali e che le consente, a tutti gli effetti, di essere e agire come «parte integrante del sistema sociale e produttivo del Paese»<sup>6</sup>.

Per le persone con disabilità, le disposizioni della legge n. 68/1999 rappresentano un elemento cruciale nel quadro normativo complessivo, poiché mirano specificamente a facilitarne l'accesso al mercato del lavoro.

Il fulcro di questa costruzione legislativa resta il sistema delle quote, ovvero l'obbligo per i datori di lavoro pubblici e privati di assumere lavoratori disabili in misura variabile in funzione del numero complessivo dei dipendenti occupati. In particolare, se l'azienda o l'ente impiega più di 50 dipendenti, la quota d'obbligo è pari al 7%; se impiega da 36 a 50 dipendenti la quota è pari a 2 lavoratori; infine, se ha tra 15 e 36 dipendenti, per adempiere all'obbligo di legge è sufficiente assumere una persona disabile (art. 3, l. n. 68/1999). Le piccole imprese, quelle con meno di 15 dipendenti, hanno comunque la possibilità di assumere persone disabili, ma non sono obbligate a farlo.

Per quanto concerne gli aspetti procedurali, la legge prevede che le persone con disabilità accertata ai sensi delle normative di riferimento, le quali aspirano ad un lavoro, debbano iscriversi negli appositi elenchi tenuti dai servizi per il collocamento mirato, affinché venga compilata

<sup>4</sup> M. CINELLI, P. SANDULLI, (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino 2000; G. SANTORO PASSARELLI, P. LAMBERTUCCI (a cura di), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Legge 12 marzo 1999, n. 68. Commentario*, Padova 2000; A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*. Bari 2018.

<sup>5</sup> E. GRAGNOLI, *Il collocamento obbligatorio e le politiche attive*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2016, I, 523 ss.

<sup>6</sup> F. LIMENA, *L'accesso al lavoro dei disabili*, Padova 2004, 19.

per ciascuno di essi una scheda descrittiva de «le capacità lavorative, le abilità, le competenze e le inclinazioni, nonché la natura e il grado della disabilità» (art. 8).

Come atto preliminare al vero e proprio procedimento di avviamento al lavoro, che conduce all'assunzione, i datori di lavoro devono inviare entro il 31 gennaio di ogni anno un prospetto informativo relativo alla situazione occupazionale della propria azienda o ente. Tale prospetto dovrà contenere le informazioni relative al numero complessivo dei dipendenti e specificare il numero ed i nominativi dei dipendenti che già beneficiano delle misure introdotte dalla legge 68/1999, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili e tutte le informazioni necessarie per procedere con l'assunzione. Confrontando queste informazioni, infatti, è possibile facilitare l'incontro tra l'effettiva domanda di lavoro e l'offerta di lavoro, e, allo stesso tempo, avviare ciascun disabile non già a un lavoro qualunque, ma a un'attività adatta alle sue competenze e qualifiche professionali.

La costituzione del rapporto di lavoro può avvenire secondo due modalità: la richiesta di avviamento presentata agli uffici competenti, concepita come canale istituzionale principale dal legislatore, oppure la sottoscrizione di apposite convenzioni, supportata da disposizioni che ne incentivano l'utilizzo<sup>7</sup>.

Le imprese e gli enti pubblici economici possono ricorrere alla chiamata nominativa ovvero scegliere direttamente la persona disabile da assumere tra quelle iscritte negli elenchi detenuti presso gli uffici competenti (art. 7, l. n. 68/1999), mentre per le pubbliche amministrazioni le assunzioni obbligatorie avvengono ancora per chiamata numerica degli iscritti, ai sensi della vigente normativa speciale che si applica loro (art. 35, c. 3, d.lgs. n. 165/2001).

Come accennato in precedenza, l'adempimento dell'obbligo assunzionale di cui all'articolo 3 della legge n. 68/1999 può essere realizzato anche attraverso gli strumenti negoziali introdotti dalla medesima, che li pone a disposizione pure dei datori di lavoro esclusi dall'ambito di applicazione del sistema delle quote.

A tal riguardo, vanno menzionate le convenzioni disciplinate dall'art. 11 della legge 68/1999, sia per le finalità sottese alla normativa che per gli incentivi ad esse connessi (art. 13, l. n. 68/1999), che incidono positi-

<sup>7</sup> Per una interessante chiave di lettura cfr. M. D. FERRARA, *L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato "personalizzato" e la soluzione ragionevole "a responsabilità condivisa"?*, in *Var. temi dir. lav.*, 2020, 923 ss.



vamente sulla loro effettiva utilizzazione. Si tratta di accordi che vengono firmati tra aziende e servizi pubblici per l'impiego per raggiungere la quota obbligatoria, al fine di facilitare la progressiva integrazione delle persone con disabilità e stabilizzare il loro impiego nell'azienda tenuta per legge ad assumerle. Particolare rilevanza rivestono le convenzioni "di integrazione lavorativa", disciplinate dal comma 4 dell'art. 11, per l'avviamento di disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario. In presenza, poi, di un'accertata difficoltà ad inserire direttamente in azienda il lavoratore disabile, quando si ritiene che la persona in questione necessiti di apposita formazione per poter lavorare efficacemente per il datore di lavoro, si può ricorrere alle "convenzioni di inserimento temporaneo", disciplinate dall'art. 12 della legge 68/1999. Tale strumento, il cui utilizzo è subordinato a precise condizioni limitative, prevede un complesso rapporto triangolare tra datore di lavoro soggetto agli obblighi di legge, autorità provinciali competenti e soggetto "ospitante", presso il quale il disabile viene inserito e al quale il datore di lavoro obbligato si impegna ad affidare commesse. Il soggetto "ospitante" potrà essere una cooperativa sociale, un libero professionista disabile, un'impresa sociale, oppure un datore di lavoro privato non soggetto agli obblighi. Analogo rapporto trilaterale è il presupposto della stipula delle convenzioni "di inserimento lavorativo", disciplinate dall'art. 12 *bis* l. n. 68/1999, che si differenziano dalle precedenti in quanto la persona disabile è assunta direttamente dal soggetto destinatario, con oneri totalmente a carico del soggetto obbligato.

Le convenzioni offrono, evidentemente, maggiori garanzie di effettiva attuazione delle finalità del collocamento mirato, proprio in quanto l'assolvimento dell'obbligo avviene attraverso modalità concordate. D'altro canto, l'aver affidato la gestione di questi strumenti all'iniziativa dei servizi locali è fonte di una disparità di esperienze applicative, che si riverbera sull'effettivo conseguimento degli interessi perseguiti.

Il rispetto delle quote d'obbligo, peraltro, è parzialmente mitigato dai casi di esclusione ed esonero previsti dall'articolo 5 della legge n. 68/1999. Tra le criticità e le incoerenze cui si accennava all'esordio di questo paragrafo vanno annoverate proprio tali disposizioni, in quanto si prestano ad un utilizzo abusivo. Infatti, benché considerate in linea con la normativa antidiscriminatoria in ragione della *ratio* regolativa sottesa, atta a temperare l'obbligo assunzionale nel bilanciamento tra libertà di iniziativa economica privata e diritto al lavoro, tenendo conto delle peculiarità organizzative delle aziende e degli enti, nonché di esigenze di

tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, esse aprono ampi spiragli all'elusione del sistema delle quote. Tanto più che il contributo esonerativo che i datori di lavoro obbligati sono tenuti a versare al Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, spesso, lungi dall'esercitare un effetto dissuasivo, finisce con l'essere un'opzione persino attrattiva, pur di sottrarsi agli interventi organizzativi necessari per rendere l'ambiente di lavoro inclusivo.

Più in generale, va osservato che il ricorso alle quote d'obbligo quali azioni positive, tese a promuovere il principio delle pari opportunità per i membri di gruppi svantaggiati e sottorappresentati, concedendo loro una qualche forma di trattamento preferenziale, che mira a superare gli svantaggi strutturali vissuti da tali gruppi, si rivelano solo parzialmente efficaci come strumento per promuovere l'occupazione, anche quando siano accompagnate da un apparato sanzionatorio adeguato. D'altro canto, una misura di azione positiva mirata sotto forma di quota rimane uno strumento appropriato per promuovere l'occupazione delle persone con le disabilità più gravi, che faticerebbero a competere sul mercato del lavoro, e per i disabili da lavoro, che più facilmente si vedono salvaguardata l'occupazione in essere.

### 3. *La tutela antidiscriminatoria e gli accomodamenti ragionevoli*

Per le ragioni da ultimo illustrate, si è andata sempre più affermando nell'approccio alle problematiche connesse alla disabilità, anche per effetto dell'evoluzione verso una nozione bio-psico-sociale della stessa<sup>8</sup>, la prospettiva della tutela dei diritti umani, accompagnata dall'adozione di politiche e normative antidiscriminatorie in tutti gli ambiti in cui si esplica la personalità di ogni individuo, compreso il lavoro, così da garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità<sup>9</sup>.

Nella maggior parte dei Paesi dell'UE la tutela antidiscriminatoria ha

<sup>8</sup> Per cui è disabilità ogni limitazione fisica, mentale, intellettuale o sensoriale che, in combinazione con barriere di diversa natura, possa ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona nella società. Ne consegue che occorre modificare il contesto per compensare/superare la condizione di svantaggio e non incorrere in trattamenti discriminatori. Tra i pionieri di questa nozione cfr. M. OLIVER, *The Politics of Disablement*, London 1990.

<sup>9</sup> M. BARBERA, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Milano 2007, 77

ricevuto un notevole impulso a seguito dell'adozione di standard internazionali ed europei.

Un tassello fondamentale della tutela antidiscriminatoria per ragioni di disabilità è costituita, nella normativa internazionale e sovranazionale, dalla previsione di soluzioni ragionevoli (*reasonable accommodation*), che formano oggetto di un obbligo di contenuto positivo a carico dei datori di lavoro, pubblici e privati, di adattamento della propria organizzazione, coerente con il principio di eguaglianza sostanziale, sancito nel nostro ordinamento dall'art. 3, c. 2 Cost.<sup>10</sup>. I datori di lavoro, tuttavia, hanno la possibilità di sottrarsi a tale obbligo, ove le modifiche e gli adattamenti necessari impongano loro un onere sproporzionato ed eccessivo, secondo quanto previsto sia dall'art. 5 della Direttiva n. 2000/78/CE, la quale stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, sia dall'art. 2 della Convenzione ONU per i *Diritti delle persone con disabilità* del 2006.

A seguito della condanna inferta dalla Corte di Giustizia UE, con la sentenza del 4 luglio 2013, il legislatore italiano ha provveduto a modificare il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, che ha dato attuazione alla Direttiva n. 2000/78/CE, integrando il testo dell'art. 3 con il co. 3 *bis*, a norma del quale: «al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori»<sup>11</sup>.

Le soluzioni ragionevoli sono generalmente misure individualizzate, che si rendono necessarie per le particolari esigenze di un lavoratore di-

ss.; G. TUCCI, *La discriminazione contro il disabile: i rimedi giuridici*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2011, 1 ss.

<sup>10</sup> Parla di "inserimento adattato" A. RICCARDI, *L'inserimento del lavoratore disabile nell'organizzazione datoriale. L'evoluzione dei modelli di tutela*, in *Arg. dir. lav.*, 2022, 694 ss.

<sup>11</sup> A partire dal 2025, il ricorso agli accomodamenti ragionevoli per garantire piena tutela dei diritti delle persone con disabilità non sarà più circoscritto ai soli rapporti di lavoro, in conformità con quanto dispone al riguardo la Convenzione ONU del 2006. Lo prevede uno dei decreti legislativi approvati dal Consiglio dei Ministri, in attuazione della legge 22 dicembre 2021 n. 227, quello recante *Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato* (art. 17, d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62).

sabile, al fine di metterlo in condizione di avere accesso ad una occupazione e di lavorare al pari degli altri. Pertanto, restano distinte dalle azioni positive, anch'esse strumento del diritto diseguale atto a realizzare l'eguaglianza sostanziale – quali appunto le quote d'obbligo di cui si è appena trattato – che prevedono, invece, situazioni di vantaggio per gruppi specifici. Tanto le soluzioni ragionevoli quanto le azioni positive sono misure necessarie e, soprattutto, complementari per contrastare la discriminazione per disabilità, in quanto le prime tengono conto degli aspetti peculiari della condizione di ciascuna persona con disabilità e le seconde intervengono su esigenze che accomunano la generalità dei disabili.

La direttiva n. 2000/78/CE, al considerando n. 20, fornisce alcune indicazioni esemplificative di soluzioni ragionevoli, quali «la sistemazione dei locali, l'adattamento delle attrezzature e dei ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti, un'adeguata formazione».

Gli accomodamenti ragionevoli possono essere, quindi, non solo interventi di carattere materiale, atti a rendere le strutture esistenti accessibili e fruibili anche da parte di persone con disabilità, ad esempio acquisendo apparecchiature o dispositivi di assistenza, ma anche misure di carattere organizzativo, quali appunto la modifica degli orari di lavoro, la distribuzione delle mansioni o le politiche di formazione. L'obbligo di prevedere soluzioni ragionevoli implica, cioè, un rapporto dinamico tra la protezione dei disabili e la dimensione organizzativa dell'azienda o della p.a., a beneficio del benessere dell'intera forza lavoro.

Per ottenere migliori risultati in termini di inclusione lavorativa, un approccio utile è rappresentato dall'abbinamento tra “progetto individuale” e “progetto aziendale”, nel senso di favorire l'interazione tra gli obiettivi professionali e personali dei lavoratori disabili, nel rispetto dei loro diritti e bisogni, perseguendo altresì gli interessi dell'organizzazione produttiva o amministrativa, coerentemente peraltro con la logica del collocamento mirato.

Un simile approccio risulta sicuramente più efficace rispetto a quella che può essere considerata una mera applicazione “normativa” del concetto di ragionevole accomodamento, ridotta cioè ad un formale rispetto della disposizione di legge. Gli interventi attuati, infatti, consistono spesso nel mero adeguamento della singola postazione lavorativa o nella verifica della disponibilità di altre posizioni lavorative, senza investire l'intera organizzazione datoriale.

Fondamentale si sta rivelando, a tal proposito, il contributo interpretativo della giurisprudenza, tanto di merito quanto di legittimità, so-

prattutto in materia di licenziamento per inidoneità sopravvenuta alle mansioni, che giunge a censurare come discriminatoria in via indiretta la condotta del datore di lavoro che non si impegna a trovare soluzioni organizzative e accorgimenti idonei per consentire al lavoratore disabile di continuare a svolgere la sua prestazione<sup>12</sup>.

Ai giudici nazionali, inoltre, compete valutare la gravosità per il datore di lavoro dell'adempimento dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli, che non deve essere "sproporzionato ed eccessivo". Al riguardo, essi devono tenere conto, tra l'altro, dei costi – non solo finanziari – che tali misure comportano, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell'impresa, nonché della possibilità per i datori di lavoro di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni (considerando 21 della Direttiva n. 2000/78/CE). L'esistenza di adeguati sistemi di finanziamento per l'adozione delle soluzioni ragionevoli, infatti, consente di escludere che l'onere sia sproporzionato (art. 5 della Direttiva).

Per quanto sia apprezzabile il ruolo dei giudici, il rischio di confinare alla fase patologica del rapporto il bilanciamento tra gli opposti interessi del datore di lavoro alla più conveniente conformazione dell'organizzazione produttiva e del lavoratore disabile alla piena integrazione lavorativa resta molto elevato, affidato com'è all'interpretazione della "ragionevolezza" delle soluzioni e della "proporzionalità" degli oneri.

In un'ottica promozionale e di sensibilizzazione si pone, invece, la previsione delle Linee guida sul collocamento mirato<sup>13</sup>, che istituisce la raccolta sistematica delle buone pratiche di inclusione lavorativa, che dovrà confluire in una piattaforma informatica accessibile e consultabile, dinamica e aggiornabile per la diffusione di esperienze positive ed efficaci su tutto il territorio nazionale<sup>14</sup>.

#### 4. *Verso una prospettiva di autentica integrazione lavorativa: il diversity management*

Nella ricerca di strumenti di effettività per il collocamento mirato e la tutela antidiscriminatoria, e, quindi, per l'integrazione lavorativa delle

<sup>12</sup> Cfr. da ultimo Cass. ord. 29 maggio 2023, n. 15002, Cass. 13 novembre 2023, n. 31471, Cass. 23 maggio 2024, n. 14402.

<sup>13</sup> Adottate con D.M. 11 marzo 2022, n. 43, ai sensi dell'art. 1, c. 1, d.lgs. n. 151/2015.

<sup>14</sup> Cfr. D.M. 29 dicembre 2021, sulla banca dati del collocamento mirato (art. 9, comma 6 *bis*, introdotto dal d.l. n. 151/2015).

persone disabili, una scelta determinante e sicuramente condivisibile è costituita dalla previsione che promuove l'istituzione della figura «del responsabile dell'inserimento lavorativo»<sup>15</sup>.

I suoi compiti consistono nella predisposizione del progetto personalizzato e nella risoluzione dei problemi legati alle condizioni di lavoro della persona disabile. Tali attività dovranno essere svolte in raccordo con l'INAIL, per le persone con disabilità da lavoro. Non v'è dubbio che i compiti assegnati al responsabile per l'inserimento lavorativo si colleghino strettamente agli accomodamenti ragionevoli, che il datore di lavoro è tenuto ad adottare nell'assegnare al disabile il posto di lavoro<sup>16</sup>.

Profili di affinità sono stati rilevati tra questa nuova figura e quella del tutor per gli apprendisti o per i soggetti impegnati in tirocini di formazione e orientamento, ferma restando naturalmente la diversa finalità della rispettiva azione di accompagnamento<sup>17</sup>, tenuto conto che il tutor cura la formazione del giovane che gli viene affidato, mentre il responsabile dell'inserimento lavorativo svolge un'analisi organizzativa e individua le misure di sostegno per l'integrazione lavorativa del disabile. Con riferimento a tali competenze e, in particolare, all'individuazione delle soluzioni ragionevoli, ancor più stringente sembrerebbe l'accostamento tra il responsabile per l'inserimento lavorativo e l'attività del responsabile del servizio di prevenzione e protezione in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Se la si considera dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro, in realtà, l'istituzione del responsabile dell'inserimento lavorativo è coerente con la strategia del *diversity management*<sup>18</sup>, ovvero con quei modelli di gestione del personale che puntano alla valorizzazione delle differenze, quale che ne sia l'origine e la manifestazione, superando stereotipi e barriere culturali per assicurare il benessere della persona che lavora e migliorare le performance organizzative e la produttività del lavoro.

Le Linee guida sul collocamento mirato (par. 8.2.) prevedono che il responsabile dell'inserimento lavorativo svolga una funzione di facilitazione/mediazione, che interviene sia nel momento dell'ingresso della

<sup>15</sup> Art. 1, lett. e), d.lgs. n. 151/2015. Per le pubbliche amministrazioni, art 39-ter, d.lgs. n. 165/2001; v. anche la Direttiva del Ministro della Pubblica amministrazione 24 giugno 2019, n. 1.

<sup>16</sup> Art. 1, lett. d), d.lgs. n. 151/2015.

<sup>17</sup> D. GAROFALO, *Jobs Act e disabili*, in *Riv. dir., sic. soc.*, 2016, 89 ss.

<sup>18</sup> F. MALZANI, *Dal collocamento mirato al diversity management – Il lavoro dei disabili tra obbligo e inclusione nella prospettiva di genere*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, 717 ss.

persona con disabilità nel contesto lavorativo, sia nella gestione di un ambiente di lavoro. Chi ricopre questo ruolo deve (dovrebbe!) possedere competenze specifiche acquisite in percorsi di formazione dedicati (ove disponibili) e partecipare alla predisposizione del progetto personalizzato di inserimento lavorativo. Il responsabile dell'inserimento lavorativo cura i rapporti con il centro per l'impiego territorialmente competente, nonché con i servizi territoriali coinvolti.

È altresì contemplata nelle Linee guida la possibilità di fare ricorso all'esternalizzazione di tali funzioni, attraverso il coinvolgimento di associazioni di categoria o di enti del terzo settore, che al loro interno abbiano individuato figure professionali opportunamente formate, in grado di rivestire il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo, e che mettano a disposizione tale servizio tramite interventi consulenziali.

I centri per l'impiego sono chiamati a farsi promotori di azioni di sensibilizzazione per l'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo, che è obbligatoria solo per le pubbliche amministrazioni<sup>19</sup>, non potendo che essere del tutto discrezionale per i datori di lavoro privati.

##### 5. *Le sfide della digitalizzazione e remotizzazione del lavoro*

La trasformazione tecnologica che sta caratterizzando il nostro tempo, se effettuata in modo inclusivo, può offrire un significativo supporto alle persone con disabilità, per un più proficuo accesso e una più stabile permanenza nel contesto lavorativo. Le applicazioni dell'Intelligenza Artificiale, ad esempio, possono creare importanti opportunità a condizione che siano progettate secondo modalità accessibili a tutti, altrimenti possono costituire persino una minaccia per l'occupazione dei disabili<sup>20</sup>.

È fondamentale, dunque, che le tecnologie assistive siano ampiamente disponibili e integrate nel novero degli accomodamenti ragionevoli che devono essere forniti dai datori di lavoro. Le organizzazioni, private o pubbliche, che dichiarano di essere inclusive, devono garantire

<sup>19</sup> Art. 39 *ter*, d.lgs. n. 165/2001 come modificato dal d.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222.

<sup>20</sup> Cfr. la Proposta di Regolamento sull'Intelligenza Artificiale (COM(2021) 206 final), presentata dalla Commissione europea nel 2021 (spec. Tit. II e IX), sul cui testo emendato a conclusione del trilogio il Parlamento e il Consiglio UE hanno raggiunto un accordo a dicembre 2023, definitivamente approvato il 21 maggio 2024 (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/05/21/artificial-intelligence-ai-act-council-gives-final-green-light-to-the-first-worldwide-rules-on-ai/>).

che i loro ambienti di lavoro siano concepiti come accessibili e liberi da qualsiasi barriera fisica, digitale o sociale nei confronti delle persone con disabilità<sup>21</sup>.

Come l'esperienza della pandemia ha dimostrato, il lavoro a distanza può rappresentare un valido strumento di tutela e garanzia della salute del lavoratore e, in questo senso, la tecnologia assurge a dispositivo "socialmente responsabile".

A questo proposito, va ricordato che il telelavoro è espressamente qualificato come soluzione ragionevole dalla legge. Più precisamente, l'art. 4, comma 3 della legge n. 68/1999, nel prevedere che il datore di lavoro possa calcolare come parte della quota obbligatoria di assunzioni che è tenuto ad effettuare i lavoratori disabili da lui impiegati a tempo pieno in telelavoro, specifica che quest'ultimo deve essere organizzato "anche mediante la predisposizione di accomodamenti ragionevoli", per consentire ai disabili di effettuare una prestazione continuativa corrispondente all'orario normale di lavoro.

Inoltre, l'art. 14 della legge n. 68/1999, modificato dall'art. 11, d.lgs. n. 151/2015, dispone che i Fondi Regionali per l'occupazione dei disabili – finanziati dalle sanzioni amministrative a carico dei datori di lavoro che non rispettano il regime delle quote obbligatorie di assunzione – prevedano il rimborso forfettario delle spese sostenute dai datori di lavoro che adottano accomodamenti ragionevoli nei confronti dei lavoratori con una riduzione di capacità superiore al 50%, compresa la messa a punto di tecnologie di telelavoro.

Quanto al lavoro *smart*, poi, quest'ultimo è *in re ipsa* coerente con un approccio innovativo all'organizzazione del lavoro; infatti, esso è comunemente definito come la possibilità di eseguire la prestazione di lavoro ovunque e in qualsiasi momento utilizzando le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, quali principalmente i dispositivi mobili. Tale cambiamento nei modelli organizzativi è coerente con l'obiettivo di soddisfare l'interesse dei datori di lavoro, pubblici e privati, ad aumentare la produttività e ridurre i costi di gestione, oltre a garantire una prestazione lavorativa flessibile ai dipendenti, rispetto al luogo

<sup>21</sup> Il principio 17 del Pilastro europeo dei diritti sociali, relativo all'inclusione delle persone con disabilità, prevede il diritto a un ambiente di lavoro adatto alle loro esigenze. Del resto, la tendenza demografica dell'invecchiamento della popolazione in Europa sta aumentando la necessità di un luogo di lavoro più adatto ai disabili e maggiormente incentrato sul supporto delle tecnologie.



e all'orario di lavoro, in modo da conciliare meglio le proprie esigenze personali e professionali.

In relazione a queste sue caratteristiche, lo *smart working* risulta essere una soluzione parimenti vantaggiosa per entrambe le parti del rapporto di lavoro, anche quando si tratti di predisporre accomodamenti ragionevoli.

Se ne è avuta riprova durante la pandemia, quando il legislatore emergenziale ha regolato il ricorso al lavoro agile – la declinazione dello *smart working* nel nostro ordinamento<sup>22</sup> – riconoscendo a tutela dei lavoratori “fragili” (disabili gravi, immunodepressi, pazienti oncologici, ecc.)<sup>23</sup> non già un vero e proprio “diritto al lavoro agile”, come pure è stato asserito, ma più esattamente un “diritto a richiedere il lavoro agile”, al pari di quanto previsto dal legislatore europeo nella direttiva sulla conciliazione vita-lavoro (n. 2019/1158/UE) per il *caregiver*, che ha il diritto di chiedere permessi, ma non anche di ottenerli. Anche per il lavoro agile emergenziale, infatti, è stata lasciata alla discrezionalità del datore di lavoro la valutazione circa l'oggettiva compatibilità tra le mansioni del lavoratore istante e l'esecuzione in modalità agile della prestazione. Un eventuale diniego, tuttavia, doveva fondarsi su ragioni giustificatrici di carattere oggettivo, la cui legittimità si esponeva al sindacato giudiziale<sup>24</sup>.

Questa attenzione alle fragilità è pienamente coerente con l'ordinamento sovranazionale; come è noto, infatti, secondo la definizione di disabilità adottata dalle Corti di Giustizia dell'Unione Europea nelle sue sentenze<sup>25</sup>, la tutela antidiscriminatoria in base alla disabilità dovrebbe essere riconosciuta anche in caso di malattia, quando quest'ultima, nell'interazione con barriere di diversa natura, giunga ad ostacolare la piena ed effettiva partecipazione alla vita professionale dei lavoratori che ne sono affetti<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Art. 18 ss., l. n. 81/2017.

<sup>23</sup> M. BROLLO, *Fragilità e lavoro agile*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, 1 ss.

<sup>24</sup> In effetti, nelle pur poche pronunce intervenute al riguardo, con riferimento, peraltro, tanto ai lavoratori pubblici quanto a quelli privati, i giudici hanno quasi sempre accolto il ricorso del lavoratore, perché il datore di lavoro non aveva fornito sufficienti elementi probatori a supporto della sussistenza di esigenze organizzative tali da giustificare il rifiuto di assegnazione al lavoro agile. Sia consentito il rinvio a C. SPINELLI, *Il lavoro agile al vaglio della giurisprudenza cautelare: potenzialità e limiti del diritto emergenziale*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, (1), II, 91 ss.

<sup>25</sup> P. LAMBERTUCCI, *Disabilità e discriminazione tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2020, 33 ss.

<sup>26</sup> Cfr. C. Giust., 11 aprile 2013, cause C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark*; C.

Eppure la disciplina appena richiamata, lungi dall'essere stabilizzata, è stata solo ripetutamente prorogata e, peraltro, progressivamente ridimensionata nel suo ambito di applicazione, di pari passo con il progressivo superamento del rischio pandemico<sup>27</sup>. Nondimeno, questa esperienza ha lasciato traccia: nel Protocollo nazionale sul lavoro in modalità agile siglato il 7 dicembre 2021 tra Ministero del lavoro e parti sociali (art. 10), nelle Linee guida sul collocamento mirato (par. 7.4) e, da ultimo, nella Direttiva del Ministro per la Pubblica amministrazione del 29 dicembre 2023 sul lavoro agile.

Pertanto, dell'adozione del lavoro agile come strumento di accomodamento ragionevole potrebbe farsi promotore a pieno titolo il responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, che, come già detto, annovera tra i suoi compiti appunto la risoluzione dei problemi legati alle condizioni di lavoro della persona disabile.

Ma vi è di più, considerato che ai sensi della legge n. 81/2017 il lavoro agile è consentito sulla base della stipula di un accordo tra le parti contraenti (disposizione derogata dalla normativa emergenziale in relazione alla pandemia), qualora tale modalità di svolgimento del lavoro venisse richiesta da un dipendente con disabilità a titolo di accomodamento ragionevole, il rifiuto ingiustificato del datore di lavoro di soddisfare tale richiesta potrebbe essere considerato un comportamento discriminatorio, integrante nello specifico una discriminazione indiretta, a meno che egli non sia in grado di dimostrare che tale intervento sull'organizzazione comporterebbe a suo carico un onere sproporzionato.

Sul fronte dell'inclusione, infine, la prestazione lavorativa in modalità agile, che viene eseguita in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno, senza una postazione fissa (art. 18, c. 1, l. n. 81/2017), presenta un ulteriore vantaggio. Essa si presta, meglio di altre forme di lavoro da remoto, in virtù di tale alternanza, a scongiurare quel rischio di isolamento che il lavoratore disabile può sperimentare, se confinato stabilmente nel proprio domicilio o in altro ambiente estraneo al contesto organizzativo per il quale rende la prestazione, che gli preclude ogni forma di interazione sociale esponendolo maggiormente al rischio di stress lavoro correlato. Un'ulteriore buona ragione per investire sul lavoro agile come accomodamento ragionevole.

Giust., 11 settembre 2019, causa C-397/18, *Nobel Plastiques Ibérica SA*, 10 febbraio 2022, causa C-485/20, *HR Rail SA*.

<sup>27</sup> Cfr. da ultimo la proroga al 31 marzo 2024 disposta per il solo settore privato dall'art. 18 *bis* d.lgs. 18 ottobre 2023, n. 145 conv. da l. 15 dicembre 2023, n. 191.

LA CERTIFICAZIONE DI PARITÀ DI GENERE  
E LA STANDARDIZZAZIONE DELLE FONTI  
DEL DIRITTO DEL LAVORO

SOMMARIO: 1. La certificazione di parità di genere: origine, funzioni e sviluppi. – 2. La standardizzazione della certificazione di parità. – 3. La democraticità del processo di approvazione delle norme tecniche. – 4. Le condizioni per il conseguimento della certificazione. – 5. Il lessico e gli indicatori di UNI/PdR 125:2022. – 6. Chi monitora sul rispetto delle condizioni per il mantenimento della certificazione?. – 7. La certificazione delle pubbliche amministrazioni.

1. *La certificazione di parità di genere: origine, funzioni e sviluppi*

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), adottato dal nostro paese per beneficiare delle ingenti risorse del NEXT Generation Ue, prevede «l'introduzione di un sistema nazionale di certificazione di parità di genere» al fine di «affiancare le imprese nella riduzione dei divari nella crescita professionale delle donne» e «rafforzare la trasparenza salariale»<sup>1</sup>.

La certificazione di parità rientra dunque tra gli strumenti messi in campo dal PNRR per contrastare le disuguaglianze di genere. L'obiettivo generale, dichiarato dal PNRR e ripreso dalla Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 è quello di «guadagnare 5 punti nella classifica del *Gender Equality Index* dell'EIGE<sup>2</sup> nei prossimi 5 anni, per raggiungere un posizionamento migliore rispetto alla media europea entro il 2026»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, 40 e 204.

<sup>2</sup> L'EIGE è l'Istituto europeo per la parità di genere.

<sup>3</sup> Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, [https://www.pariopportunita.gov.it/media/2051/strategia\\_parita\\_genere.pdf](https://www.pariopportunita.gov.it/media/2051/strategia_parita_genere.pdf), 11; v. anche Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, 39.

Attualmente, l'Italia ha un *Gender Equality Index* inferiore alla media europea e, soprattutto, si posiziona all'ultimo posto in Europa per la partecipazione femminile al mercato del lavoro, con un tasso di occupazione delle donne inferiore di oltre 20 punti percentuali rispetto a quello degli uomini. Per risolvere tale problema, il PNRR ha previsto diverse misure che sono poi state declinate nella prima Strategia nazionale per la parità di genere di durata quinquennale<sup>4</sup>, e attuate mediante numerosi interventi legislativi<sup>5</sup>.

Il PNRR configura la certificazione di parità come «meccanismo premiante» finalizzato a incentivare le imprese «ad adottare *policy* adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente “critiche” (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità)»<sup>6</sup>. La certificazione di parità può dunque essere volontariamente richiesta da qualsiasi impresa che adotti «misure (anche discriminazioni positive) che vadano *oltre* le specifiche previsioni normative di riferimento» (enfasi aggiunta)<sup>7</sup>.

In base a quanto previsto nel PNRR, il Sistema nazionale di certificazione della parità di genere deve essere definito «a partire dall'istituzione di un Tavolo di lavoro sulla “Certificazione di genere delle imprese”, coordinato dal Dipartimento per le pari opportunità in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dello sviluppo economico»<sup>8</sup>. Tale tavolo è stato costituito con decreto del Capo del Dipartimento per le pari opportunità del 1° ottobre 2021, senza tuttavia prevedere la partecipazione di rappresentanti delle parti sociali<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026.

<sup>5</sup> Per una panoramica degli interventi diretti a contrastare le disuguaglianze di genere adottati dal legislatore nell'ambito del PNRR v. L. ZAPPALÀ, *La parità di genere al tempo del PNRR: tra trasparenza, certificazione e misure premiali*, in *Lavoro diritti Europa*, 2022, n. 3, 1 ss.; M.C. CATAUDELLA, *La parità di genere: una priorità “trasversale” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Lavoro e previdenza oggi* 2022, n. 1-2, 1 ss.; P. CERULLO, *Recovery Plan, PNRR, Gender Gap*, in *Lavoro diritti Europa*, 2021, n. 2, 1 ss.; M. MILITELLO, *Strategie Ue per la parità di genere 2020/2025*, 10 febbraio 2022, <https://www.italianequalitynetwork.it/strategia-ue-per-la-parita-di-genere-2020-2025?action=genpdf&id=1989>.

<sup>6</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, 209.

<sup>7</sup> Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, [https://www.pariopportunita.gov.it/media/2051/strategia\\_parita\\_genere.pdf](https://www.pariopportunita.gov.it/media/2051/strategia_parita_genere.pdf), 22.

<sup>8</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, 209.

<sup>9</sup> Il decreto prevede la possibilità di «svolgere consultazioni di esperti in relazione a singoli temi da trattare» (art. 1, co. 5).

Il PNRR lega inoltre il sistema di certificazione di parità alla «creazione di un sistema informativo presso il Dipartimento [per le pari opportunità] con funzione di piattaforma di raccolta di dati disaggregati per genere e di informazioni sulla certificazione»<sup>10</sup>. Dalla lettura del PNRR pare dunque che la raccolta dei dati disaggregati per genere sia connessa alla certificazione. Il PNRR non specifica però quale connessione debba esistere tra il monitoraggio operato mediante la raccolta dei dati e la certificazione di parità.

Il legame tra monitoraggio e certificazione si perde però nella Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 la quale distingue l'obbligo di divulgazione dei dati relativi alla situazione del personale femminile e maschile di cui all'art. 46 d. lgs. 198/2006 e il sistema di certificazione di parità<sup>11</sup>.

## 2. La standardizzazione della certificazione di parità

Il Tavolo di lavoro sulla “Certificazione di genere delle imprese” costituito il 1° ottobre 2021 elabora, in tempi rapidissimi, in raccordo con UNI, le “Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI (*Key Performance Indicator* – Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni”<sup>12</sup>, su cui apre una consultazione pubblica dal 23 dicembre 2021 al 22 gennaio 2022<sup>13</sup>. Le Linee guida vengono quindi pubblicate come Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022 il 16 marzo 2022.

Nel frattempo, il 5 novembre 2021, viene approvata la l. n. 162/2021 che introduce nel Codice pari opportunità una disposizione specifica sulla certificazione di parità (art. 46 bis d. lgs. n. 198/2006). La disposizione in questione affida a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei

<sup>10</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, 209.

<sup>11</sup> Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, [https://www.pariopportunita.gov.it/media/2051/strategia\\_parita\\_genere.pdf](https://www.pariopportunita.gov.it/media/2051/strategia_parita_genere.pdf), 21-22.

<sup>12</sup> A ben vedere, nelle FAQ UNI/Accredia del 9 febbraio 2023 (p. 10) si legge che UNI/PdR 125: 2022 nasce «da un'iniziativa UNI concertata con il Ministero» e che «l'utilizzo del marchio UNI è stato condiviso dal Tavolo di Lavoro UNI sin dalla presentazione del progetto al Ministero».

<sup>13</sup> <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/archivio/aperta-la-consultazione-pubblica-sulla-prassi-di-riferimento-uni-per-la-certificazione-della-parita-di-genere/>.

ministri il compito di stabilire «i parametri minimi per il conseguimento della certificazione della parità di genere». Il decreto in questione viene adottato il 29 aprile 2022 e non vi è da stupirsi che individui i parametri minimi per il conseguimento della certificazione di parità di genere proprio nella Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022 appena pubblicata.

L'art. 46 bis l. n. 162/2021 prevede inoltre la creazione, presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Comitato tecnico permanente sulla certificazione di genere nelle imprese, disponendo questa volta la partecipazione delle consigliere e dei consiglieri di parità e dei rappresentanti sindacali. La legge di bilancio per il 2022 (art. 1, co. 145, l. n. 234/2021) dà poi concreta attuazione a tale disposizione, istituendo un Tavolo tecnico permanente con il compito di concorrere al funzionamento del sistema della certificazione di parità «attraverso approfondimenti, elaborazione di proposte e monitoraggio di attività»<sup>14</sup>. Il Tavolo deve altresì supportare il Dipartimento per le pari opportunità nella valutazione dei risultati del sistema della certificazione di parità e deve fornire all'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere le informazioni sul funzionamento di tale sistema.

A quanto consta, il Tavolo tecnico si è riunito solo un paio di volte. Questo non ha impedito però che il sistema di certificazione di parità prendesse piede. Come diremo meglio nei prossimi paragrafi, grazie all'intervento di UNI nella primissima fase di gestazione, tale sistema è stato assorbito nell'ambito della c.d. standardizzazione, ossia all'interno di quel variegato sistema di norme "tecniche" prodotte da enti accreditati, secondo quanto previsto dal Reg. Ue n. 1025/2012.

Ciò comporta una serie di criticità su cui ci soffermeremo nei prossimi paragrafi in cui ci interrogheremo sulla democraticità dei processi di approvazione di queste norme tecniche, sul lessico utilizzato in tali norme, sulle condizioni per acquisire la certificazione, sulla scelta degli indicatori utilizzati nella prassi UNI/PdR 125:2022, sul monitoraggio delle imprese certificate e, infine, sulla possibilità di certificare anche le pubbliche amministrazioni.

<sup>14</sup> La composizione e i compiti del Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese sono definiti con il decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2022.

### 3. La democraticità del processo di approvazione delle norme tecniche

Come già ricordato, le “Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere” sono una Prassi di riferimento di UNI.

UNI è l’Organismo Nazionale di Normazione comunicato dallo Stato italiano alla Commissione Europea ai sensi del Reg. UE n. 1025/2012. Si tratta di un’associazione di diritto privato, senza scopi di lucro, che svolge attività di normazione diretta a «elaborare, approvare, pubblicare e diffondere documenti di applicazione volontaria – norme tecniche, specifiche tecniche, rapporti tecnici e prassi di riferimento – al fine di coordinare gli sforzi per migliorare e standardizzare prodotti, servizi, persone ed organizzazioni, con l’obiettivo di semplificare la progettazione, la produzione e la distribuzione [...] in tutti i settori economici, produttivi e sociali» (art. 1 dello Statuto di UNI)<sup>15</sup>.

Soci di UNI possono essere: enti pubblici; associazioni, federazioni e confederazioni di qualsiasi natura; ordini e collegi territoriali, consigli e associazioni nazionali professionali; enti tecnici, scientifici e di ricerca e di istruzione, università, consorzi, enti professionali, economici, assicurativi e previdenziali; imprese; professionisti e società di professionisti; persone fisiche.

Data la funzione svolta da UNI, è evidente che i suoi soci sono soprattutto le associazioni di imprese o di professionisti interessati a standardizzare la produzione di beni e la fornitura di servizi, facilitandone così la circolazione nel mercato<sup>16</sup>. Nelle votazioni in Assemblea ogni socio ordinario ha diritto a un voto per ogni quota sottoscritta; di conseguenza, l’Assemblea è dominata dai soci che hanno maggiore interesse alla produzione di norme tecniche che, ovviamente, sottoscrivono più quote.

Una prassi di riferimento può essere richiesta da un soggetto interessato che deve essere anche socio UNI<sup>17</sup>. A seguito di tale richiesta viene costituito un Tavolo tecnico, formato da esperti nominati, in larga parte, dal soggetto proponente.

La democraticità del processo di normazione dovrebbe essere garan-

<sup>15</sup> Sul ruolo di UNI e sulle norme tecniche v. in generale F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano 2011.

<sup>16</sup> L’elenco dei soci di rappresentanza è qui disponibile: <https://www.uni.com/soci-di-rappresentanza/>.

<sup>17</sup> Punto 4, Regolamento per le attività di sviluppo delle prassi di riferimento, approvato dal Consiglio Direttivo UNI con delibera n. 3/22 in data 21 febbraio 2022. L’elenco dei soggetti interessati è molto ampio e figura al punto 2 del medesimo Regolamento.

tita dalla consultazione pubblica, a cui chiunque può partecipare, che viene aperta una volta raggiunto il consenso degli esperti e delle esperte del Tavolo tecnico. Quest'ultimo rimane però libero di accogliere o meno i commenti pervenuti, salvo l'obbligo di spiegare i motivi dell'eventuale rigetto<sup>18</sup>.

Le UNI/PdR restano in vigore per un periodo di tempo non superiore a 5 anni, entro il quale possono essere trasformate in una norma tecnica UNI o una specifica tecnica UNI/TS o in un rapporto tecnico UNI/TR, oppure essere ritirate.

Va evidenziato che le prassi di riferimento, così come le norme tecniche, sono norme volontarie. Talora, però, esse vengono richiamate da una legge o un regolamento e acquisiscono così valore giuridico nell'ambito dell'ordinamento statale. Ciò è avvenuto per UNI/PdR 125:2022: nel momento in cui è stata richiamata dal d.m. 29 aprile 2022, il suo contenuto è diventato vincolante, nel senso che qualsiasi soggetto che vuole conseguire la certificazione di parità ha l'obbligo di rispettare quanto ivi prescritto.

Nel momento in cui la legge o un regolamento richiama una prassi di riferimento o una norma tecnica sorge il problema della democraticità del relativo processo di produzione. In altri termini, ci dobbiamo domandare chi sono e, soprattutto, chi rappresentano i soggetti che producono tali prassi e norme tecniche che, in base alla legge o al regolamento che li richiama, acquisiscono il potere di disciplinare una data materia.

Nell'ambito del diritto del lavoro questo problema deve essere declinato anche alla luce della delega di potere normativo che il legislatore spesso conferisce alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Come detto, nella produzione delle norme UNI queste organizzazioni hanno voce solo se decidono di sottoscrivere quote associative e in proporzione alle quote sottoscritte.

#### 4. *Le condizioni per il conseguimento della certificazione*

La certificazione di parità è configurata dal legislatore come “meccanismo incentivante”. I soggetti che ottengono la certificazione di parità possono infatti: beneficiare di sgravi contributivi (art. 5, co. 1 e co. 2, l.

<sup>18</sup> Sul punto v. R. TONELLI, *Il sistema di certificazione della parità di genere: tra cultura della parità e privatizzazione delle regole*, in S. RENGA (a cura di), *Lungo la strada della conciliazione: spunti per il dibattito*, Torino 2023, 131 ss.



n. 162/2021; art. 1, co. 276, l. n. 178/2020, come modificato dall'art. 1, co. 138, l. n. 234/2021)<sup>19</sup>; ottenere un punteggio premiale ai fini della concessione di aiuti di Stato (art. 5, co. 3, l. n. 162/2021); ridurre del 20% la garanzia fidejussoria per la partecipazione a gare a evidenza pubblica (art. 106, co. 8, d.lgs. n. 36/2023); acquisire un miglior punteggio nelle medesime gare (art. 108, co. 7, d.lgs. n. 36/2023 come modificato dall'art. 2, d.l. n. 57/2023).

Ai sensi dell'art. 1, co. 1175, l. 296/2006, «i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge e il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Il soggetto che consegue la certificazione non ottiene però, *ex se*, dei benefici contributivi o normativi: i primi infatti vanno appositamente richiesti, mentre i secondi sono riconosciuti solo se il soggetto certificato partecipa a una gara a evidenza pubblica o chiede un aiuto di Stato. Non vi è dubbio, tuttavia, che il soggetto certificato ottiene, di per sé, vantaggi in termini di immagine.

Di conseguenza, si produce un paradosso: un'impresa può ottenere la certificazione di parità pur se non è in regola con il versamento dei contributi previdenziali, non applica il contratto collettivo di riferimento o non rispetta obblighi di legge.

Sarebbe pertanto più ragionevole che il controllo sul rispetto delle condizioni di cui all'art. 1, co. 1175, l. n. 296/2006 venisse fatto dall'ente certificatore. In tal modo, peraltro, si otterrebbe una semplificazione dei controlli: questi verrebbero infatti operati a monte e non a valle dagli enti previdenziali e dalle amministrazioni coinvolte<sup>20</sup>.

Il paradosso rilevato è ancora più evidente a seguito dell'adozione del d.lgs. n. 105/2022, il quale ha previsto il mancato conseguimento della

<sup>19</sup> V. anche il d.m. del 20 ottobre 2022, circ. INPS n. 137/2022, messaggio INPS n. 1269/2023 e messaggio INPS n. 4614/2023.

<sup>20</sup> I provvedimenti con cui viene disposta l'erogazione degli specifici benefici contributivi e normativi prevedono talora condizioni ulteriori rispetto all'osservanza dell'art. 1 co. 1175 l. n. 296/2006. L'art. 3 co. 7 del d.m. 20 ottobre 2022, ad esempio, subordina la fruizione dell'esonero contributivo anche all'assenza di provvedimenti di sospensione dei benefici contributivi adottati nei confronti delle imprese che, per oltre 12 mesi, siano inottemperanti all'ordine di presentare il Rapporto sulla situazione del personale di cui all'art. 46 d. lgs. n. 198/2006.

certificazione in caso di violazione di talune disposizioni a tutela della genitorialità e dei prestatori di assistenza (artt. 2, 3, 4, 5 e 6). Non sono infatti chiare le ragioni per cui la violazione di tali disposizioni e non di altre (ad esempio, in materia antidiscriminatoria) determina il rigetto della richiesta di certificazione.

Occorre infine riflettere sulle condizioni di revoca della certificazione. Tutte le disposizioni del d. lgs. n. 105/2022 sopra richiamate individuano infatti delle circostanze che «impediscono al datore di lavoro il conseguimento» della certificazione. Non è chiaro dunque se le medesime circostanze impediscano anche il mantenimento della certificazione.

##### 5. *Il lessico e gli indicatori di UNI/PdR 125:2022*

La prassi di riferimento UNI 125: 2022 è stata scritta da UNI con il supporto di alcune associazioni di categoria ed esperte di organizzazione aziendale<sup>21</sup>. Non è da stupirsi, dunque, che il lessico utilizzato nelle Linee guida non sia un lessico giuridico. Ciò desta qualche preoccupazione in quanto rischia di svilupparsi un sistema di promozione delle parità di genere che prescinde da quanto previsto dalla legge e dai contratti collettivi.

Nelle Linee guida si parla, ad esempio, di “comitato guida” «istituito dall’Alta Direzione per l’efficace adozione e la continua ed efficace applicazione della Politica per la Parità di Genere» (pp. 12 e 29)<sup>22</sup>, ignorando così i tanti Comitati per le pari opportunità previsti dai contratti collettivi.

Analogamente, si fa riferimento a un piano strategico diretto a «sostenere lo sviluppo di un ambiente di lavoro inclusivo» (pp. 19 e 29), prescindendo dai piani di azioni positive di cui all’art. 9, l. n. 53/2000 e agli artt. 42 ss., d. lgs. n. 198/2006, regolati dai contratti collettivi<sup>23</sup>. Nelle Linee guida, sia la politica generale di parità che il piano strategico sono definiti senza alcun coinvolgimento esplicito delle rappresentanze sinda-

<sup>21</sup> L’elenco dei soggetti che hanno partecipato alla stesura della prassi è qui disponibile: <https://store.uni.com/uni-pdr-125-2022>.

<sup>22</sup> Nell’indicatore n. 1 dell’Area *Governance* si parla di presidio «volto alla gestione e al monitoraggio delle tematiche legate all’inclusione, alla parità di genere e integrazione».

<sup>23</sup> V. anche l’art. 25 d. lgs. n. 80/2015 che prevede sgravi contributivi diretti a incentivare la contrattazione di secondo livello destinata alla promozione della conciliazione tra vita professionale e vita privata.

cali nei luoghi di lavoro o dei Comitati per le pari opportunità previsti dai contratti collettivi (pp. 28 ss.).

Altrettanto problematiche sono le definizioni di addetto/a, dipendente, discriminazione<sup>24</sup>, molestia, retribuzione, lavoro agile, *whistleblowing*. Vengono poi ripetutamente utilizzati i concetti di “equità di genere” (p. 15) e “equità remunerativa” che non hanno appigli nella nostra Carta costituzionale che parla sempre di eguaglianza o di parità.

Quanto agli indicatori, numerose sono le perplessità. In primo luogo, bisognerebbe interrogarsi se le sei aree fondamentali individuate (cultura e strategia; *governance*; processi relativi alle risorse umane; opportunità di crescita e inclusione delle donne; equità remunerativa; tutela della genitorialità e conciliazione vita-lavoro) ben rappresentano le aree in cui misurare l’eguaglianza di genere.

Bisognerebbe poi riflettere sullo *score* minimo di sintesi per determinare l’accesso alla certificazione di parità, sul peso percentuale attribuito a ciascuna area, sulla semplificazione degli indicatori per le piccole e medie imprese, sul modo in cui si accertano gli indicatori qualitativi<sup>25</sup> e su come si misurano gli indicatori quantitativi<sup>26</sup>.

Bisognerebbe poi discutere di ciascun indicatore. Non pare, ad esempio, che gli indicatori dell’Area Equità remunerativa per genere siano in linea con le informazioni che i datori di lavoro devono fornire ai sensi della direttiva 2023/970. Alcuni indicatori favoriscono poi il confronto individuale fra la direzione dell’impresa e il singolo lavoratore<sup>27</sup>, mentre vengono costantemente ignorate le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro<sup>28</sup>. Vi sono infine indicatori che monitorano il rispetto di un obbli-

<sup>24</sup> In senso contrario, v. M. GIOVANNONE, F. LAMBERTI, *Il rischio violenza e molestie nella disciplina prevenzionistica e nella certificazione della parità di genere*, in *Rivista della sicurezza sul lavoro*, 2023, 27.

<sup>25</sup> Secondo le Linee guida, gli indicatori qualitativi «sono misurati in termini di presenza o non presenza» (p. 17). Ciò rischia, ovviamente, di dare adito ad adempimenti meramente formali del requisito richiesto.

<sup>26</sup> Secondo le Linee guida, gli indicatori quantitativi «sono misurati in termini di delta % rispetto a un valore interno aziendale o al valore medio di riferimento nazionale o del tipo di attività economica» (p. 17). È evidente che la scelta di un valore o un altro incide significativamente sul risultato conseguito.

<sup>27</sup> V. ad esempio gli indicatori n. 2 e 6 dell’Area Cultura e strategia.

<sup>28</sup> L’indicatore n. 1 dell’Area Processi *Human Resources*, ad esempio, richiede «processi di gestione e sviluppo delle risorse umane a favore dell’inclusione, della parità di genere e dell’integrazione», senza però richiedere che questi processi siano previamente discussi e concordati con le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro.

go legale<sup>29</sup>: si è già detto che il rispetto dei vincoli che derivano dalla legge e dal contratto collettivo di riferimento dovrebbero essere pre-requisiti per l'accesso alla certificazione; di conseguenza, non dovrebbero essere considerati come indicatori ai fini della certificazione. Peraltro, la certificazione, essendo richiesta volontariamente e prevedendo delle misure premiali, non può basarsi sul rispetto degli obblighi cui i soggetti richiedenti sono tenuti per legge, come peraltro specificato nella Strategia nazionale per la parità di genere.

6. *Chi monitora sul rispetto delle condizioni per il mantenimento della certificazione?*

Altro punto controverso riguarda il monitoraggio delle condizioni per il mantenimento della certificazione. Le Linee guida prevedono infatti che il soggetto certificato pianifichi, attui e documenti «un sistema di *audit* interni indirizzati alla verifica della reale ed efficace applicazione della politica e delle direttive aziendali sulla parità di genere» (p. 34). Gli *audit* devono essere attuati, secondo le modalità definite da altre norme tecniche (UNI EN ISO 19011), da «*team* indipendenti», e devono fornire «evidenza del rispetto dei requisiti del sistema di gestione e della presente UNI/PdR» (p. 34).

Le Linee guida richiedono che nel gruppo di *audit* sia presente: almeno un/a esperto/a di sistemi di gestione per la qualità ai sensi di UNI EN ISO 9001, che conosca anche UNI/PdR 125: 2022 e UNI ISO 30415; un/a avvocato/a giuslavorista, un/a consulente del lavoro o un/a professionista esperto di UNI/PdR 125: 2022.

Il gruppo di *audit* viene pagato dal soggetto certificato per verificare periodicamente il rispetto dei requisiti per il conseguimento della certificazione. Il fatto che il *team* di *audit* percepisca un corrispettivo dal soggetto certificato ne mette, evidentemente, in dubbio l'indipendenza. Peraltro, i conflitti di interesse che hanno coinvolto gli enti certificatori e i gruppi di *audit*, sono state ampiamente documentati da chi ha investigato sulle norme tecniche<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> L'indicatore n. 5 dell'Area Processi *Human Resources* misura, ad esempio, la «presenza di meccanismi di protezione del posto di lavoro e di garanzia del medesimo livello retributivo nel post-maternità». Il diritto al rientro e alla conservazione del posto di lavoro al termine del congedo di maternità è previsto dall'art. 56 d. lgs. n. 151/2001.

<sup>30</sup> S. SUBRAMANIAN, *L'equo e solidale esiste ancora?*, in *Internazionale*, 2019, n. 1326,

Per ovviare alla marginalità in cui sono state relegate le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro e le consigliere di parità, con l'art. 1, co. 147, l. n. 234/2021 il legislatore ne ha disposto il coinvolgimento «nel controllo e nella verifica del rispetto dei requisiti necessari» al mantenimento della certificazione di parità di genere. In base a quanto previsto dal d.m. 29 aprile 2022, tali soggetti possono segnalare «anomalie o criticità» all'organismo che ha rilasciato la certificazione (art. 3 co. 2). Non è chiaro, tuttavia, quale sia l'iter successivo alla segnalazione, se cioè tale organismo sia tenuto a svolgere indagini, a revocare la certificazione, a interagire con i soggetti segnalanti per verificare le anomalie e le criticità, ecc.

Va anche ricordato che il datore di lavoro deve fornire annualmente «un'informativa aziendale sulla parità di genere, che rifletta il grado di adeguamento ad UNI/PdR 125: 2022» (art. 3, co. 1, d.m. 29 aprile 2022). Non è chiaro, però, quali siano i contenuti di questo documento. Ed è ben evidente che, se la rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro e la consiglierà di parità non conoscono i valori degli indicatori sulla base dei quali è stata rilasciata la certificazione, difficilmente possono rilevare anomalie o criticità.

La poca trasparenza riguarda anche i soggetti certificati. L'art. 1, co. 146, l. n. 234/2021 ha disposto infatti la creazione, presso il Dipartimento pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un «sistema informativo con funzione di piattaforma di raccolta di dati disaggregati per genere e di informazioni sulla certificazione della parità di genere, nonché di albo degli enti accreditati». Ad oggi, tuttavia, risulta pubblicata da Accredia la lista dei soggetti certificati, senza però ulteriori indicazioni sui risultati conseguiti da ciascuno di essi<sup>31</sup>.

## 7. La certificazione delle pubbliche amministrazioni

La prassi UNI/PdR 125:2022 prevede che «qualunque tipo di organizzazione, di qualunque dimensione e forma giuridica, operante nel settore pubblico o privato» possa conseguire la certificazione di parità

45 ss. Si v. altresì i casi citati da V. BRINO, *Diritti dei lavoratori e catene globali del valore: un formante giurisprudenziale in via di definizione?*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2020, n. 3, 462 ss.

<sup>31</sup> [https://services.accredia.it/ppsearch/accredia\\_companymask\\_remote.jsp?ID\\_LINK=1739&area=310](https://services.accredia.it/ppsearch/accredia_companymask_remote.jsp?ID_LINK=1739&area=310).

(p. 36). Analogamente, l'art. 46 bis, d. lgs. n. 198/2006 dispone che, con d.m., siano stabiliti i parametri minimi per il conseguimento della certificazione di parità di tutte le aziende, pubbliche e private.

Benché solo le imprese private possano conseguire i benefici connessi alla certificazione di parità, le pubbliche amministrazioni potrebbero chiedere la certificazione per “migliorare” la propria immagine.

Il paradosso, in questo caso, è generato dal fatto che dei soggetti privati, ossia gli organismi di certificazione accreditati presso Accredia<sup>32</sup> ai sensi del Reg. n. 765/2008/CE, sono chiamati a valutare una pubblica amministrazione sulla base di regole create da altri soggetti privati (UNI e il gruppo di esperti consultati).

Nel caso delle pubbliche amministrazioni, gli indicatori considerati nell'ambito della certificazione di parità dovrebbero poi essere armonizzati con quanto previsto nel Bilancio di genere elaborato, ormai da tempo, dalla Ragioneria generale dello Stato<sup>33</sup> e in altri Bilancio di Genere elaborati per specifiche pubbliche amministrazioni<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Accredia è l'ente italiano di accreditamento.

<sup>33</sup> [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/formazione\\_e\\_gestione\\_del\\_bilancio/rendiconto/bilancio\\_di\\_genere/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/bilancio_di_genere/).

<sup>34</sup> V. ad esempio le *Linee guida CRUI per il Bilancio di Genere negli Atenei italiani*, 2019, [https://www2.cru.it/cru/Linee\\_Guida\\_Bilancio\\_di\\_Genere\\_negli\\_Atenei\\_italiani.pdf](https://www2.cru.it/cru/Linee_Guida_Bilancio_di_Genere_negli_Atenei_italiani.pdf).

## SAGGI

Valeria Cirillo, Lidia Greco

### “PER AMORE O PER DENARO?” RIPRODUZIONE SOCIALE E DISCRIMINAZIONE NEL MONDO DELLA CURA IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La prospettiva della riproduzione sociale. – 3. Donne, tra mercato del lavoro e riproduzione sociale. – 4. Conclusioni.

#### 1. *Introduzione*

Lo scoppio della crisi pandemica ha riaccessi i riflettori su un tema centrale nella teoria economica e sociologica femminista, ovvero quello della “cura”, sottolineando la necessità di studiarla attraverso le lenti della riproduzione sociale. Se il *mainstream* economico attribuisce i divari occupazionali e salariali di genere a differenze nelle preferenze fra donne e uomini nell’allocazione del tempo<sup>1</sup>, contributi teorici più radicali focalizzano l’attenzione sul ruolo delle istituzioni capitalistiche e ne sottolineano l’importanza al fine di comprendere la persistenza delle discriminazioni di genere nel capitalismo contemporaneo<sup>2</sup>.

Nel famoso articolo di oltre vent’anni fa a firma di Nancy Folbre e Julie A. Nelson – *For Love or Money – Or Both?* (Per amore o per denaro, o per entrambi) – pubblicato sulla rivista *Journal of Economic Perspectives*, le due economiste americane evidenziavano la necessità di considerare «il futuro del lavoro sociale, emotivo e di cura» poiché questo avrebbe avuto importanti implicazioni per il benessere umano<sup>3</sup>, soprattutto

<sup>1</sup> G. STIGLER, G. BECKER, *De gustibus non est disputandum*, in *The American Economic Review*, 1977, 67(2), 76-90.

<sup>2</sup> N. FOLBRE, *Gender inequality and bargaining in the U.S. labor market*, in <https://www.epi.org/unequalpower/publications/gender-and-bargaining-in-the-u-s-labor-market/>, 2021.

<sup>3</sup> N. FOLBRE, J. A. NELSON, *For love or money – or both?*, in *Journal of economic perspectives*, 2000, 14(4), 123-140.

alla luce della crescente partecipazione delle donne ai mercati del lavoro e dei profondi cambiamenti in atto nelle norme di genere.

La pandemia da Covid-19 e i successivi provvedimenti di *lockdown* predisposti dal governo hanno evidenziato la necessità di ripensare un nuovo modello di cura – si veda in proposito il manifesto politico redatto da *The Care Collective*<sup>4</sup>. Secondo questo approccio più radicale, al fine di ripensare un nuovo modello di cura è necessario da un lato porre un freno alla privatizzazione e alla mercificazione dei servizi di cura essenziali, dall'altro occorre migliorare le condizioni retributive di quanti operano nel settore della cura e ripartire equamente i carichi all'interno della comunità<sup>5</sup>.

Sulla base di tali considerazioni questo articolo contribuisce alla riflessione sulle disuguaglianze, le dinamiche di potere e la parità di genere, mettendo a fuoco il tema della riproduzione sociale e i divari di genere nel mercato del lavoro.

## 2. *La prospettiva della riproduzione sociale*

La prospettiva della riproduzione sociale, concetto politico che mette in evidenza i sistemi e i meccanismi della vita che sostengono il processo di lavoro così come la relazione capitalistica, è considerata di estremo rilievo scientifico. Essa, infatti, consente di portare alla luce aspetti solitamente lasciati sottotraccia nel dibattito pubblico, eppure cruciali per comprendere il modello sociale ed economico in cui viviamo e in cui si dispiega la nostra soggettività. Allo stesso tempo la prospettiva della riproduzione sociale consente di superare l'evidente *deficit* interpretativo di molte letture, sovente di natura binaria e produttivista, che distinguono produzione-riproduzione, lavoro retribuito e non, valore-non valore, casa-lavoro.

Osservando la realtà dei processi di lavoro nel capitalismo contem-

<sup>4</sup> THE CARE COLLECTIVE, *Manifesto della cura. Per una politica dell'interdipendenza*, Roma 2021.

<sup>5</sup> *Ivi*, come si legge all'interno del Manifesto «un approccio femminista all'economia della cura, deve prendere le mosse dalla denuncia dei guasti originati negli ultimi 40 anni dalla riorganizzazione neoliberista che, con la privatizzazione e la mercificazione dei servizi di cura essenziali, ha aggravato la storica svalutazione dei lavori di cura propria del capitalismo, riportando la cura per lo più all'interno della famiglia nucleare, a carico del lavoro non pagato delle donne o dello sfruttamento delle emigrate dal sud del mondo, e lasciando nell'incuria le fasce di popolazione più svantaggiate».



poraneo, reticolare e globale, appare evidente come esso mobiliti i circuiti della riproduzione per estrarre maggiore profitto in un meccanismo produttivo che, con l'accentuata interdipendenza globale, è diventato estremamente complesso e sensibile alle intersezionalità. Questa specifica dinamica capitalistica coinvolge principalmente le donne e i gruppi subalterni poiché storicamente relegati nel circuito del non valore.

Non si entra qui nell'interessante dibattito sulla riproduzione sociale portato avanti da una serie di studiosi femministe. Vi è una osservazione condivisa circa la prevalenza di una visione salario-centrica e produttivista della creazione di *surplus* e dello sfruttamento secondo la quale è riconosciuto e viene valorizzato solo il lavoro dei lavoratori salariati, mentre la riproduzione è negata e il tempo-lavoro prestato per quelle attività diventa un tempo "donato" in una relazione di natura privata. Emerge tuttavia una differenza di fondo che pare opportuno sottolineare. Un primo gruppo di autrici, tra le quali Nancy Fraser<sup>6</sup>, suggerisce che la riproduzione sociale *contribuisce* alla creazione di valore in quanto riproduce il lavoratore (nel suo valore d'uso); in quest'ottica quindi le attività di riproduzione sono lette come attività diverse dal lavoro. Un secondo gruppo di femministe, tra le quali Mies<sup>7</sup> e Federici<sup>8</sup>, osserva invece che la riproduzione sociale *genera* valore.

Oggi il dibattito sul capitalismo non può prescindere da considerazioni relative alla riproduzione sociale. In questo senso e guardando soprattutto attraverso la lente della riproduzione sociale, il capitalismo appare come un sistema sociale, non solo un'economia, non solo un sistema di produzione, ma un sistema sociale che organizza la vita in maniera specifica e funzionale al suo meccanismo economico: la soggettività stessa è posta al centro dei processi di valorizzazione, la vita individuale diventa una risorsa economica da mettere a valore: ne consegue che i meccanismi cruciali di accumulazione capitalistica sono la produzione e riproduzione della soggettività. In particolare se si analizza il funzionamento del capitalismo globale, organizzato secondo reti di produzione del valore<sup>9</sup>, le dicotomie "lavoro-non lavoro", "lavoro produttivo e non produttivo" e

<sup>6</sup> N. FRASER, *Behind Marx's hidden abode: For an expanded conception of capitalism, in Critical theory in critical times: Transforming the global political and economic order*, New York 2014, 141-159.

<sup>7</sup> M. MIES, *Patriarchy and accumulation on a world scale: Women in the international division of labour*, Londra 1986.

<sup>8</sup> S. FEDERICI, *Revolution at point zero: Housework, reproduction, and feminist struggle*, New York 2012.

<sup>9</sup> L. GRECO, *Capitalismo e catene globali del valore*, Roma 2016.

altre ancora si confondono in quanto la totalità degli ambiti che attengono al sostentamento e alla sussistenza sono risucchiati nei meccanismi di produzione diventando ad essi funzionali.

Una serie di esempi illustra questa proposizione.

Il primo riguarda il regime dei dormitori. Le fabbriche dei grandi Paesi diventati manifatturieri, come la Cina, l'India, il Sud-Est asiatico, sono spesso corredate da dormitori, aree in cui gli operai vivono, provenendo spesso da distanti regioni rurali. Questa contiguità fisica permette alle fabbriche di utilizzare la loro manodopera per ogni evenienza legata al sistema produttivo anche interrompendo le prerogative di riposo degli operai; è come se la fabbrica si estendesse oltre i suoi confini per inglobare luoghi e pratiche che dovrebbero restarne fuori. Le fabbriche esercitano in questo modo uno stretto controllo sugli operai, rappresentando spesso anche il solo sistema di *welfare* esistente. Il sistema della produzione mette a valore il sistema della riproduzione anche avvantaggiandosi del fatto che i lavoratori e le lavoratrici sono coinvolti/e in altre traiettorie di riproduzione sociale: il sostegno fornito dalla comunità di origine costituisce un utile strumento di sussidio della dinamica capitalistica nel caso di cali della produzione.

Un altro modo in cui la crescita è assicurata dalla sfera della riproduzione riguarda l'incorporazione nel processo produttivo del lavoro domestico. Si ritiene spesso che queste dinamiche attengano al Sud del mondo. In realtà l'informalità è un fenomeno ampiamente diffuso anche nei Paesi più avanzati ed anzi esso va inquadrato in un rapporto di co-costituzione con il lavoro formale. L'informalità esiste ma non perché c'è troppa burocrazia ma perché produce valore per il capitalismo contemporaneo che, in questo modo, economizza sui tempi e le pratiche che apparentemente fuoriescono i circuiti della valorizzazione formale.

Infine, queste riflessioni si applicano anche al tema estremamente contemporaneo della transizione ecologica. Il riferimento in questo caso è alla chiara contiguità tra lavoro di cura e lavoro di riparazione che potrebbe contribuire alla ricerca di un'economia più sostenibile dal punto di vista ambientale. Cosa significa? Si tratta probabilmente di uscire dalla visione che la transizione ecologica ha bisogno solo di abilità e conoscenze avanzate, di cui vi è una indubbia richiesta, ma anche di valorizzare pratiche dismesse in nome di un certo progresso che risultano molto più compatibili con le esigenze di sostenibilità ambientale: ad esempio, pratiche di coltura più tradizionali o pratiche di riparazione di oggetti che fuoriescono dalla logica della continua produzione.

### 3. Donne, tra mercato del lavoro e riproduzione sociale<sup>10</sup>

Lo scoppio del COVID-19 ha accentuato i divari economici e sociali, amplificando le disuguaglianze nel mercato del lavoro ed esacerbando i divari di genere nel lavoro di cura già presenti prima del Covid. In una parola, lo scoppio della crisi pandemica ha reso evidente la necessità di discutere dell'organizzazione del lavoro di cura – e delle condizioni di lavoro di coloro che operano in settori legati alla cura – e, quindi, delle attività di riproduzione cruciali per la vita stessa di uomini e donne.

Riorganizzare le attività di cura e considerarne il valore sociale è una questione di primaria importanza data l'ineguale distribuzione del carico di cura. Secondo i dati del 2019 del *World Economic Forum* (Wef) su 33 Paesi, che rappresentano il 54% della popolazione globale in età lavorativa, la quota di tempo speso dagli uomini nel lavoro non retribuito in proporzione al lavoro totale è pari al 19%, mentre per le donne è pari al 55%<sup>11</sup>. Le donne destinano in media oltre il doppio del tempo al lavoro di cura rispetto agli uomini.

Tale divisione impari del lavoro di cura incide profondamente sui redditi, sulle possibilità di carriera di uomini e donne e, quindi, in definitiva anche sulla probabilità di essere poveri o povere<sup>12</sup>.

Da questo punto di vista nonostante la partecipazione delle donne al mercato del lavoro sia aumentata in Italia, questa è spesso legata ad occupazioni retribuite al di sotto della media nazionale o con contratti di tipo precario. In particolare, le donne svolgono con maggiore probabilità rispetto agli uomini lavori di bassa qualità (occupazioni non standard, lavori a basso salario). Secondo i dati amministrativi italiani di fonte Inps – Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale –, nel 2017 l'incidenza delle basse retribuzioni per le donne era di circa il 40% per le donne, e del 24% per gli uomini. Si tratta di un divario di oltre 15 punti percentuali che non si è ridotto negli ultimi anni<sup>13</sup>. Un ruolo cruciale è svolto dal

<sup>10</sup> Questo paragrafo riprende alcune considerazioni formulate da V. CIRILLO, M. BAVARO, *La connessione fra lavoro di cura e lavoro povero in Italia* in *Jacobin Italia*, 2023, 18, e nella presentazione *When Working Is Not Enough: Is There a Care Trap for Female Workers?*, realizzata nell'ambito della sessione *Caring Labor, Unpaid Work and Policy Implications*, IAFFE session, ASSA 2023.

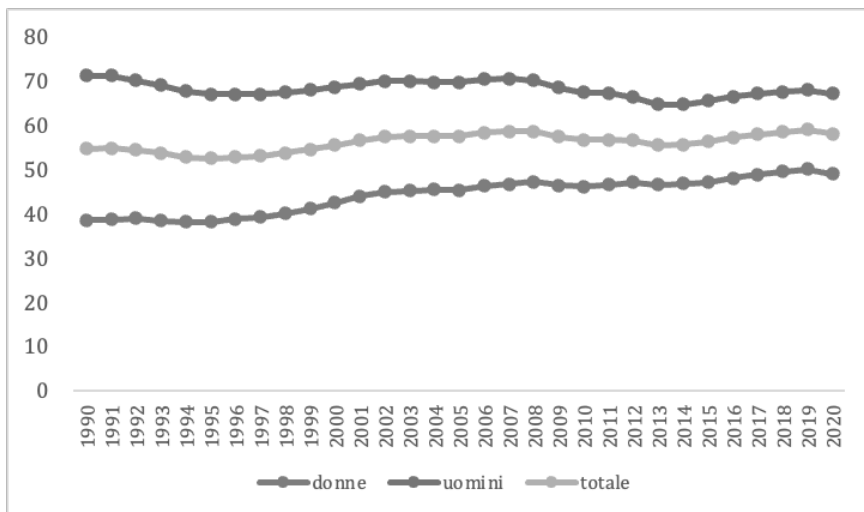
<sup>11</sup> WEF, *Global gender gap report*, 2021.

<sup>12</sup> M. BAVARO, V. CIRILLO, *La connessione fra lavoro di cura e lavoro povero in Italia*, in *JacobinMag*, 2023.

<sup>13</sup> M. BAVARO, *I lavoratori e le lavoratrici a rischio di bassi salari in Italia* in *Forum Diversità e Disuguaglianze*, 2022.

tempo parziale che riguarda circa il 32% dell'occupazione totale femminile; fatto cento il totale dell'occupazione di tipo *part-time* circa il 74% è svolto da donne<sup>14</sup>. Inoltre, una quota rilevante del lavoro a tempo parziale ha una natura di tipo involontario, ovvero si tratta di donne che svolgono mansioni a tempo parziale contro la loro volontà<sup>15</sup>. In dettaglio, la quota di *part-time* involontario delle donne è cresciuta dal 5,4% nel 2000 al 19,6% nel 2020 (in proporzione all'occupazione totale). Si tratta del 64,5% (nel 2020) in proporzione all'occupazione *part-time* totale<sup>16</sup>. L'incidenza del lavoro *part-time* riguarda soprattutto le coorti più giovani d'età, come emerge dalla Figura 2. La liberalizzazione del mercato del lavoro avvenuta nei primi anni del 2000 ha portato ad un'esplosione dei contratti a tempo parziale la cui incidenza è aumentata in maniera quasi esponenziale per le donne. Un simile quadro riguarda anche gli occupati a tempo determinato, la cui incidenza sul totale è cresciuta di quasi quaranta punti percentuali per le giovani donne fra il 2003 e il 2020.

Fig. 1. Andamento del tasso di occupazione per genere in Italia (%)



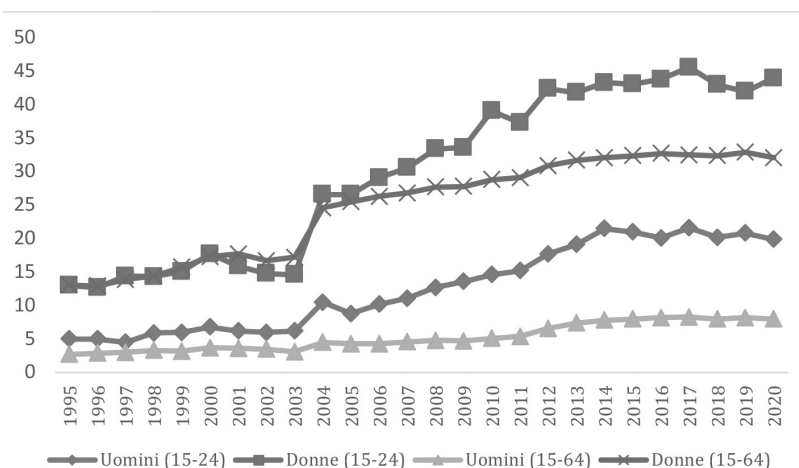
Fonte: Elaborazioni delle autrici su dati Rilevazione Continua Forze di Lavoro

<sup>14</sup> ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT), *Rilevazione continua sulle forze di lavoro*, 2021.

<sup>15</sup> Secondo l'Istituto Nazionale di Statistica si definisce *part-time* involontario quello relativo agli occupati con orario ridotto, i quali dichiarano di avere accettato un lavoro *part-time* in assenza di opportunità di lavoro a tempo pieno.

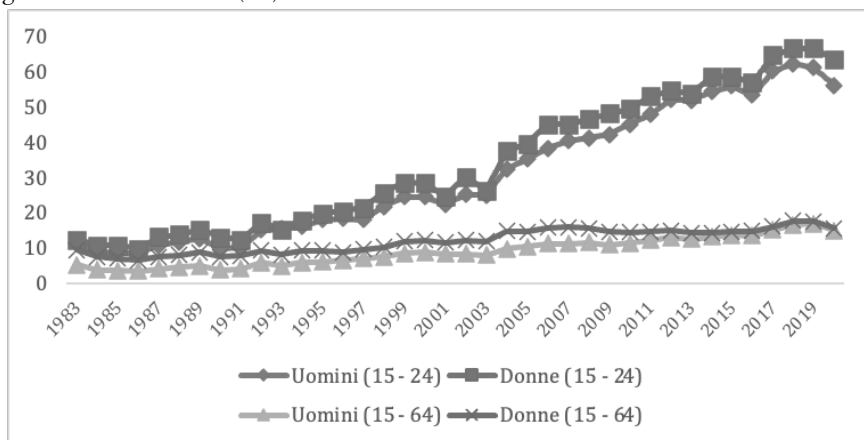
<sup>16</sup> ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE), 2021.

Fig. 2. Quota di occupati/e *part-time* sul totale dell'occupazione per genere e classe di età (%)



Fonte: Elaborazioni delle autrici su dati Rilevazione Continua Forze di Lavoro

Fig. 3. Quota di occupati/e a tempo determinato sul totale dell'occupazione per genere e classe di età (%)

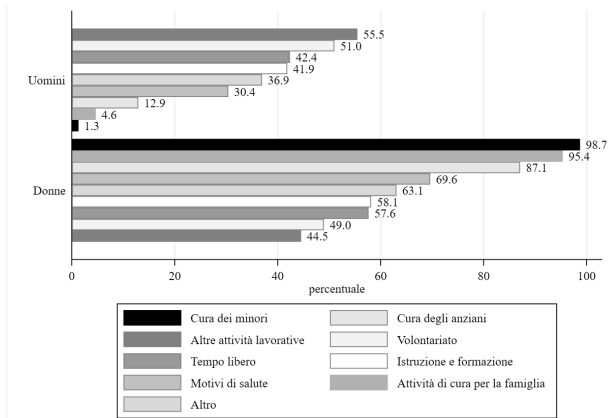


Fonte: Elaborazioni delle autrici su dati Rilevazione Continua Forze di Lavoro

In che modo la diffusione del lavoro *part-time* volontario è da relazionarsi alla divisione impari dei carichi di cura all'interno della famiglia? Dall'elaborazione dei dati dell'indagine *Plus – Participation, Labour, Unemployment, Survey* – realizzata dall'Istituto Nazionale per l'Analisi

delle Politiche Pubbliche emerge che circa il 35% degli intervistati ha un lavoro a tempo parziale al fine di svolgere anche attività di cura familiare<sup>17</sup>. Il 32,6% svolge attività di lavoro *part-time* poiché si occupa dell'assistenza ai figli. Dalla disaggregazione dell'incidenza delle motivazioni del *part-time* volontario per genere emerge una profonda differenza fra uomini e donne. In dettaglio, le motivazioni relative all'assistenza dei figli riguardano il 98% delle donne e appena l'1,3% degli uomini; lo svolgimento delle attività di cura familiari riguarda invece il 95,4% delle donne e il 4,6% degli uomini. In sostanza, per gli uomini lo svolgimento di altre attività lavorative assieme al volontariato e alla possibilità di avere del tempo libero a disposizione costituiscono le tre motivazioni rilevanti della scelta del lavoro a tempo parziale. Un quadro totalmente differente emerge invece per le donne che scelgono di lavorare *part-time* per tre motivazioni principali, le quali hanno tutte a che fare con la cura. Si tratta di: assistenza dei figli (98%), attività di assistenza familiare (95%) e assistenza e cura degli anziani (87%).

Fig. 4. Qual è il motivo principale che l'ha spinto a lavorare *part-time*?



Fonte: Elaborazioni delle autrici su dati Inap-Plus 2018

<sup>17</sup> L'indagine *Plus* è una rilevazione campionaria nazionale ricorrente presente nel Piano Statistico Nazionale dal 2006. Copre 45.000 intervistati ed è rappresentativa della popolazione in età lavorativa residente sul territorio italiano. L'obiettivo è quello di analizzare la composizione di alcuni *target* del mondo del lavoro, tra cui le donne, i giovani, gli *over 50* ed altri ancora. In particolare, l'indagine si propone di indagare alcuni aspetti specifici del mercato del lavoro riferiti ad una serie di sottopopolazioni come, ad esempio, l'ingresso al lavoro dei giovani, il prolungamento della vita attiva della popolazione nelle classi di età anziane, la partecipazione della componente femminile alla forza lavoro fino alla conoscenza dell'intensità, degli atteggiamenti e delle modalità di ricerca di un lavoro.

Nell'Europa meridionale, ed in particolare in Italia, domina un modello familiare di tipo “*male breadwinner*” tale per cui alle donne viene chiesto di dare priorità alle responsabilità domestiche e di cura rispetto all'occupazione salariata. Una distribuzione diseguale del lavoro di cura rischia di penalizzare le carriere femminili e aumentare la probabilità di declassamento professionale, nonché di incorrere in lavori precari e poco retribuiti. In un recente studio empirico su dati italiani, Bavaro e Cirillo<sup>18</sup> analizzano come il carico di cura (e in particolare quello legato alla nascita di un bambino/a all'interno del nucleo familiare) influisce sulle transizioni occupazionali di uomini e donne, e dunque, sulla probabilità di povertà lavorativa. Avvalendosi di una base dati integrata che unisce le informazioni derivanti dall'indagine europea sul reddito e le condizioni di vita prodotta da Eurostat con gli archivi amministrativi dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale che raccolgono informazioni sulle carriere lavorative e sulle pensioni, gli autori analizzano cosa avviene ad un anno e a tre anni dalla nascita di un figlio/a a donne e uomini appartenenti agli stessi nuclei familiari. L'analisi mette in evidenza che anche controllando per tipo di occupazione svolta, settore, titolo di istruzione, regione di lavoro e dimensione media di impresa, le donne in Italia hanno una maggiore probabilità di declassamento occupazionale (definito come passaggio dal *full-time* al *part-time* o alla disoccupazione) – dal 14% nel breve periodo al 21% a tre anni dal parto – rispetto ai loro *partner* uomini. Il declassamento occupazionale si verifica anche in termini di perdita di salario, dal momento che le donne un anno dopo il parto hanno in media il 12% di probabilità in più di avere un lavoro a bassa retribuzione o di essere disoccupate rispetto agli uomini.

Tuttavia, la penalizzazione delle donne sul mercato del lavoro relativa ad una distribuzione impari dei carichi di cura si accompagna anche ad una mancata valorizzazione delle attività di cura svolte sovente dalle donne come lavoro salariato – si veda a tal proposito il rapporto dell'Oil – Organizzazione internazionale del lavoro – *Care work and care jobs for the future of decent work* del 2018.

In definitiva, come hanno messo in evidenza Cetrulo e Virgillito<sup>19</sup>, la pandemia e il blocco forzato delle attività hanno evidenziato le contraddizioni insite nell'attuale modello produttivo, la cui riproduzione sociale

<sup>18</sup> M. BAVARO, V. CIRILLO, *La connessione fra lavoro di cura e lavoro povero in Italia*, cit.

<sup>19</sup> A. CETRULO, M. E. VIRGILLITO, *Dicotomie di genere: tra lavoro da casa e lavoro di cura*, in *Quaderni Feltrinelli. Forza lavoro! Ripensare il lavoro al tempo della pandemia*, Milano 2020, 37, 83-98.

si basa in gran parte sul lavoro a domicilio poco retribuito (o non riconosciuto). Le due autrici utilizzando i dati dell'Indagine campionaria delle professioni (Icp-Inapp) selezionano in modo granulare le occupazioni in cui «l'assistenza e la cura degli altri» rappresentano una componente predominante nello svolgimento delle proprie mansioni di lavoro salariato<sup>20</sup>. La domanda contenuta nell'Indagine campionaria delle professioni identifica come professioni del «lavoro di cura» i seguenti settori: (i) sanitario, (ii) sociale/domestico, (iii) educativo. Unendo questa base dati alla Rilevazione continua delle forze di lavoro all'interno della quale è presente un'indicazione relativa al salario medio annuale percepito da ciascun lavoratore, le autrici dividono in quartili di reddito le occupazioni caratterizzandole per il contenuto «di cura» che svolgono.

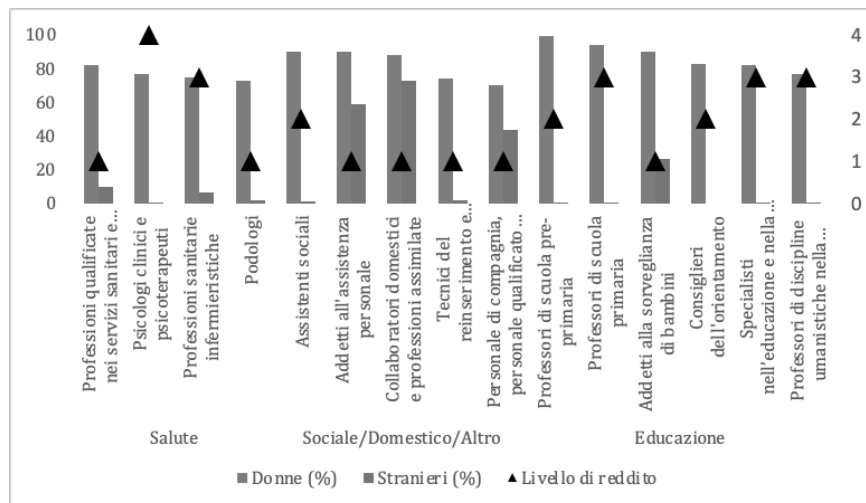
La maggior parte di queste professioni è caratterizzata da un'altissima concentrazione di occupazione femminile (con l'eccezione delle professioni mediche, dove la percentuale di donne è inferiore al 50%) e da una significativa presenza di lavoratori migranti nelle professioni domestiche.

In dettaglio la Figura 5 indica sull'asse sinistro la quota di lavoratrici donne e di migranti nelle professioni che presentano una concentrazione di mansioni di cura superiore al 70%. Sull'asse destro è possibile leggere il livello medio di reddito percepito dai lavoratori e dalle lavoratrici che svolgono tali professioni. Emerge in maniera chiara una relazione negativa fra livello medio del reddito e concentrazione di migranti: nelle occupazioni in cui la quota di lavoratori stranieri è superiore al 50%, il salario si classifica come basso. Inoltre, le professioni del comparto sociale/domestico sono quelle che registrano i salari medi più bassi e la quota più alta in assoluto di occupate. In conclusione, emerge una drammatica mancanza di valorizzazione delle professioni in cui prevale il lavoro di cura.

<sup>20</sup> L'indagine Icp è statisticamente rappresentativa della popolazione lavorativa e raccoglie per tutte le occupazioni una serie di informazioni sul tipo di mansione svolta, sugli strumenti di lavoro utilizzati, sul contenuto del lavoro, ecc.



Fig. 5. Le mansioni di cura nelle occupazioni italiane



Fonte: Elaborazioni su dati Rilevazione continua delle forze di lavoro con Icp<sup>21</sup>

#### 4. Conclusioni

Come abbiamo evidenziato in questo articolo, nonostante la partecipazione delle donne al mercato del lavoro sia aumentata, queste ultime sperimentano condizioni di lavoro più precarie e salari mediamente più bassi, soprattutto nei settori legati alla cura con elevata segregazione occupazionale di genere.

La crisi pandemica ha riportato al centro del dibattito teorico il tema della cura che necessita un'analisi attenta e sistemica in ottica di riproduzione sociale. È possibile ripensare un nuovo modello di cura all'interno del capitalismo contemporaneo?

Si tratta di una discussione fondamentale al fine di riflettere rispetto all'obiettivo ambizioso di modificare quei meccanismi malconci e indeboliti della modernità industriale e dare forma ad un rinnovato rapporto sociale, non senza provare a rispondere all'interrogativo che riguarda la riforma o la trasformazione profonda del nostro modello socio-economico.

<sup>21</sup> A. CETRULO, M. E. VIRGILLITO, *Dicotomie di genere: tra lavoro da casa e lavoro di cura*, cit., 83-98.



Arianna Abbasciano

“SFRUTTAMENTI” DI GENERE  
E DISCRIMINAZIONI INTERSEZIONALI  
NEL LAVORO AGRICOLO:  
IL RUOLO DEI SOGGETTI COLLETTIVI

«E ancor ben che siamo donne  
noi paura non abbiamo,  
per amor dei nostri figli  
noi in lega ci mettiamo

E giù la schiavitù  
vogliam la libertà  
siamo lavoratori  
siamo lavoratori».

[P. GORI, *Noi vogliamo l'uguaglianza*, Canti delle mondine, 1985]

SOMMARIO: 1. Manodopera femminile (in)visibile in agricoltura. – 2. Genere, discriminazioni intersezionali e “triplice” sfruttamento. – 2.1. Genere e (dis)parità salariale in agricoltura. – 3. Il ruolo della contrattazione collettiva nella promozione della parità di genere nel rapporto di lavoro. – 4. Il ruolo dei soggetti collettivi economici nella promozione della parità di genere lungo la filiera agroalimentare. – 5. Gdo e responsabilità “di genere” e “di filiera”: a che punto è la notte?

1. *Manodopera femminile (in)visibile in agricoltura*

Nell'immaginario collettivo, la sessualizzazione dei ruoli sociali vede la componente femminile della forza lavoro tendenzialmente relegata a professioni che ineriscono alla cura, alla formazione, al settore dell'accoglienza e dell'estetica, del tessile, solo per fare alcuni esempi. La stereotipizzazione del lavoro femminile<sup>1</sup> rischia, però, di far perdere di

<sup>1</sup> Come sottolinea una recente ricerca svolta dall'Etui (W. ZWYSEN, *What's a woman's job? Mapping the contribution of feminisation to gender gaps across Europe*, Bruxelles

vista, ancora oggi, l'esistenza della componente femminile in altri settori produttivi, come ad esempio quelli in cui è richiesta una particolare resistenza e prestanza fisica, con la conseguenza di privarla di specifiche tutele e aumentare, di converso, l'esposizione ai rischi professionali. Tra questi, il comparto primario costituisce un punto di osservazione di particolare interesse proprio per le sue caratteristiche intrinseche (difficili condizioni di lavoro, precarietà occupazionale, alto rischio di sfruttamento, scarse tutele). È, infatti, evidente come la manodopera agricola femminile abbia subito, negli ultimi decenni, una colpevole invisibilità sociale, sindacale e istituzionale non parametrata rispetto alla sua effettiva e storica presenza nel mercato del lavoro agricolo.

Invero, già a partire dalla metà degli anni '60 si è assistito a una "femminilizzazione" della manodopera agricola quale fenomeno destinato a diventare un elemento strutturale – e non meramente congiunturale – nel panorama dell'offerta di lavoro agricolo. Il *trend* è stato dapprima parzialmente invertito con l'avvento della manodopera migrante extra-comunitaria degli anni '90, per poi seguire una costante flessione a partire dal 2017, come rilevato dai più recenti dati Inps<sup>2</sup>.

Tuttavia, benché la dinamica occupazionale femminile registrata nel comparto primario sia in controtendenza rispetto al totale dell'economia che, al contrario, continua a crescere<sup>3</sup>, non bisogna sottovalutare che i dati riportati dall'Inps potrebbero fornire una fotografia solo parziale del fenomeno. Infatti, la diminuzione delle operaie agricole iscritte all'Inps potrebbe sì indicare che vi è stata una diminuzione dell'occupazione nel settore, di fatto poco attrattivo per la componente femminile dipendente, ma potrebbe anche dissimulare la caduta di molte lavoratrici in un'area di totale irregolarità<sup>4</sup> o, ancora, che si attinga, al loro posto, al bacino di manodopera agricola irregolarmente presente sul territorio nazionale,

2024) «the sheer presence of women in a job seems to lead to a devaluation of those jobs and a reduction in how they are viewed and rewarded».

<sup>2</sup> Dal 2017 al 2021 la composizione per genere fa registrare un decremento della percentuale di donne sul totale dei lavoratori, dal 33,5% al 31,5%, mentre nel 2022 si registra un lieve incremento al 31,9%, INPS, *Osservatorio sul mondo agricolo: i dati del 2022*, Roma 2023.

<sup>3</sup> ISTAT, *Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica*, XIII Commissione Agricoltura, Camera dei deputati, Roma 2021, 5.

<sup>4</sup> Come evidenziano in relazione a indagini svolte sul campo anche M.G. GIAMMARINARO, L. PALUMBO, *Le condizioni di lavoro e di vita delle lavoratrici agricole tra sfruttamento, violenza, diritti negati e forme di agency*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO, FLAI-CGIL (a cura di), *Agromafie e caporalato. Sesto rapporto*, Roma 2022, 64-65.

perdendo così completamente traccia della diversa composizione della forza lavoro in base al genere.

A ogni modo, ancora oggi è possibile affermare che le donne lavoratrici dipendenti in agricoltura che ricoprono una posizione lavorativa regolare (o “formalmente” regolare<sup>5</sup>) rappresentano una porzione tutt’altro che insignificante della forza lavoro agricola. Infatti, secondo i più recenti dati Inps nel 2022 gli operai e le operaie agricole ammontano a 1,006 milioni, di cui 320.936 mila donne (pari al 31,87%)<sup>6</sup>. Tuttavia, se è vero che la collocazione delle braccianti nel mercato del lavoro agricolo non è marginale, bisogna domandarsi come sia stato possibile che queste lavoratrici siano rimaste per lungo tempo meno visibili e i loro diritti a un lavoro dignitoso non tutelati.

## 2. *Genere, discriminazioni intersezionali e “triplice” sfruttamento*

L’assenza di una posizione lavorativa regolare e la forte dipendenza da intermediatori parassitari per l’accesso quotidiano alle occasioni di lavoro e al trasporto nei campi rendono particolarmente permeabili le lavoratrici agricole alle diverse forme di sfruttamento.

Infatti, se in generale lo sfruttamento lavorativo<sup>7</sup> in agricoltura è apparentemente neutro rispetto al genere e assume, dunque, tratti comuni per lavoratori e lavoratrici<sup>8</sup>, ove intervengano fattori intersezionali di discriminazione (primi tra tutti, il genere, l’età e la nazionalità) collegati, ad esempio, anche allo *status* di soggiorno, alla situazione familiare e di

<sup>5</sup> Infatti, i dati Inps registrano solo i rapporti di lavoro contrattualizzati, fermo restando che questi ben possano presentare ulteriori aspetti di irregolarità (per esempio con riferimento alle ore e alle giornate di lavoro effettivamente svolte) secondo lo schema del c.d. “lavoro grigio”.

<sup>6</sup> INPS, *Osservatorio sul mondo agricolo: i dati del 2022*, cit.

<sup>7</sup> Per tale – e senza pretesa di esaustività – intendendosi l’insieme delle condizioni lavorative in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego applicate ai lavoratori assunti regolarmente. Più recentemente, è stato l’art. 603-bis c.p., introdotto con D.l. 138/2011, conv. con mod. in L. 148/2011, così come modificato dalla L. 199/2016, a codificare gli indici presuntivi dello sfruttamento lavorativo.

<sup>8</sup> Intermediazione e reclutamento illeciti; corresponsione di una retribuzione palesemente difforme dai CCNL o CPL; violazione della legislazione in materia di lavoro e di sicurezza sul lavoro, minore tutela previdenziale, con evidenti conseguenze in termini di accesso alle prestazioni previdenziali in caso di malattia, infortunio, maternità e, soprattutto, disoccupazione agricola.

reddito, si riscontrano situazioni di particolare vulnerabilità<sup>9</sup> in cui si cumulano diverse forme di sfruttamento: lavorativo, salariale e sessuale.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, nel contesto del lavoro agricolo subordinato, le donne possono essere percepite non solo come forza-lavoro, «da cui pretendere la medesima produttività maschile, ma anche alla stregua di prestatrici di sentimenti [...] e corpi sessuati a disposizione, [...] di cui ci si può appropriare»<sup>10</sup> in ogni momento. Molto spesso, le violenze esercitate in molteplici forme creano un clima intimidatorio e fortemente ricattatorio che espongono la lavoratrice a una subalternità che non si limita solo all'ambito lavorativo ma che «in molti casi diventa dipendenza sociale, culturale e psicologica»<sup>11</sup>. Anche il carico di lavoro di cura che grava sulle donne (migranti e no) è un fattore che gioca un ruolo fondamentale nelle dinamiche di sfruttamento e discriminazione nei luoghi di lavoro e negli spazi funzionali al lavoro. Come evidenziato da un'indagine sulla manodopera femminile dell'area jonico-brindisina, «i figli sono, per forza di cose, al centro delle scelte di queste donne e dei meccanismi in cui sono inserite»<sup>12</sup>, costituiscono il fattore che maggiormente le rende ricattabili agli «occhi vigili dello sfruttatore»<sup>13</sup>.

Ove si tratti, poi, di lavoratrici migranti, è ancora più evidente come i fattori intersezionali di discriminazione aggravino – quasi irreversibilmente – la loro situazione di vulnerabilità. Ai già noti fenomeni di divario salariale (a cui si rinvia *infra*) e lavoro nero o grigio, per le lavoratrici agricole migranti si sommano condizioni di isolamento sociale, degrado logistico-abitativo, obblighi di cura di figli minori a carico<sup>14</sup>, necessità di ottenere – a qualsiasi condizione – un contratto di lavoro per regolariz-

<sup>9</sup> Definita all'art. 2 della Dir. 2011/36/UE quale «situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima».

<sup>10</sup> S. BATTISTELLI, V. COMITO, P. CAMPANELLA, V. PAPA, A. RUGGERI, *I Presidi di Noto e di Ragusa*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Roma 2018, 161 ss.

<sup>11</sup> A. CINIERO, I. PAPA, *Il lavoro agricolo nell'area jonico-brindisina dagli anni '70 a oggi: tra modernizzazione, caporalato e patriarcato*, in *V Rapporto agromafie e caporalato*, Roma 2020, 452.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Come definito da Jean René Bilongo in M. TOTI, *La tratta del lavoro: il doppio sfruttamento delle donne*, in *Collettiva*, 5 novembre 2021.

<sup>14</sup> Sul punto, si rinvia all'indagine condotta sulle braccianti agricole romene nella provincia di Ragusa in L. PALUMBO, A. SCIURBA, *Vulnerability to forced labour and trafficking: the case of Romanian women in the agricultural sector in Sicily*, in *Anti-Trafficking Review*, 2015, 5, 89 ss.; nonché a M.G. GIAMMARINARO, L. PALUMBO, *Le condizioni di*

zare il soggiorno: si tratta di fattori che incidono sul minor potere contrattuale «di voce e di rappresentanza», nonché sulla loro (in)capacità di resistenza agli abusi e di denuncia<sup>15</sup>.

Avere informazioni sulla percentuale delle braccianti agricole vittime di violenza sessuale è complesso, tanto che il solo indicatore dell’incidenza delle violenze, al netto delle mancate denunce, viene ricavato indirettamente, dal numero delle interruzioni volontarie di gravidanza registrate negli ospedali come dimostra una indagine del CREA<sup>16</sup> del 2019. Dalle interviste strutturate – che rappresentano spesso l’unica fonte disponibile, emerge come lo sfruttamento sessuale sia in realtà un «dato sistematico di un modello produttivo che si basa sull’abuso della condizione di vulnerabilità delle donne», quasi si trattasse di uno «*ius primae noctis*»<sup>17</sup> moderno.

### 2.1. Genere e (dis)parità salariale in agricoltura

Tra le diverse forme di sfruttamento agite sulle braccianti agricole, non deve essere trascurata quella legata alla corresponsione di una diversa retribuzione – a parità di lavoro e mansioni – tra lavoratori e lavoratrici. Testimonianze e indagini sul campo riportano come, a mero titolo esemplificativo, per la raccolta delle ciliegie, a parità di ore lavorate e di mansioni, le donne arrivano ad essere pagate 10-15 euro in meno rispetto agli uomini<sup>18</sup>, mentre nella Piana del Sele gli uomini percepiscono circa 40 euro al giorno, le donne ne guadagnano al massimo 28, ancora, in Sicilia, le lavoratrici nelle serre guadagnano dai 25 ai 32 euro al giorno a

*lavoro e di vita delle lavoratrici agricole tra sfruttamento, violenza, diritti negati e forme di agency*, cit., 72 ss.

<sup>15</sup> Per un approfondimento sulle condizioni di lavoro delle braccianti agricole migranti, anche con riferimento alle misure di *welfare*, si rinvia a M. D’ONGHIA, R. CIARVARELLA, *Donne migranti in agricoltura*, in I. CANFORA, V. LECCESE (a cura di), *Le donne in agricoltura. Imprese femminili e lavoratrici nel quadro normativo italiano ed europeo*, Torino 2023, 64 ss.

<sup>16</sup> G. MOSCHETTI, G. VALENTINO, *L’impiego delle straniere in agricoltura: i dati Inps e i risultati di un’indagine diretta in Puglia, nelle aree di Cerignola (FG) e Ginosa (TA)*, in M.C. MACRÌ (a cura di) *Il contributo dei lavoratori stranieri all’agricoltura italiana*, CREA, 2019.

<sup>17</sup> S. PRANDI, *Oro rosso. Fragole, pomodori, molestie e sfruttamento nel Mediterraneo*, Cagli 2018.

<sup>18</sup> Si veda la testimonianza di S. LAMPO, *Il caporalato con gli occhi di una donna*, in *Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia*, 2022, 1, 53-56.

fronte degli almeno 40 euro degli uomini<sup>19</sup>. Tale disparità salariale viene sovente invocata come giustificazione della “segregazione delle mansioni” in forza della quale alle lavoratrici vengono affidati compiti meno pesanti «che corrispondono a stereotipi di genere sulle loro abilità, forza fisica e attitudini»<sup>20</sup>. Sicché è più frequente trovare braccianti agricole nella raccolta della frutta (fragole, cipolle ecc.) o dell’acinellatura dell’uva, così come nell’imballaggio e confezionamento dei prodotti ortofrutticoli freschi. Tuttavia, è bene evidenziare come le rilevazioni empiriche dimostrano che la segregazione delle mansioni sia solo il risultato di una discriminazione di genere, e non giustifica in alcun modo la disparità salariale, di fatto sovente riscontrabile anche a parità di mansioni<sup>21</sup>.

Inoltre, l’informalità in cui il rapporto di lavoro spesso si svolge, amplifica il c.d. *gender pay gap* a tal punto da essere stata riconosciuta l’esistenza di una vera e propria “gerarchia salariale”<sup>22</sup> intersezionalmente discriminante tale per cui un uomo italiano guadagna più di una donna italiana la quale, a sua volta, guadagna di più di un uomo straniero che è pagato di più di una donna straniera.

Per tali ragioni, il conseguimento della parità salariale in agricoltura non ha rappresentato un percorso di semplice acquisizione né sul piano formale, né tantomeno, come appena dimostrato, su quello sostanziale.

Quanto al primo aspetto, il principio enunciato nella Costituzione italiana all’art. 37 secondo cui «la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore» è stato, nel primo decennio repubblicano, lungamente disatteso sia dalle parti sociali che dal legislatore<sup>23</sup>. Di conseguenza, gli accordi e i contratti collettivi hanno per lungo tempo riproposto uno «schema di qualifiche chiaramente basato sul sesso, in virtù del quale le donne venivano pagate meno dei colleghi maschi»<sup>24</sup> riflettendo il diffuso pregiudizio secondo il

<sup>19</sup> C. CAPRARO, R. SILVESTRE, *Cambia Terra. Dall’invisibilità al protagonismo delle donne in agricoltura*, Actionaid, maggio 2022, 17-27; M.G. GIAMMARINARO, *Analisi di genere delle politiche di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura*, Roma 2021.

<sup>20</sup> M.G. GIAMMARINARO, L. PALUMBO, *Le condizioni di lavoro e di vita delle lavoratrici agricole tra sfruttamento, violenza, diritti negati e forme di agency*, cit., 70.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Come definita dal segretario nazionale della Flai-Cgil Davide Fiatti in M. TOTI, *La tratta del lavoro: il doppio sfruttamento delle donne*, cit.

<sup>23</sup> M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna 1979, 128 ss.

<sup>24</sup> E. BETTI, *Le alleanze delle donne italiane per la parità salariale: il contributo dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro*, Roma, aprile 2020, 14.



quale il lavoro femminile avesse un minor valore in ragione di una – presunta – minore produttività.

In agricoltura, poi, la sottovalutazione del lavoro femminile trovava fondamento anche nelle c.d. “Tabelle Serpieri”, elaborate dagli economisti agrari, secondo le quali il lavoro delle donne nelle campagne doveva essere valutato in misura inferiore e, specificatamente, inferiore del 60% rispetto a quello svolto dagli uomini a parità di mansioni. Dette tabelle, introdotte con regio decreto nel 1934 al fine di «confrontare il carico di lavoro tra aziende diverse», avevano goduto di un’applicazione ben più estesa rispetto all’obiettivo per cui furono elaborate, consolidando la svalutazione del lavoro agricolo femminile e, di conseguenza, giustificando un peggior trattamento salariale<sup>25</sup> e, quindi, previdenziale.

Bisognerà attendere, con riferimento alla contrattazione collettiva, i due contratti del 1961 per l’eliminazione della classificazione e retribuzione per sesso e per età, sulla scorta dell’Accordo interconfederale sulla parità salariale nel settore industriale raggiunto l’anno precedente. Mentre, per l’intervento del legislatore, il 1964 per l’abolizione delle c.d. “Tabelle Serpieri” e il riconoscimento della “equivalenza” del lavoro della donna a quello dell’uomo nei rapporti derivanti da contratti individuali o collettivi di mezzadria o di colonia parziaria<sup>26</sup> e il 1977 per la prima disciplina in materia di parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro<sup>27</sup>.

Tuttavia, nonostante le importanti conquiste sindacali e legislative della seconda metà del XX secolo, la lotta per la parità salariale non può dirsi oggi compiuta, rappresentando solo «la punta di un iceberg consistente in una sovrastruttura culturale e valoriale»<sup>28</sup> che vede le donne ancora “fragili” nel mercato del lavoro. Infatti, la posizione della donna, soprattutto nel lavoro agricolo subordinato, continua a essere fonte di

<sup>25</sup> Infatti, le braccianti agricole generalmente guadagnavano il 20-25% in meno rispetto ai salari maschili e, in alcune zone del Mezzogiorno, la differenza arrivava persino al 40% (vd. gli atti relativi alla Conferenza “Retribuzione eguale per un lavoro di valore eguale”, in AA.VV., *Retribuzione eguale per un lavoro di valore eguale. Atti del Convegno di studio svoltosi nel Salone degli Affreschi dal 4 al 6 ottobre 1957*, Milano 1958).

<sup>26</sup> Ex art. 7 l. n. 756/1964.

<sup>27</sup> L. n. 903/1977, abrogata dal c.d. Codice delle pari opportunità tra uomo e donna adottato con il d.lgs. n. 198/2006 che all’art. 28, così come modificato dal d.lgs. n. 5/2010, vieta «qualsiasi discriminazione, diretta e indiretta, concernente un qualunque aspetto o condizione delle retribuzioni, per quanto riguarda uno stesso lavoro o un lavoro al quale è attribuito un valore uguale».

<sup>28</sup> A. TONARELLI, M.L. VALLAURI, *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *Lav. dir.*, 2019, 1, 173 ss.

discriminazione, prevaricazione, violenza e, come ora evidenziato, sotto-salario.

### 3. *Il ruolo della contrattazione collettiva nella promozione della parità di genere nel rapporto di lavoro*

La condizione bracciantile femminile riflette in modo più marcato gli squilibri di potere legati al genere che le donne vivono nei campi così come nell'organizzazione sociale e familiare. E tanto, in quanto il tema legato al riconoscimento dei bisogni specifici delle lavoratrici agricole è strettamente connesso alla loro difficoltà di aggregazione sindacale<sup>29</sup> sia nei luoghi di lavoro, in quanto sottoposte al costante controllo del caporale; sia al di fuori di essi, in quanto caricate degli obblighi di cura familiare.

In questa prospettiva, la difficoltà di sganciarsi dalla condizione di subalternità tipica della cultura patriarcale che si ripropone nel rapporto di lavoro ha posto nuove sfide anche per i soggetti collettivi che devono essere in grado di presentarsi come collettori di istanze e di bisogni specifici, tenendo conto della differente composizione di genere della manodopera agricola, supportando l'occupazione femminile anche con strumenti di *welfare*, conciliazione e tutela delle diversità.

I principali CCNL *leader* di settore<sup>30</sup> riconoscono l'esigenza di dare concreta applicazione alle previsioni legislative in materia di pari opportunità uomo-donna e vi procedono a mezzo dell'istituzione della Commissione per le pari opportunità incaricata di svolgere attività di studio e di ricerca finalizzate all'individuazione degli ostacoli che, a parità di condizioni, non consentono un'effettiva parità di opportunità per le lavoratrici agricole nel lavoro (accesso al lavoro, formazione, professionalità), nonché le misure atte a superarli.

Vengono altresì predisposti nei recenti rinnovi contrattuali strumenti di *welfare* integrativo attraverso l'Ente bilaterale agricolo nazionale

<sup>29</sup> G. MOSCHETTI, *Per un approccio di genere intersezionale al lavoro agricolo: dalle disuguaglianze di riconoscimento alla partecipazione delle lavoratrici alle politiche pubbliche*, in *Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia*, 2021, 2, 31 ss.

<sup>30</sup> Il riferimento è al CCNL *operati agricoli e florovivaisti* sottoscritto da Confagricoltura, Coldiretti, CIA, Flai-Cgil, Fai-Cisl, Uila-Uil e al CCNL *per i dipendenti di cooperative e consorzi agricoli* sottoscritto da Agrital-Agci, Legacoop Agroalimentare, Fedagri-Confooperative, Flai-Cgil, Fai-Cisl, Uila-Uil.

(Eban) che dispongono sia una integrazione della prestazione erogata dall’Inps in caso di congedo di maternità “obbligatorio” garantendo la retribuzione “piena” alle dipendenti assunte con contratto a tempo indeterminato<sup>31</sup>, sia la proroga dei congedi fruiti dalle donne vittime di violenza di genere *ex art. 24 d.lgs. n. 80/2015* per ulteriori 2 o 3 mesi<sup>32</sup>. In particolar modo, il CCNL per i dipendenti di cooperative e consorzi agricoli 2020-2023 estende anche alle operaie assunte a tempo determinato l’integrazione dell’indennità per congedo obbligatorio di maternità secondo modalità semplificate previste dall’art. 30-bis (importo giornaliero integrativo riferito al livello professionale per un massimo di 5 mesi), così come il diritto alla riassunzione entro 60 giorni al termine del percorso di protezione per le donne vittime di violenza di genere che accedono ai congedi *ex art. 24 d.lgs. n. 80/2015*.

Le parti sociali hanno preso atto dell’urgenza di intervenire per contrastare le violenze e le molestie nei luoghi di lavoro del settore agricolo anticipando, in parte, l’adozione della Convenzione OIL n. 190 sull’eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro<sup>33</sup>, ratificata dall’Italia con la l. n. 4/2021.

Il CCNL operai agricoli e florovivaisti 2019-2021 ha introdotto l’Accordo quadro per il contrasto alle molestie e alla violenza nei luoghi di lavoro nel settore agricolo, sottoscritto il 19 giugno 2018 da Confagricoltura, Coldiretti, CIA, Flai-Cgil, Fai-Cisl, Uila-Uil, mentre il CCNL per i dipendenti di cooperative e consorzi agricoli 2020-2023 ha predisposto all’art. 5-bis rubricato «difesa della dignità della persona» delle linee guida per il contrasto delle molestie sessuali e del *mobbing*<sup>34</sup>. Con l’accordo

<sup>31</sup> Art. 30-bis, co. 1, CCNL per i dipendenti di cooperative e consorzi agricoli 2020-2023; art. 66 Verbale di accordo per il rinnovo del CCNL operati agricoli e florovivaisti 2022-2025.

<sup>32</sup> Il Verbale di accordo per il rinnovo del CCNL operati agricoli e florovivaisti 2022-2025 estende a 3 mesi la possibilità di poter fruire del congedo con copertura del 100% della retribuzione, così come la possibilità prevista all’art. 69 del CCNL 2019-2021 di fruizione flessibile del congedo (anche su base oraria oltre che giornaliera), nonché di consentire alle lavoratrici assunte a tempo determinato di fruire del congedo purché entro il termine finale apposto al contratto di lavoro.

<sup>33</sup> La Convenzione 190 «si applica a tutti i settori, sia privato che pubblico, all’economia formale e informale, e alle aree urbane o rurali» indipendentemente dallo *status* contrattuale delle vittime e trova applicazione nei casi in cui le violenze o le molestie si verificano in occasione del lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscono dal lavoro, intercettando così anche quelle che si verificano *durante* gli spostamenti da/per il luogo di lavoro.

<sup>34</sup> In attuazione dell’Accordo Interconfederale in tema di discriminazioni e per il

e le linee guida, i soggetti sottoscrittori si impegnano a promuovere e diffondere verso i propri iscritti azioni volte a incoraggiare comportamenti coerenti con gli obiettivi di tutela della dignità delle donne; responsabilizzare le aziende affinché provvedano a tutelare le lavoratrici e i lavoratori da qualsiasi forma indiretta di ritorsione o penalizzazione e a vigilare sulla effettiva cessazione dei comportamenti molesti; monitorare periodicamente l'applicazione dell'Accordo o delle linee guida e promuovere momenti formativi specifici sul tema, definendo codici di condotta, linee guida e buone prassi per prevenire e contrastare le molestie e/o violenze nei luoghi di lavoro.

Anche l'adozione del Protocollo d'intesa sulle pari opportunità nei luoghi di lavoro siglato tra Unionfood<sup>35</sup> e le associazioni sindacali Fai-Cisl, Flai-Cgil e Uila-Uil (d'ora in poi, le Parti) il 12 settembre 2022 contribuisce all'adozione di un modello di *governance* di "genere". Con la sottoscrizione del Protocollo, le Parti si impegnano a promuovere l'adozione «esclusivamente su base volontaria» da parte delle aziende associate del Codice di Condotta delle pari opportunità, quale strumento utile per prevenire e tutelare i lavoratori e le lavoratrici da eventuali rischi derivanti dalla violazione dei principi di pari opportunità, nonché della *Policy* di Genere, entrambe allegate allo stesso Protocollo. In particolare modo, redigendo la *Policy* di Genere, o integrando le eventuali *policy* già esistenti, le aziende si impegnano a «creare un ambiente di lavoro basato sul rispetto, privo di discriminazioni dirette e indirette, incluse le molestie, ritorsioni, volgarità» nonché a diffondere «regole per adottare principi di rispetto ed equità di genere»<sup>36</sup>.

L'attenzione prestata dai soggetti collettivi alla promozione della parità di genere e al contrasto dei comportamenti molesti o violenti rappresenta un momento acquisitivo importante per le braccianti agricole. La portata degli impegni assunti dalle parti sociali non deve essere sottovalutata, quantomeno perché in grado di decretare l'uscita dallo spazio di invisibilità a cui il lavoro agricolo femminile è stato relegato negli ultimi decenni.

contrasto delle molestie e delle violenze di genere nei luoghi di lavoro sottoscritto tra AGCI, Confcooperative, Legacoop e Cgil, Cisl, Uil il 30 gennaio 2020.

<sup>35</sup> L'Unione Italiana Food (Unionfood) è un'associazione di imprese alimentari che opera in diversi settori merceologici (caffè, pasta, prodotti da forno, prodotti vegetali, ecc.) associata a Confindustria.

<sup>36</sup> Premessa allo schema di *Policy* di genere allegata al Protocollo di intesa sulle pari opportunità nei luoghi di lavoro, sottoscritto da Unionfood e Flai-Cgil, FAI-Cisl, Uila-Uil, 12 settembre 2022.

4. *Il ruolo dei soggetti collettivi economici nella promozione della parità di genere lungo la filiera agroalimentare*

Tra le iniziative più virtuose vanno anche annoverati gli strumenti già presenti nell’ordinamento giuridico che, nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi della filiera, possono veicolare anche iniziative legate alla sostenibilità “di genere”. In questo senso, l’autonomia privata collettiva può assumere un ruolo centrale nella promozione della parità di genere attraverso le strutture economiche associative orizzontali, che aggregano i produttori primari (Organizzazioni di Produttori) o verticali, che raggruppano gli operatori a monte e a valle di una stessa filiera – imprese agricole, industriali, commerciali e della grande distribuzione – (Organizzazioni interprofessionali).

Quanto alle prime, le OP hanno la prioritaria funzione di concentrare l’offerta e contrattare i prezzi di cessione dei prodotti agricoli, ma, al loro interno, possono adottare regole di comportamento in grado di vincolare i produttori associati e incidere – per quanto qui di maggiore interesse – direttamente sulla prevenzione e tutela della componente femminile agricola. Più incisivo, invece, è il ruolo che, in una prospettiva di filiera, possono rivestire le OI le quali, per mezzo degli accordi interprofessionali, possono intervenire sulle attività dei soci aderenti, introducendo anche norme di comportamento, finalizzate al rispetto di *standard* di sostenibilità sociale, così presentandosi quali “incubatori” di soluzioni negoziali condivise.

Emblematico, in tal senso, è l’Accordo Interprofessionale nel settore del Tabacco 2021-2023, sottoscritto anche dalle tre sigle sindacali Flai-Cgil, FAI-Cisl e Uila-Uil, che adotta un Codice delle buone pratiche di lavoro agricolo. Il Codice assicura il rispetto delle condizioni minime in materia di lavoro (lavoro minorile, lavoro forzato, orario di lavoro, parità di trattamento, retribuzione) e salute e sicurezza, da parte delle imprese che aderiscono all’accordo interprofessionale, e, a cascata, alle OP firmatarie che si obbligano, a loro volta, a far rispettare l’accordo ai propri soci. A titolo meramente esemplificativo, oltre a sancire la parità di trattamento e il divieto di abusi e molestie sul luogo di lavoro, il codice dispone che a tutela della salute e sicurezza delle donne in condizioni di gravidanza o allattamento, sia loro inibito di maneggiare o applicare alcun CPA (*Crop Protection Agents*).

Il potenziale degli strumenti appena richiamati è ancora più evidente ove si consideri che l’art. 164 Reg. 1308/2013 (e sul piano nazionale, l’art.

3, D.l. 51/2015) consente alle OP e alle OI riconosciute di richiedere la estensione *erga omnes* di accordi, decisioni o pratiche concordate in seno all'organizzazione richiedente «nei confronti degli altri operatori attivi [...] nella medesima circoscrizione economica e non aderenti all'organizzazione o associazione». In questo senso, è significativo che l'OI Tabacco abbia richiesto e ottenuto, con decreto ministeriale, che le regole contenute nell'Accordo Interprofessionale Tabacco siano estese e rese obbligatorie, limitatamente ai raccolti delle annate agrarie 2021, 2022 e 2023, nei confronti di tutti gli altri soggetti (produttori, trasformatori, imprese manifatturiere e affiliate) non aderenti all'O.I. Tabacco Italia.

##### 5. *Gdo e responsabilità “di genere” e “di filiera”: a che punto è la notte?*

In ultimo, non può tacersi il ruolo promotore che può rivestire la Grande Distribuzione Organizzata (Gdo) nella promozione della parità di genere nelle filiere agroalimentari e, di conseguenza, contribuire a migliorare le condizioni di lavoro e di vita delle lavoratrici agricole attraverso politiche *ad hoc*. Alimentare una nuova cultura aziendale che valorizzi la responsabilità sociale “di filiera” potrebbe addirittura trasformarsi in una inaspettata leva competitiva<sup>37</sup> per i grandi gruppi commerciali. Infatti, come sottolineato nell'ambito della strategia “*Dal produttore al consumatore*” «le persone prestano un'attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche e, ora più che mai, ricercano valore negli alimenti»<sup>38</sup>. In tale prospettiva, la sostenibilità non deve (più) essere considerata un costo per le aziende quanto, piuttosto, rappresentare un valore aggiunto del prodotto.

L'elemento chiave dell'adesione dei grandi gruppi della distribuzione a modelli di sostenibilità sociale, declinata nella prospettiva di una sostenibilità “di genere” della filiera agroalimentare, risiede soprattutto nella potenziale capacità che questi soggetti avrebbero nel poter veicolare (se non addirittura, vincolare) i propri fornitori, sino alle imprese agricole,

<sup>37</sup> Infatti, secondo il Global Compact delle Nazioni Unite le imprese che saranno capaci di individuare e sviluppare i talenti femminili diventeranno più attrattive e competitive sul mercato nel lungo termine.

<sup>38</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020 Com(2020) 381 final, 2.

al rispetto dei medesimi principi. In questo senso, un’azione sistemica e coordinata che parta proprio dalla Gdo raggiungerebbe un duplice obiettivo: valorizzare la *leadership* femminile sul luogo di lavoro, raggiungendo la parità retributiva di genere e la maggiore presenza di donne nelle posizioni apicali, per le imprese più grandi della trasformazione o della distribuzione; tutelare le braccianti agricole e prevenire fenomeni di sfruttamento nei campi, per le imprese agricole.

Se questo è il modello di *governance* a cui tendere, gli sforzi messi in campo sono ancora in via di definizione, seppur non manchino esempi virtuosi che concorrono a promuovere l’adozione di comportamenti etici.

Esemplificativa, in tal senso, è l’adozione da parte di taluni dei più grandi operatori italiani della Gdo dei Principi delle Nazioni Unite per l’*Empowerment* delle Donne (c.d. *WEPs*), elaborati nel 2010 dal *Global Compact* delle Nazioni Unite in collaborazione con *UN Women* (UNIFEM). Si tratta di sette<sup>39</sup> principi ispirati a pratiche aziendali reali e a *input* raccolti in tutto il mondo aventi lo scopo di promuovere una condizione paritaria per le donne nel mondo del lavoro. L’adesione alla rete *WEPs* è finalizzata non solo alla progettazione e all’adozione di politiche e pratiche inclusive all’interno della società aderente ma anche a sensibilizzare e coinvolgere i principali *stakeholder* e/o fornitori per garantire una catena del valore inclusiva dal punto di vista del genere.

Ma non solo. Parimenti rilevante è anche l’esperienza della Gdo Coop Italia che si è dotata di una Politica per la parità di genere con l’obiettivo di «sviluppare e mantenere un ambiente di lavoro in cui le persone possano sentirsi incluse, senza discriminazioni di alcun tipo, in cui la specificità dei lavoratori sia un valore aggiunto e strategico sia per l’ambiente lavorativo che quindi generi anche un impatto tangibile sul *business*»<sup>40</sup>. Inoltre,

<sup>39</sup> I sette principi sono: stabilire una cultura aziendale e un *management* che mirano alla parità tra uomini e donne; prevedere un trattamento equo di uomini e donne nel mondo del lavoro e il mantenimento e promozione dei Diritti Umani e della non discriminazione; garantire la salute, la sicurezza ed il benessere psicofisico di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori durante la loro attività; promuovere la formazione personale e professionale nonché sostenere le donne nell’ambito della loro carriera; promuovere le attività imprenditoriali da parte di donne, riconoscere il loro ruolo in ambito *HR* e rispettare la loro dignità in ogni genere di *marketing*; promuovere la parità tramite iniziative in comune e attività di lobbismo; misurare e pubblicare di tutti i progressi fatti nell’ambito del trattamento paritario di uomini e donne sul lavoro.

<sup>40</sup> In questo senso, la Gdo si impegna, *ex multis*, a: 1. conformare i processi di selezione e assunzione ai principi di non discriminazione, pari opportunità ed equità e trasparenza, escludendo in tutte le fasi del processo di selezione stereotipi di genere e pregiudizi; 2. garantire la partecipazione equa e paritaria a percorsi di formazione e di

è stato istituito il Comitato Parità di genere (denominato “*Close the gap*”) col compito di implementare la strategia di diversità, equità e inclusione e di promuovere la parità di genere con campagne di sensibilizzazione e *podcast* che coinvolgano consumatori, soci, dipendenti e, per quanto qui di maggior rilevanza, fornitori di prodotti a marchio della Gdo (c.d. *private label*). In questo senso, a partire dal 2019 Coop Italia ha inserito nei documenti contrattuali con i fornitori i principi delle Convenzioni delle Nazioni Unite sull’eliminazione delle forme di discriminazione sia contro le donne che razziale.

L’esempio riportato non è l’unico esistente, basti ricercare le *policy* di Responsabilità Sociale d’Impresa (*Corporate Social Responsibility – Csr*) delle più grandi Gdo per individuare, nei codici di condotta vincolanti anche per i fornitori e nei sistemi di certificazione privata, norme di principio e declaratorie di impegni volti a tutelare il lavoro femminile, rispettare la diversità, bandire le molestie e le discriminazioni e contribuire alla promozione di un ambiente di lavoro sicuro e inclusivo. Molti degli attori *leader* della distribuzione si dotano, poi, di organismi interni di controllo, volti a verificare la *compliance* degli impegni assunti lungo tutta la catena del valore.

La circostanza che si tratti di prassi che nascono dall’interno e, in quanto tali, siano da ricondurre alla sfera volontaristica delle singole imprese<sup>41</sup>, non deve far perdere di vista i rischi (*Csr-washing*) e i limiti di questi strumenti. Con riferimento a quest’ultimo aspetto, il limite più rilevante attiene alla loro mancata esigibilità da parte dei terzi, portatori

valorizzazione, senza nessuna distinzione di genere o di altra tipologia; 3. garantire le pari opportunità attraverso politiche di remunerazione eque e trasparenti; 4. elaborare – avvalendosi della contrattazione collettiva aziendale – un “Piano di *welfare* individuale” che tuteli la genitorialità e la responsabilità di cura (c.d. *caregiver*); 5. favorire la cultura della conciliazione vita-lavoro attraverso l’introduzione dello *smart-working* su base individuale; 6. promuovere azioni di formazione e sensibilizzazione, rivolte a tutti i dipendenti a tutti i livelli, per accrescere il livello di consapevolezza e la cultura sulla parità di genere. Il testo è consultabile al seguente link: [https://www.coop.it/sites/default/files/2024-01/CoopItalia%20-%20Politica%20per%20la%20partit%C3%A0%20di%20genere%20rev0\\_02012024%20DEF%20A.pdf](https://www.coop.it/sites/default/files/2024-01/CoopItalia%20-%20Politica%20per%20la%20partit%C3%A0%20di%20genere%20rev0_02012024%20DEF%20A.pdf).

<sup>41</sup> Benché, più recentemente, si assiste a un vero e proprio fenomeno di co-regolazione che vede l’ordinamento definire un quadro regolamentare di interessi e valori inderogabili in cui si spiega il potere dei privati. Esemplificativi in tal senso sono gli interventi europei in materia di obblighi informativi di “carattere non finanziario” per le grandi imprese introdotti con la Dir. 2014/95404/Ue, nonché, più recentemente, la proposta direttiva della Commissione in materia di *due diligence* e la Dir. 2022/2464/Ue sulla rendicontazione societaria di sostenibilità.



dei medesimi interessi, ma non direttamente coinvolti nel rapporto contrattuale. Infatti, la violazione delle norme in materia di Rsi può essere fatta valere solo dai soggetti che sono parte del rapporto contrattuale, «non sussistendo un meccanismo che consenta ai terzi di agire al fine di ottenere il riconoscimento di quei diritti»<sup>42</sup>. Ciò, a ben vedere, non priva del tutto di rilevanza normativa gli impegni assunti, quantomeno in termini di effetti reputazionali, in grado di poter danneggiare l'immagine e i modelli di *business* dei soggetti economici inadempienti e influenzare, in tal modo: gli altri operatori, nella scelta di *partner* commerciali più affidabili; i consumatori, verso scelte di acquisto più etiche (pur sempre compatibilmente con il loro potere di acquisto). Questo perché «la reputazione è un elemento importante del valore delle marche e metterla in pericolo può essere un elemento di dissuasione»<sup>43</sup>. È in questo senso che il c.d. *Csr-washing* se, da un lato, può migliorare il posizionamento sul mercato dei *partner* commerciali che lo utilizzano<sup>44</sup>, dall'altro, al verificarsi di situazioni che facciano emergere il “*washing*”, può rivelarsi un *boomerang*, producendo esternalità negative nei termini appena richiamati.

Ciò non toglie che, proprio dalle esperienze a cui si è fatto cenno si possa partire per garantire, letteralmente “sul campo”, una equità di genere attraverso il necessario coinvolgimento dei soggetti collettivi (anche economici) e al ruolo propulsivo delle grandi catene della distribuzione, soprattutto ove si dotino di meccanismi trasparenti e affidabili di controllo per garantire la vincolatività delle *policy* di genere lungo la catena di fornitura.

<sup>42</sup> Cfr. G. PIEPOLI, *Responsabilità sociale d'impresa e compliance contrattuale*, in *Giust. Civ.*, 2022, 1, 33 ss. Più in generale, si rinvia a D. CRISTALLO, *L'equilibrio di genere attraverso la responsabilità sociale di impresa. Quale impatto sul settore agroalimentare?*, in I. CANFORA, V. LECCESE (a cura di), *Le donne in agricoltura. Imprese femminili e lavoratrici nel quadro normativo italiano ed europeo*, Torino 2023, 135 ss.

<sup>43</sup> E(U)XPLOITATION, *Il caporalato: una questione meridionale Italia – Spagna – Grecia*, in M. PANARIELLO (a cura di), *associazioneterra.it*, 2020, 43.

<sup>44</sup> Sono, infatti, noti i vantaggi competitivi che le condotte socialmente responsabili traggono con sé. Sul punto si rinvia a G. CONTE, *L'impresa responsabile*, Milano 2018, 128.



GENERE, ISTITUZIONI LAVORO E CURA:  
SPUNTI PER UN DIBATTITO

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. La cornice costituzionale: cenni. – 3. Lavoro di cura e implementazione dello stato sociale. – 4. Considerazioni finali.

1. *Premesse*

È stato osservato che viviamo in un tempo dove si fanno domande forti, a cui diamo risposte deboli<sup>1</sup>.

In effetti è così. Forse una delle cause di questo fenomeno è che, nei confronti di questioni complesse e croniche, tendiamo a sottovalutare e addirittura – in taluni casi – ignorare quanto esse comunque condizionino il nostro presente.

Una di queste, a mio avviso, è la questione dell'autonomia economica delle donne, il cui rilievo nessuna o nessuno nega, ma che risulta sovente trascurata nella complessiva problematizzazione delle condizioni di genere.

Spesso ho qualche difficoltà a far capire ai miei studenti e studentesse la portata dell'affermazione che il diritto del lavoro nasce con la modernità. Ovvero nasce con quello che Polanyi<sup>2</sup> ha chiamato la grande trasformazione: il passaggio ad una struttura sociopolitico-economica permeata

\* Questo testo è stato concepito originariamente come contributo per una tavola rotonda inserita in un'ampia iniziativa seminariale. Di tale origine mantiene le caratteristiche; in particolare, per quanto concerne il tono colloquiale, ma anche lo scarso apparato di note. In effetti, le citazioni sono essenziali e sono da considerarsi completate dai riferimenti forniti dalle colleghe e colleghi che hanno complessivamente relazionato.

<sup>1</sup> B. DE SOUSA SANTOS, *Os direitos humanos na zona de contacto entre globalizações rivais*, in *Cronos*, v. 1, 2007, 24.

<sup>2</sup> K. POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino 2010 (ed. orig. 1944).

dal mercato, e cioè dal denaro come principale strumento di mediazione delle relazioni sociali.

Questa circostanza fa sì che la nozione occupazione/disoccupazione abbia senso nelle economie di mercato, appunto, a partire dalla modernità. Nel Medioevo, per esempio, essendo la famiglia – che oggi chiamiamo allargata – una unità di produzione e consumo, tutti e tutte contribuivano con la propria attività lavorativa. Dagli anziani ai bambini, ci si impegnava per produrre il necessario alla vita quotidiana. Il denaro aveva un ruolo marginale.

La grande trasformazione comporta innanzitutto la distinzione fra lavoro per il mercato, ovvero retribuito, ed il lavoro non retribuito. Non solo: nella costruzione del modo di produzione capitalista, ben presto si istituiscono gerarchie e, fra di esse, gerarchie di genere: nelle prime fasi della Rivoluzione industriale le prestazioni delle donne e dei minori – le c.d. mezzeforze, appunto – valevano meno; mentre il lavoro domestico o il lavoro di cura era ed è visto alla stregua di non lavoro. Ciò implica anche un'ulteriore gerarchia all'interno delle relazioni fra le donne.

Tali considerazioni non sono originali<sup>3</sup>, ma sebbene si tratti di un profilo strutturale del nostro modo di produzione, fondamentale per la riproduzione sociale, la dimensione strettamente lavorativa, ovvero la circostanza che il lavoro domestico sia lavoro, viene occultata.

Tuttavia, poiché si tratta di una questione strutturale, essa ritorna in altre vesti. Attualmente viene presentato come problema demografico e non per quello che è: un problema di lavoro non retribuito connotato fortemente dalla differenza di genere. È infatti svolto prevalentemente dalle donne.

## 2. *La cornice costituzionale: cenni*

Come è noto, la Costituzione italiana si caratterizza per la rottura con il precedente regime, ma anche con la tradizione liberale che concepisce le Carte fondamentali come semplici strumenti di regolazione dei rapporti fra il cittadino e lo Stato. Infatti, essa non solo si pone come una Costituzione sociale di diritto, ma contiene anche una serie di principi che riflettono la complessità del rapporto fra lavoro per il mercato e la-

<sup>3</sup> Come il lettore si sarà già accorto questo contributo è largamente debitore dei lavori di S. FEDERICI. In particolare, si v. *Il punto zero della rivoluzione. Lavoro domestico, riproduzione e lotta femminista*, Verona 2020 (ed. orig. 2012).

voro di cura, anche se – ovviamente – segnati dal tempo in cui sono stati elaborati.

Dunque, dell'operazione di oscuramento a cui si faceva riferimento nelle premesse, troviamo traccia all'art. 37 co. 1 della Costituzione:

*La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.*

Allo scopo di evitare fraintendimenti, specifico che non intendo svalutare l'art. 37 Cost., ma sottolineare come non sia facile, alla luce del dato costituzionale, collocare in modo adeguato il lavoro che consente la riproduzione sociale. Per vizio professionale, ritengo che per incominciare a sciogliere i nodi problematici bisogna innanzitutto essere consapevoli delle loro implicazioni della e nella nostra organizzazione sociale e istituzionale.

Quindi ritornando all'art. 37, co. 1, Cost., oltre il principio di parità di trattamento fra lavoratori maschi e lavoratrici donne, vi è un principio di diritto differenziato. Rispetto alla parità di trattamento, la narrazione che lo prospetta fondamentalmente come un principio di civiltà giuridica, è ingenua. Esso è funzionale al corretto sviluppo del mercato del lavoro in regime di libera concorrenza<sup>4</sup>. Tuttavia, ai fini del mio discorso, è importante la seconda parte, quella che (non) qualifica il lavoro di cura come lavoro, ma come “essenziale funzione familiare”. Non solo, nel disegno costituzionale il *bread winner* è il lavoratore maschio: è lui che deve guadagnare dal suo lavoro il reddito sufficiente per garantire alla sua famiglia “una vita libera e dignitosa” (art. 36, co. 1). Ribadisco ancora che non è mia intenzione sottovalutare l'importanza dello sforzo di padri e madri costituenti nel disegnare una Repubblica migliore di quanto non fosse stato il precedente ordine statale. È una mia convinzione che, sebbene sia passata tanta acqua sotto i ponti e sia la giurisprudenza costituzionale che la dottrina abbiano progressivamente aggiornato questi principi all'e-

<sup>4</sup> Non è infatti un caso che soltanto nel 1977 il legislatore italiano interverrà con la l. n. 903 sulla parità uomo donna nell'ambito lavorativo a seguito delle pressioni della Francia per l'attuazione delle direttive n. 75/117 e 76/207, emanate rispettivamente in tema di parità salariale e di parità di trattamento fra lavoratori e lavoratrici. Per una puntuale ricostruzione della l. n. 903/1977, v. M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna 1979 (ora facilmente consultabile sul Darwinbooks: <https://www.darwinbooks.it/openaccess-titles>).

voluzione sociale, alcuni nodi attendono ancora di essere sciolti<sup>5</sup>. Uno di questi è proprio la permanenza in ombra del lavoro di cura e non solo.

E ciò avviene nonostante la nozione di lavoro contenuta nell'art. 4, co. 2 lo definisca come «un'attività o una funzione che concorre al progresso materiale o spirituale della società» e che l'art. 35 Cost. – in apertura del titolo III dedicato ai rapporti economici – affermi che «la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni»<sup>6</sup>.

In definitiva, ci sono spazi anche di carattere istituzionale per riflettere sulla rilevanza del lavoro di cura non retribuito, a maggior ragione se quanto fin qui detto è inserito nella più ampia cornice costituzionale che legittima il conflitto come parte delle dinamiche che consentono lo sviluppo sociale e politico. È questo, forse, il mio modo di interpretare lo «stare contemporaneamente dentro e contro il diritto per generare un doppio movimento»<sup>7</sup>. Tale doppio movimento, prosegue l'A., «lega il pensiero giuridico all'ordine simbolico e sociale, rimettendo al centro il rapporto tra diritto e società, nonché il rapporto che intercorre tra diritto ed esperienza umana e sociale in relazione alla domanda di giustizia».

Mi si potrebbe obiettare che questa mia prospettiva sia parziale e molto probabilmente condizionata dal mio specialismo accademico. Forse è così: certamente l'Assemblea costituente è stata più aperta nei confronti del lavoro di quanto lo sia stata in altre materie, come è il caso esemplificato dall'affermazione, *ex art. 29 Cost.*, secondo cui la famiglia è identificata «come società naturale fondata sul matrimonio». Una tale impostazione è certamente molto riduttiva nei confronti della complessità delle sessualità contemporanee, così come ampiamente illustrato in questo Volume<sup>8</sup>. Tuttavia, anche su questo aspetto, è necessario distinguere due momenti, come opportunamente sottolinea Pannarale, ovvero quello della consapevolezza delle originarie ragioni che hanno portato i padri e le madri costituenti alla formulazione in parola, da quello dell'uso

<sup>5</sup> In effetti, non è da trascurare lo sforzo di M.G. GAROFALO nel rileggere l'art. 36 co. 1 Cost. sulla base di un'interpretazione più estesa del termine *retribuzione* ovvero non limitato al solo lavoro subordinato: v. *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2008, 21 ss.

<sup>6</sup> Sull'esigenza di tornare a considerare il lavoro rispettando il disegno costituzionale, il dibattito è ricco. Si v. ad esempio, da ultimo A. SOMMA, *Abolire il lavoro povero*, Bari-Roma 2024.

<sup>7</sup> Così come scrive A. SIMONE nelle pagine del suo contributo in questo Volume.

<sup>8</sup> A. TAURINO in questo Volume

strumentale della disposizione in funzione normativa al fine di escludere qualsiasi altra tipologia di famiglia<sup>9</sup>.

### 3. Lavoro di cura e implementazione dello stato sociale

I rapporti Istat<sup>10</sup> e INAPP<sup>11</sup> non mancano di rimarcare che il sistema di *welfare* italiano dipende dalle famiglie. Conosco, addirittura, casi di nonne che hanno anticipato la pensione per garantire alle figlie la possibilità di avere figli e lavorare. Certo, sono casi particolari, ma neanche tanto, visto che una delle ragioni del successo (sia pure circoscritto territorialmente) degli esperimenti del telelavoro<sup>12</sup>, nel periodo pre-pandemico, è riconducibile alla sua idoneità a garantire forme di conciliazione fra tempo di lavoro e lavoro di cura. In questi casi, la pregnante esigenza di conciliazione oscura il degrado dello stato sociale. Secondo alcuni dati dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro<sup>13</sup>, 44 mila donne si sono dimesse nel 2022 perché non riescono a conciliare il lavoro di cura con il lavoro per il mercato.

Quindi, come spesso accade, la vulnerabilità di molti soggetti appartenenti a un insieme di persone non è un fattore “naturale”, bensì effetto di un dato assetto sociale. Le donne non sono ontologicamente vulnerabili. Ed è fuorviante utilizzare questa categorizzazione come meramente descrittiva. Innanzitutto, perché tende a rinviare le soluzioni al superamento di un *deficit* culturale.

Anche qui, non intendo negare che ci siano forti condizionamenti culturali che ostacolano la parità, ma come giustamente si tende a osservare, è necessario un approccio olistico. Del resto, come sappiamo, anche

<sup>9</sup> L. PANNARALE, *Il principio di uguaglianza e il diritto alla differenza*, in questo Volume.

<sup>10</sup> V. *Rapporto annuale 2023 La situazione del Paese. Presentato il 7 luglio 2023*.

<sup>11</sup> V. *Rapporto Inapp 2023*.

<sup>12</sup> Il riferimento specifico è al progetto *Telelab* dell'Università del Salento (v. AA.VV., *Il lavoro che avvicina. L'esperienza Telelab*, Lecce 2014). Tale progetto, sebbene di ambito limitato, si inserisce in un processo successivamente accelerato dalla pandemia Covid-19, ove le esigenze di conciliazione sono spesso titolo preferenziale per l'accesso al lavoro da remoto.

<sup>13</sup> *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151 Anno 2022*, in <https://www.ispettorato.gov.it/2023/12/05/convalide-dimissioni-lavoratrici-madri-e-lavoratori-padri-anno-2022-presentata-la-relazione-annuale/>.

i Costituenti lo avevano intuito, e lo hanno magnificamente espresso con le parole di cui all'art. 3, co. 2., Cost.

Seguendo ancora l'invito ad operare dentro e contro il diritto, si dovrebbe ulteriormente allargare il discorso allo scopo di approfondire, nell'ambito dei temi centrali nella pratica femminista, la contraddizione per cui la possibilità di molte donne di lavorare per il mercato dipenda dal ricorso alle prestazioni di altre donne – spesso immigrate – le quali, a loro volta debbono delegare ad altri il lavoro di cura. Il problema è molto complesso. Non si tratta più soltanto di una questione di classe in senso proprio, visto che molte donne che ricorrono al lavoro di altre donne lo fanno per poter svolgere un lavoro per il mercato in posizioni non particolarmente privilegiate, oltre che per poter accedere all'autonomia economica. E tutto ciò avviene anche nel contesto del mondo del lavoro nel c.d. Occidente sviluppato.

Ci sarebbe di più: lavoro di cura non è, a rigore, solo il lavoro in ambito domestico. Per definizione, concerne la riproduzione sociale che, in quanto tale, riguarda anche l'istruzione e la salute, ambiti nei quali la presenza delle donne è molto consistente, principalmente nei ruoli "operativi". Ciò è alla base di note difficoltà, quali la scarsità di personale, le basse remunerazioni, la mancanza di prestigio sociale. Non è certamente questa la sede per affrontare problemi così complessi; tuttavia, richiamarli implica riportare le criticità lì dove hanno le loro radici.

#### 4. *Considerazioni finali*

Insomma, la vulnerabilità è frutto di una costruzione sociale: in questo senso, pur essendo un elemento culturale, assume anche una dimensione strutturale, e in essa il lavoro, sia domestico che per il mercato, svolgono un ruolo fondamentale.

Innanzitutto, il lavoro necessario alla riproduzione sociale non può essere *naturalmente* delegato alle donne, le quali sarebbero chiamate a realizzarlo per vocazione, altruismo o destino. Il tema chiama in causa una serie di altre questioni forti, dato l'attuale ordinamento giuslavoristico. La disciplina giuridica e l'effettività dei diritti riconosciuti ai lavoratori e alle lavoratrici in generale versano in condizioni preoccupanti. È ampiamente noto quanto sia frammentata oggi la regolazione del lavoro e come, nelle immense "zone grigie" create da questa frammentazione, si annidino diversi spazi che, sebbene formalmente rispettosi della legalità, consentono



precarità e lavoro povero. È esemplare ricordare come persino la WTO ponga il problema delle clausole sociali ovvero del lavoro decente come questione dirimente per il corretto funzionamento del complessivo sistema di produzione di beni e servizi e del loro scambio globale.

Peraltro, seguendo l'approccio intersezionale<sup>14</sup>, emerge anche come molte di queste nostre riflessioni siano parziali.

Difatti, la differenza sostanziale che intercorre tra la più risalente formulazione e la più recente proposta di analisi, appunto, intersezionale ci aiuta a collocare più puntualmente le questioni da affrontare. La prima, infatti, si "limitava" ad evidenziare che una persona potrebbe essere concretamente discriminata in quanto portatrice di più di un fattore di rischio operanti in concomitanza e si interrogava su quali regole antidiscriminatorie si sarebbero potute applicare. Diversamente, come rileva Bello nel saggio presente in questo Volume, la prospettiva intersezionale implica che i fattori di rischio operino "in modo sinergico e tale che essi non siano scindibili"<sup>15</sup>. E aggiungo – che tali fattori si potenziano reciprocamente.

Rispetto al ruolo del lavoro nella riproduzione sociale, spesso rimane in ombra il complesso rapporto fra il lavoro di cura non pagato e quello che si avvale di donne immigrate. Inoltre, non si dovrebbe trascurare la condizione delle donne che prestano la loro attività professionale senza vincolo di subordinazione e le loro difficoltà di conciliazione in un contesto di carenza di adeguati servizi sociali.

Infine, sebbene possa sembrare un po' eccentrico, ritengo che siano importanti e da valorizzare le occasioni in cui si incontrano i vari saperi in una prospettiva trasversale anche per indagare in merito al pericolo che il riconoscimento<sup>16</sup> di un crescente numero di fattori di rischio comporta. È

<sup>14</sup> Per una sintetica ma utile panoramica fra i vari modi di intendere e utilizzare la nozione di intersezionalità v. S. MARCHETTI, *Intersezionalità* in C. BOTTI (a cura di), *Le etiche della diversità culturale*, Firenze 2013, 133. A dire il vero, il dibattito sulla necessità di un approccio che tenga conto delle discriminazioni multiple è risalente. Sempre, a titolo esemplificativo, si v. D. GOTTARDI, *Dalle discriminazioni di genere alle discriminazioni doppie o sovrapposte: lo stato della normativa in Italia*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2003, 44.

<sup>15</sup> V. nota 9, citando T. MAKKONEN, B. G. BELLO, *Discriminazioni e diritto alla prova della complessità delle esperienze nello spazio giuridico europeo*, in questo Volume.

<sup>16</sup> Naturalmente, in una prospettiva di diritto positivo, è un tema molto rilevante e complesso, ancora da indagare ampiamente. Per un contributo in tal senso, v. M. BARBERA – S. BORELLI, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 451/2022, in particolare per quanto concerne le osservazioni delle AA. In effetti, le questioni aperte sono tante, a incominciare dall'individuazione dei parametri per i giudizi di comparazione.

indubbio che questa moltiplicazione ha comportato anche una moltiplicazione delle giustificazioni, ovvero delle ragioni per cui la differenziazione di trattamento non si configura come discriminazione illecita. Questo già si verifica in una prospettiva che considera puntualmente ogni fattore, ed è tutto da costruire ove si adotti un'analisi di tipo intersezionale.

Si pensi, ad es., alla Risoluzione del Parlamento Europeo del 19 aprile 2019, che invita la Commissione<sup>17</sup> ad «affrontare la discriminazione intersezionale e vietare esplicitamente la discriminazione basata su qualsiasi combinazione dei motivi elencati» nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>18</sup>. Sebbene, si tratti di una prospettiva affascinante, ritengo sia opportuno procedere con cautela.

In definitiva, per concludere, il problema a mio avviso è capire se davvero si possano superare le situazioni di svantaggio – aldilà di alcuni casi specifici in relazione a quei fattori che Ferrajoli qualifica come «costitutivi di identità»<sup>19</sup> – solo con il diritto antidiscriminatorio. O se, invece, più opportunamente, sia necessario agire sulle condizioni strutturali di disuguaglianza che incidono sui fattori che portano allo svantaggio e al sempre più diffuso disagio sociale.

Insomma, dubito che l'ingiustizia sociale si risolva con il diritto antidiscriminatorio. Naturalmente, mi piacerebbe essere smentita.

<sup>17</sup> Nella prospettiva euro-unitaria, cfr. B.G. BELLO, *op. cit.*

<sup>18</sup> Articolo 21 – Non discriminazione – È “vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.”

<sup>19</sup> L. FERRAJOLI, *La differenza sessuale e le garanzie dell'eguaglianza*, in *Dem. e dir.*, n. 2/1993, 49 ss.

LA DEBOLE PROTEZIONE SOCIALE  
PER IL LAVORO “INFORMALE” DI CURA

SOMMARIO: 1. Premessa e oggetto d'indagine. – 2. Il debole riconoscimento giuridico del *caregiver* familiare. – 3. L'urgenza di uno specifico statuto protettivo. – 4. L'importanza di servizi sociali e di un approccio multidimensionale. – 5. Una chiosa finale

1. *Premessa e oggetto dell'indagine*

«La famiglia, che entra nel campo del diritto come formazione sociale, porta con sé il problema ineliminabile dei soggetti visti nella loro debolezza, nella loro incapacità di partecipazione al commercio giuridico»: così si esprimeva un insigne giurista nel 1980<sup>1</sup> per evidenziare il ruolo precipuo della famiglia per la cura e l'assistenza ai suoi componenti più fragili e vulnerabili; un ruolo che, nonostante i mutamenti strutturali degli ultimi decenni, resta fondamentale nel nostro Paese.

Il contenuto dell'attività di “cura”<sup>2</sup> a cui si intende qui fare riferimento si riferisce all'assistenza *lato sensu*, cioè all'insieme delle prestazioni volte a promuovere il benessere delle persone in condizione di dipendenza, di particolare vulnerabilità, partendo dai figli sino alle persone anziane non autosufficienti<sup>3</sup>, a carico dei familiari, prevalentemente donne anche per

<sup>1</sup> P. RESCIGNO, *La comunità familiare come formazione sociale*, in *Rapporti personali nella famiglia*, Roma 1980, 366.

<sup>2</sup> Sul significato della “cura” si veda J. LONG, *La cura della persona “dipendente” tra etica, legge e contratto*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2010, 478 ss.; in ordine alla vulnerabilità e, in particolare, alle categorie di diritto privato, si rinvia a E. BATTELLI, *I soggetti vulnerabili: prospettive di tutela della persona*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2020, 283 ss.

<sup>3</sup> In Italia, secondo il Rapporto Istat del 2022 (*Istat.it*) circa 2 milioni e 800 mila famiglie, pari al 10,7% del totale, hanno al proprio interno un componente con disabili-

un radicato e persistente «modello sessuato di ruolo sociale»<sup>4</sup>. Secondo i dati Istat (anno 2018)<sup>5</sup>, infatti, in Italia le donne rappresentano circa il 71% dei *caregiver* familiari; esse contribuiscono quotidianamente e in via principale al mantenimento psico-fisico dei propri genitori (67,2%), coniugi o compagni (7,5%), figli e figlie (18,8%).

Questa peculiare attività di cura e assistenza è espressione tanto del diritto alla salute *ex art.* 32 Cost. quanto del diritto all'assistenza sociale di cui all'art. 38 Cost.<sup>6</sup>; essa deve essere erogata dallo Stato e può articolarsi sia nell'assistenza domiciliare (da parte degli enti pubblici e/o da privati), sia nell'assistenza residenziale (ad opera di imprese socio-sanitarie)<sup>7</sup>. Invero, però, la rete informale di assistenza e cura fornita dalle famiglie continua, sia pure con forti segnali di sofferenza strutturale<sup>8</sup>, a essere centrale visto che sono proprio i nuclei familiari a occuparsi perlopiù dei propri cari non autosufficienti<sup>9</sup>, sostituendo di fatto lo Stato e gli

tà, che sia un anziano non autosufficiente o un bambino, ragazzo o adulto bisognoso di assistenza e attenzioni quotidiane (263).

<sup>4</sup> L'espressione molto efficace è di E. ALES, *Il modello sessuato di ruolo sociale e i suoi antidoti: l'adult worker model nell'ordinamento italiano*, in *Lav. Dir.*, 2008, n. 3, 533 ss. In tal senso già C. SARACENO, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, 2003, *passim*.

<sup>5</sup> I dati sono consultabili in *Conciliazione tra lavoro e famiglia (istat.it)*. In tema cfr., da ultimo, A. ZILLI, *Donne che curano: il lavoro delle caregivers in Italia*, in V. FILI (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, in *ADAPT Labour Studies*, 2022, 121 ss.

<sup>6</sup> Sul fondamento costituzionale del diritto alla cura, cfr., per tutti, A. LO CALZO, *Il diritto all'assistenza e alla cura nella prospettiva costituzionale tra eguaglianza e diversità*, in *www.osservatorioaic.it*, 2018, n. 3, 1 ss.

<sup>7</sup> La fonte normativa di base è, come noto, la l. 8 novembre 2000, n. 388, «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»; in tema, cfr. A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna 2003; sia consentito rinviare anche a M. D'ONGHIA, *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, n. 2, 349 ss.

<sup>8</sup> Negli ultimi decenni, il processo di invecchiamento demografico (che alimenta la crescita di famiglie con anziani e, potenzialmente, di anziani con gravi limitazioni), la riduzione della fecondità (che diminuisce il numero di figure potenzialmente disponibili a fornire lavoro di cura), l'aumento della dissoluzione delle unioni, la crescita della quota di *single* e di persone senza figli (che rendono ancora più complessa l'organizzazione familiare), hanno mutato i rapporti intergenerazionali di solidarietà e inciso sulla solidità delle reti di aiuto: cfr. l'analisi dell'Istat nel Rapporto annuale 2022, (*Istat.it*). Si veda in proposito S. ALLEGRA, L. IANNUCCI, R. FRABONI, *Le reti di aiuto informale: come cambia la solidarietà tra generazioni*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2011, n. 3, 421 ss.

<sup>9</sup> Non esiste un dato ufficiale su quanti siano i *caregiver* in Italia. Secondo un'inda-

enti locali nel *welfare* e consentendo di realizzare anche un contenimento della spesa pubblica assistenziale.

Peraltro, in molti casi, la cura domiciliare a opera della famiglia, specie per le persone anziane, resta ancora quella preferibile<sup>10</sup> non fosse altro per evitare il traumatico sradicamento dall'*habitat* familiare; la famiglia, cioè, appare l'ambito più idoneo a far fronte alle esigenze complessive del soggetto debole, connotando in senso affettivo e relazionale una prestazione di tipo assistenziale<sup>11</sup>. Ciò giustifica la tendenza a preservare il ruolo primario della famiglia nell'adempimento della funzione di assistenza ai soggetti più vulnerabili, non tanto (e non solo) per una mera logica economica di risparmio dei privati, quanto per la constatazione della miglior corrispondenza alla tutela del soggetto debole della sua presa in carico in ambito familiare per la natura dei rapporti esistenti tra i suoi membri.

Proprio nella prospettiva della famiglia «quale *provider* per l'assisten-

gine di Istat relativa al 2015 sarebbero addirittura 8,5 milioni, di cui 7,3 milioni *caregiver* familiari. Da ultimo, si vedano i dati riportati e commentati da C. MURENA, *Il congedo straordinario per i cc.dd. caregiver di portatori di handicap gravi (art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001)*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di) *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, Bergamo 2023, spec. 504.

<sup>10</sup> Cfr. A.M. BATTISTI, *Le politiche di cura per gli anziani*, in *Professionalità e studi*, 2019, n. 1, 13 ss. e M.N. BUGETTI, *Riflessioni sul ruolo della famiglia nella cura degli anziani (anche in riferimento ad un recente intervento del legislatore cinese)*, in *Famiglia e diritto*, 2013, n. 12, 1151 ss.

<sup>11</sup> Sull'assistenza e cura della persona non autosufficiente come bisogno di cui la famiglia si dà carico in via preferenziale, anche nell'ottica del legislatore, cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà, ovvero: dei diritti (sociali) della famiglia*, in M. GORGONI (a cura di), *Modelli familiari tra diritti e servizi*, Napoli, 2005, secondo cui «Rientra tra i compiti della stessa famiglia, sovvenire ai bisogni di ogni componente; questi poi variano storicamente a seconda del contesto, riguardando soprattutto lo sviluppo e l'arricchimento della personalità di ciascuno. Si tratta di una legittimazione riconosciuta alla famiglia nel suo insieme, che deriva tanto dal dovere di solidarietà, che vincola comunitariamente ogni congiunto, quanto dal corrispondente diritto del singolo di provvedere all'assistenza materiale e morale degli altri membri secondo le proprie infungibili capacità» (346). Cfr. anche V.M. CAFERRA, *Famiglia e assistenza. Il diritto della famiglia nel sistema della sicurezza sociale*, III ed., Bologna 2003 e già P. DONATI, *La famiglia come relazione sociale*, Milano 1989. Anche la giurisprudenza ha messo in luce il ruolo fondamentale della famiglia nella cura dei suoi componenti più fragili, tanto la Corte costituzionale (C. cost. 8 luglio 2013, n. 203, in *Giust. cost.*, 2013, 2840, con nota di E. LONGO, *La rilettura dei diritti sociali passa per il congedo straordinario a tutela di un parente disabile*; C. cost. 8 maggio 2007, n. 159, in *Giust. cost.*, 2007, 3 e C. cost. 16 giugno 2005, n. 233 con nota di V. TONDI DELLA MURA, *Diritto al congedo straordinario per l'assistenza al soggetto disabile: verso una preferenza estesa ai familiari diversi dai genitori?*), quanto la Corte di Cassazione (Cass. 20 gennaio 2001, n. 829, in *Foro it.*, 2001, I, 855).

za alla persona non autonoma»<sup>12</sup>, si inserisce l'attività del familiare – per la maggior parte, di genere femminile, è bene ribadirlo – che volontariamente, in modo stabile, spontaneo e a titolo gratuito, si occupa dei propri cari.

Il familiare/assistente viene usualmente indicato, mutuando un termine anglosassone, come *caregiver*, termine che letteralmente va a indicare chi si prende cura – spontaneamente, in adempimento di un dovere morale, senza alcun obbligo giuridico – del familiare vulnerabile, sovente dedicando l'intero tempo a sua disposizione, in modo assoluto, talvolta affiancando anche una propria attività lavorativa.

Esistono, dunque, due possibili platee di assistenti familiari “informali”<sup>13</sup>: coloro che svolgono un'attività lavorativa e prestano la cura avvalendosi degli strumenti di conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita (congedi, aspettative, permessi, *part time*, ecc.)<sup>14</sup> (c.d. *caregiver* ibridi) e i prestatori di assistenza in via esclusiva (c.d. *caregiver* puri).

Ebbene, nell'ambito della presente indagine, partendo dalla constatazione della totale inadeguatezza delle tutele giuridiche presenti nel no-

<sup>12</sup> M.N. BUGETTI, *La solidarietà tra genitori e figli e tra figli e genitori anziani*, in *Famiglia*, 2017, n. 3, 316.

<sup>13</sup> Esula, invece, dalla presente riflessione la dimensione “formale” della cura, ovvero il *caregiver* che presta la sua opera in adempimento di obblighi di assistenza derivanti dalla stipula di un contratto di lavoro, comunemente denominato colf, badante e, più in generale, lavoratore/trice domestico/a. Per un approfondimento si rinvia, *ex pluris*, a L. CASANO (a cura di), *Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali*, Bergamo, 2022, S. BORELLI, *Who care? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Napoli, 2020 e ai contributi di F. CAPPONI, L. SPERANZA e I. TAGLIABUE, in *Professionalità e studi*, 2019, n. 1, rispettivamente 28 ss., 1 ss. e 44 ss. e a R. SARTI (a cura di), *Lavoro domestico e di cura: quali diritti?*, Roma 2010.

<sup>14</sup> Sul tema della conciliazione/condivisione tra tempi di lavoro, di vita e di cura si veda, *ex pluris*, M. NALDINI, C. SARACENO, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Bologna 2011; L. MOLLI CA POETA, *La conciliazione tra impegni familiari e onere lavorativo*, in I. NICOTRA, F. GIUFFRÉ (a cura di), *La famiglia davanti ai suoi giudici*, Napoli 2014, 527 ss.; D. GOTTARDI (a cura di), *La conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, Torino 2016; R. SANTUCCI, *La conciliazione tra cura, vita e lavoro (“il work life balance”)*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Napoli, 2016, 183 ss.; V. PASQUARELLA, *Work-life balance: esiste un modello italiano di conciliazione dopo il jobs act?*, in *Riv.it. dir. lav.*, 2017, n. 1, 41 ss.; M. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro*, Torino 2020; M.L. VALLAURI, *Genitorialità e lavoro. Interessi protetti e tecniche di tutela*, Torino 2020 e M. VITALETTI, *Benessere, madre lavoratrice e vita familiare. Alcune considerazioni a margine della direttiva europea 2019/1158/CE*, in R. DEL PUNTA, D. GOTTARDI, R. NUNIN, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Salute e benessere dei lavoratori: profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, Bergamo, 2020, 85 ss.

stro ordinamento (per frammentarietà e parzialità)<sup>15</sup>, si intende riflettere su come rafforzare il *welfare* per chi presta assistenza, senza un vincolo contrattuale, nella consapevolezza che chi, per motivi affettivi o di parentela, si prende cura di una persona in condizione di fragilità, non può più essere relegato nelle sole mura domestiche<sup>16</sup>, considerato anche il mutato equilibrio demografico (con una netta riduzione delle coorti di giovani generazioni e un notevole incremento di anziani)<sup>17</sup>.

Peraltro, resta anche la convinzione che, alla luce dello stretto rapporto intercorrente tra il soggetto fragile e il *caregiver*<sup>18</sup>, una adeguata tutela giuridica per quest’ultimo possa riflettersi pure in una migliore ed effettiva tutela dei diritti fondamentali del primo.

## 2. Il debole riconoscimento giuridico del caregiver familiare

Non è questa la sede per ricostruire il dibattito, invero abbastanza recente, sull’importanza di riconoscere giuridicamente questa figura come categoria sociale a sé stante<sup>19</sup>, avendo essa un valore intrinseco fondamentale, anche a livello costituzionale (artt. 29 e 31 Cost., ove convergo-

<sup>15</sup> Per un approfondimento sia consentito rinviare a M. D’ONGHIA, *Lavoro “informale” di cura e protezione sociale*, in *DRI*, 2024, in corso di stampa.

<sup>16</sup> Così S. ROSSI, *Appunti su un diritto possibile. Lo statuto giuridico dei caregivers familiari*, in I. NICOTRA, F. GIUFFRÈ (a cura di), *La famiglia davanti ai suoi giudici*, Napoli 2014, 532. Si veda anche C. SARACENO, *L’assistenza senza il welfare*, Bologna 2009, spec. 444 e 553.

<sup>17</sup> Sul punto E. BRENNIA, *Cura degli Anziani, scelte lavorative e salute*, in L. CAPPELLARI, C. LUCIFORA, A. ROSINA (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, Bologna 2018, 107 ss.

<sup>18</sup> Sullo stretto rapporto che si instaura tra *caregiver* familiare e assistito, cfr. S. ORRÙ, *La cura e l’assistenza all’anziano non autosufficiente da parte del caregiver familiare fra diritti fondamentali ed effettività di tutela*, in P. CORRIAS, E. PIRAS (a cura di), *I soggetti vulnerabili nell’economia, nel diritto e nelle istituzioni*, Napoli 2021, spec. 79 ss. Da ultimo, si vedano anche i contributi di A. BOCCHIO CHIAVETTO e L. GRILLO, V. GRILLO, in V. GIANTIN, G. GUANDALINI (a cura di), *Cura e reciprocità*, Vol. II, Bologna 2024.

<sup>19</sup> Il dibattito si è sviluppato, ancor prima che sul piano giuridico, nell’ambito delle analisi sociologiche. *Ex pluris*, si veda L. MORTARI, *La pratica dell’avere cura*, Milano 2006; A. CIARINI, *Il ruolo del caregiver nelle politiche sociali in Italia e in Europa*, Seminario Permanente, 2009; S. ROSSI, *op. cit.*; P. DI NICOLA, *Famiglia: sostantivo plurale. Nuovi orizzonti e vecchi problemi*, Milano 2017. Nella prospettiva giuslavoristica, tra le prime riflessioni, può ricordarsi L. ZOPPOLI, *Lavoro e non-lavoro nella stagione dello sviluppo senza occupazione*, in F.A. CAPPELLETTI, L. GAETA (a cura di), *Diritto, lavoro, alterità. Figure della diversità e modelli culturali*, Napoli 1998, 205 ss. e D. GOTTARDI, *Lavoro di cura. Spunti di riflessione*, in *Lav. dir.*, 2001, n. 1, 121 ss.

no valori attinenti all'attuazione dei diritti fondamentali della persona *uti singuli*<sup>20</sup>, ma anche art. 37 Cost.).

La figura del *caregiver* familiare (puro) entra nel nostro ordinamento solo nel 2017, allorché la legge di Bilancio ne ha dato la seguente definizione: «la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto [...], di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18»<sup>21</sup>. La stessa legge ha anche istituito un apposito fondo finalizzato al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività posta in essere dal *caregiver*.

A questo riconoscimento, pur importante, non ha tuttavia fatto seguito una disciplina di tutele, probabilmente, per le specificità dell'attività di cura svolta dai familiari e, in particolare, la sua gratuità. Rappresentando un'attività connessa a bisogni concreti che non si esprimono in circuiti di mercato, il suo svolgimento non fa sorgere il diritto a un corrispettivo monetario, così come previsto dall'art. 36, co. 1, Cost., né comporta l'iscrizione al sistema previdenziale e, di conseguenza, le tutele di cui all'art. 38, co. 2, Cost. Ciò, porta il lavoro di cura «al crocevia di due intersezioni: la marginalità del suo riconoscimento come fattispecie autonoma e la sua crescente valorizzazione come esimente della prestazione di lavoro subordinato»<sup>22</sup>.

Spesso la cura è avvertita come una questione privata, a esclusivo appannaggio del nucleo familiare di riferimento. Non è insolito, infatti, ove le risorse economiche lo consentano, che si generi un sistema intra-familiare così efficiente da non lasciar emergere all'esterno del domicilio

<sup>20</sup> Cfr. E. ALES, *Il modello sessuato*, cit., (spec. 551 ss.). Si veda anche M. BESSONE, *Sub artt. 29, 30 e 31*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna 1976.

<sup>21</sup> Art. 1, comma 255, l. n. 205/2017. Il 17 gennaio 2024 si è insediato al Ministero per le Disabilità il "Tavolo tecnico per l'analisi e la definizione di elementi utili per una legge statale sui *caregiver* familiari" (istituito a ottobre 2023).

<sup>22</sup> D. GOTTARDI, *Lavoro di cura*, cit., 125.



i propri bisogni, anche perché si ritiene, in ogni caso, di non riuscire a trovare esternamente soluzioni adeguate. E ciò contribuisce ulteriormente, sul piano sociale, a rendere il lavoro di cura invisibile, trasparente e sommerso.

Eppure anche per i *caregiver* familiari non lavoratori, che dedicano interamente la propria vita all'assistenza, possono verificarsi quelle situazioni di bisogno garantite dall'art. 38 Cost. Non di rado tali soggetti si trovano in una condizione di abnegazione quasi totale, compromettendo diritti costituzionali, come quello alla salute, al riposo, alla vita sociale e alla realizzazione personale e professionale<sup>23</sup>. Il silenzio e l'isolamento della cura diventano motivo di fatica e di insostenibilità familiare: «l'invisibilità lacera la consistenza delle relazioni orientate all'assistenza; la trasparenza racchiude e rinchiude la domiciliarità tra le mura domestiche e familiari; il sommerso non diventerà mai emergente»<sup>24</sup>.

L'impegno costante del *caregiver* prolungato nel tempo può dunque mettere a dura prova l'equilibrio psicofisico del prestatore di cure e dell'intero suo nucleo familiare: assistere un congiunto anziano, specie per periodi prolungati, può comportare seri rischi per la salute mentale e fisica del *caregiver*<sup>25</sup>. Già il Premio Nobel 2009 per la medicina, Elizabeth Blackburn<sup>26</sup>, aveva dimostrato che i *caregiver* hanno una aspettativa di vita inferiore dai 9 ai 17 anni rispetto alla media della popolazione.

<sup>23</sup> Sulla necessità del *caregiver* di poter godere di una serie di diritti, si veda M. TRABUCCHI, *I caregiver: un ruolo importante, complesso, gravoso*, in F. PESARESI (a cura di), *Il manuale dei caregiver familiari. Aiutare chi aiuta*, Santarcangelo di Romagna 2021, 11 ss.

<sup>24</sup> R. DELUIGI, *Abitare l'invecchiamento. Itinerari pedagogici tra cura e progetto*, Milano 82-83.

<sup>25</sup> Si veda l'analisi effettuata da E. BRENNI, *Cura degli Anziani, scelte lavorative e salute*, in L. CAPPELLARI, C. LUCIFORA, A. ROSINA (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, Bologna 2018, spec. 120 ss. Sulla ricaduta del lavoro di cura sulla salute del *caregiver* si rinvia, per una documentazione più recente, allo *Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care in the EU*, 2021, 84 ss., consultabile in <https://op.europa.eu/> e al Rapporto dell'OCSE, *Supporting informal carers of older people: Policies to leave no carer behind*, consultabile in [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org). Si veda anche N. BOSCO, *Sostenere i curanti. Implicazioni e ricadute su salute individuale e benessere collettivo della ridotta attenzione ai caregiver familiari*, in *Soc. lav.*, 2018, n. 6, 120 ss.

<sup>26</sup> Il 5 ottobre 2009 è stato assegnato il premio Nobel per la medicina a Elisabeth Balckburn insieme a Carol W. Greider e Jack W. Szostak, ai quali si deve la scoperta del meccanismo attraverso cui i telomeri (piccoli porzioni del DNA) proteggono i cromosomi dalla degradazione determinata dallo *stress* psico-fisico.

### 3. *L'urgenza di uno specifico statuto protettivo*

Appare, dunque, urgente superare la svalutazione della cura a mero "servizio"<sup>27</sup>, convenire che si tratti di un lavoro di civiltà, di una produzione essenziale del vivere comune e, di conseguenza, predisporre un adeguato statuto giuridico protettivo.

Significa, come già da altri efficacemente evidenziato, favorire «la creazione di un valore che sia riconosciuto e tutelato dall'ordinamento giuridico», prendendo atto della stretta interdipendenza tra lavoro riproduttivo e lavoro produttivo da non lasciare «a una dimensione meramente privata di relazioni che contribuiscono, in modo decisivo, non solo al funzionamento di una economia e di una società, ma anche alla stessa concezione del lavoro, della famiglia [...] e della condivisione o ripartizione dei carichi familiari al suo interno»<sup>28</sup>. Si tratta, in altri termini, di superare la tradizionale subordinazione del lavoro di cura al lavoro produttivo e garantire ai soggetti che agiscono nell'una o nell'altra sfera pari diritti, dignità e riconoscimento sociale<sup>29</sup>.

Seguendo questa impostazione, l'occasione per ridiscutere di questi aspetti è stata fornita anche dalle riflessioni contenute in una recente sentenza costituzionale<sup>30</sup>, che – partendo dalla valutazione sulla (im)possibilità di applicare la normativa sull'infortunio domestico ai familiari prestatori di cura al di fuori del domicilio abituale – introduce un chiaro monito per il legislatore, sollecitandolo a rinsaldare la rete sociale attraverso l'individuazione di adeguate prestazioni per i *caregiver*<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Per una ricostruzione anche storica del significato di cura e dei diritti fragili nel lavoro di cura, cfr. A. SCIURBA, *La cura servile. La cura che serve*, Pisa, 2015.

<sup>28</sup> M. TIRABOSCHI, *Il mercato del lavoro come costruzione sociale: perché ripensare in questa prospettiva il lavoro domestico e di cura*, in L. CASANO (a cura di), *op. cit.*, 16 e 20-21.

<sup>29</sup> In tal senso si veda anche P. DI NICOLA, *Principi di giustizia: la sfida del lavoro di cura per le famiglie e per la società degli individui*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, n. 3, 609 ss.

<sup>30</sup> C. cost. 28 luglio 2022, n. 202; per un commento cfr. E. D'AVINO, *La (in)sicurezza sociale dei 'caregivers' «puri»: alcune riflessioni a partire dalla normativa sull'infortunio domestico*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, n. 3, II, 439 ss. e I. TAGLIABUE, *Lavoro informale di cura e tutele assicurative: dalla Corte costituzionale un sollecito al legislatore per una estensione delle garanzie per i 'caregivers' familiari*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2023, n. 1, 157 ss.

<sup>31</sup> Queste le parole testuali del Giudice delle legge che interpellato dalla «doverosa attenzione e sensibilità ai temi della solidarietà e dell'aiuto rispetto a posizioni di bisogno segnalati dalla ordinanza», lancia «un forte richiamo al legislatore, affinché la rete sociale sia rinsaldata attraverso la individuazione dei più idonei strumenti e delle più adeguate modalità di fruizione delle prestazioni in esame» (C. cost. n. 202/2022, punto 8.2.).

Analogo invito, in realtà, è pervenuto quasi contestualmente dal Comitato Onu sui diritti delle persone con disabilità, il 3 ottobre 2022, accogliendo un ricorso presentato nel 2017 dal Coordinamento nazionale famiglie con disabilità (Confad) che denunciava proprio il vuoto normativo in tema di tutele per il *caregiver* familiare<sup>32</sup>. Il Comitato ha evidenziato, tra l'altro, la necessità di implementare i sostegni economici, assicurando una compensazione adeguata ai *caregiver*, come anche di rendere i servizi di assistenza economicamente accessibili, oltre al riconoscimento dello *status* di *caregiver* familiare nel sistema pensionistico italiano.

Invero indicazioni importanti erano state fornite da una giurisprudenza costituzionale più risalente dalla quale ben si potrebbe ripartire. Era il 1995 quando il Giudice delle leggi<sup>33</sup> ricomprendeva anche il lavoro effettuato all'interno della famiglia nella tutela che l'art. 35 Cost. assicura al lavoro in tutte le sue forme. «Si tratta di una specie di attività lavorativa – riprendendo testualmente le parole dei giudici – che è già stata oggetto di svariati riconoscimenti per il suo rilievo sociale e anche economico, anche per via degli indiscutibili vantaggi che ne trae l'intera collettività e, nel contempo, degli oneri e delle responsabilità che ne discendono e gravano – ancora oggi – quasi esclusivamente sulle donne (anche per estesi fenomeni di disoccupazione). In sostanza, il rilievo assunto dall'attività lavorativa all'interno della famiglia, non può non comportare la conseguenza che tale attività debba essere assimilata alle forme di occupazione».

Ma non ci si può fermare a tale assimilazione solo sul piano dei principi. Il passo successivo dovrebbe essere quello di dotare il sistema sociale di istituti che «implementino una solidarietà 'endocategoriale', familiare e intergenerazionale, specifica per i *caregiver* puri»<sup>34</sup>, senza dimenticare, poi, che l'apporto materiale dei *caregiver* familiari comporta un risparmio per le casse del *welfare*. Dovrebbero perciò essere introdotte prestazioni sociali, attraverso la diretta assistenza sociale e previdenziale della funzio-

<sup>32</sup> Il Comitato ha accertato la violazione degli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la ratifica della Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità del 2006 ed ha invitato le istituzioni a formalizzare al più presto la figura del *caregiver*, al fine di promuoverne l'adeguato inserimento in un quadro normativo di tutela ed assistenza. La decisione è consultabile qui: *Italy: Lack of financial and social support to family of people with disabilities amounted to human rights violation, UN Committee finds* | OHCHR.

<sup>33</sup> C. cost. 19 gennaio 1995 n. 28; per un commento C. ASSANTI, *Il lavoro nella famiglia tra economicità e rapporti etico-sociali*, in *Dir. lav.*, 1995, II, 5 ss. In senso critico sul riferimento all'art. 35 Cost., E. ALES, *Il modello sessuato*, cit., spec. 552.

<sup>34</sup> E. D'AVINO, *op. cit.*, 448.

ne di cura, al di là della titolarità di altre forme di assicurazione sociale da parte dei beneficiari<sup>35</sup>.

In questa direzione esiste già qualche proposta interessante, come testimoniato da diversi disegni di legge presentati in materia<sup>36</sup>. Si pensi alla possibilità di introdurre contribuzione figurativa per il periodo di assistenza informale fornito dal *caregiver* familiare non lavoratore, a carico dello Stato, nel limite complessivo di tre anni; o alla possibilità di equiparare la disciplina del risarcimento per infortuni a quella prevista per le malattie professionali o, infine, di prevedere la copertura assicurativa a carico dello Stato in caso di vacanza assistenziale del *caregiver*, dovuta a malattia o infermità certificata.

Ma, purtroppo, a tali proposte non si è dato alcun seguito e il silenzio in materia resta assordante, nonostante forti pressioni da parte di numerose associazioni e movimenti tesi a sollecitare un intervento ordinatore della classe politica, anche europea<sup>37</sup>. Neppure l'ultima normativa che avrebbe potuto ampliare le maglie della tutela, quale la l. n. 33/2023 in materia di politiche in favore delle persone anziane non autosufficienti<sup>38</sup>, presta un *focus* su questi aspetti, limitandosi a prescrivere: la ricognizione e ridefinizione della normativa di settore; la promozione di interventi diretti alla certificazione delle competenze professionali acquisite nel corso dell'esperienza maturata; nuove forme di partecipazione delle rappresentanze dei *caregiver* familiari, nell'ambito della programmazione sociale, sociosanitaria e sanitaria.

<sup>35</sup> In tal senso già E. ALES, *Il modello sessuato*, cit., spec. 549.

<sup>36</sup> A partire dal 2015 sono stati depositati vari disegni di legge (fra cui il d.d.l. n. 2048 del 2.9.2015 e il d.d.l. n. 2128 del 5.11.2015); ma è nel corso della XVIII legislatura (iniziata nel 2018) che vi è stato un maggiore attivismo: sono stati presentati 10 disegni di legge, di cui 8 al Senato (nn. 7 e 55 del 23.3.2018; n. 281 del 16.4.2018; n. 555 del 3.7.2018; n. 853 del 10.10.2018; n. 890 del 24.10.2018) e 3 alla Camera (n. 803 del 27.6.2018; n. 1228 del 2.10.2018 e n. 1241 del 4.10.2018). Il 7 agosto 2019, un gruppo di senatori di diversi gruppi parlamentari, aventi come primo firmatario la senatrice Nocerino, ha presentato il d.d.l. n. 1461 che può essere considerato il testo base del dibattito politico sul *caregiver* familiare.

<sup>37</sup> Si veda, ad esempio, il documento del Gruppo di interesse sui *caregiver* del Parlamento europeo, con cui si invita la Commissione ad attuare e sviluppare una strategia per sostenere i *caregiver* informali. L'atto è reperibile al seguente indirizzo <http://www.caregiverfamiliare.it/wp-content/themes/thunderbolt/docs/Caregiver-e-Commissario-europeo.pdf> e contiene la sintesi dell'intervento del Commissario europeo della salute del 9 aprile 2014. Qualcosa, da ultimo, sembra muoversi con l'insediamento, lo scorso 17 gennaio 2024, del "Tavolo tecnico per l'analisi e la definizione di elementi utili per una legge statale sui *caregiver* familiari" (vedi *supra* nota 21).

<sup>38</sup> Per un commento cfr. C. GORI, *La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti*, in *Pol. soc.*, 2023, n. 3, 511 ss.

Invero, qualche passo in avanti (sia pure ancora troppo cauto) sembra esserci in sede di attuazione della delega contenuta proprio nella l. n. 33/2023. L'art. 39 del d.lgs. del 15 marzo 2024, n. 29 riconosce «il valore sociale ed economico per l'intera collettività dell'attività di assistenza e cura non professionale e non retribuita prestata nel contesto familiare a favore di persone anziane e di persone anziane non autosufficienti che necessitano di assistenza continuativa anche a lungo termine per malattia, infermità o disabilità». Ma tale riconoscimento non può prescindere dal potenziamento della rete dei servizi per l'anziano assistito, al fine di consentire l'effettiva possibilità dei e delle *caregiver* di avere progetti di vita personali e compiere scelte non vincolate dal carico assistenziale sopportato gratuitamente.

V'è da dire che qualche esperienza regolativa di rilievo la si ritrova a livello regionale, anche se l'ampio spettro delle competenze su tali prestatori di assistenza sono solo parzialmente di competenza regionale (non a caso tali leggi sono state approvate, in attesa di quella nazionale, quasi a stimolarne l'approvazione)<sup>39</sup>. La prima legge regionale sul riconoscimento e il sostegno del *caregiver* familiare è stata approvata dall'Emilia Romagna<sup>40</sup> a cui, negli anni successivi, si sono ispirate anche altre regioni<sup>41</sup>. In particolare, le leggi regionali affrontano, oltre al tema dei servizi da garantire all'assistito (seppure nei limiti delle risorse disponibili), anche quello dell'informazione e formazione del *caregiver* e di una serie di misure per tutelare la sua salute, con specifiche azioni a supporto della tutela assicurativa. Solo l'Abruzzo riconosce un supporto economico (indennità di assistenza) e la provincia di Trento una forma di protezione sociale (la copertura previdenziale per i lavoratori autonomi impegnati nell'assistenza domiciliare dei familiari non autosufficienti; la stessa contribuzione spetta solo per i periodi di aspettativa non coperti da contribuzione, nel caso di lavoratori dipendenti, privati e pubblici).

È ovvio che l'attuazione di tale disegno si scontra, in concreto, con il ben noto limite della sua sostenibilità finanziaria e probabilmente sono

<sup>39</sup> Resta fermo, infatti, che la competenza in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire ai sensi dell'art. 117, comma 1, lett. m, Cost. spetta allo Stato.

<sup>40</sup> L. r. n. 2/2014.

<sup>41</sup> Abruzzo (l. r. n. 43/2016), Campania (l. r. n. 33/2017), Molise (l. r. n. 310/2017), Provincia Autonoma di Trento (l. n. 8/2018) e Puglia (l. r. n. 3/2020), per citarne alcune. Per una disamina più compiuta si veda G. MARCHETTI, *La tutela "multilivello" dei diritti dei caregiver familiari anche nella prospettiva di rimuovere le asimmetrie di genere*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 4, spec. 532-535.

proprio le ragioni di carattere economico a rappresentare l'ostacolo principale nell'attuare un disegno organico di tutele. La fissazione di un livello minimo di tutele, infatti, implica inevitabilmente, quale conseguenza diretta, la previsione dei costi necessari del sistema e, dunque, l'obiettivo dell'effettività delle tutele stesse e della loro "adeguatezza" entra subito in tensione con l'esigenza dell'equilibrio finanziario e della razionalizzazione della spesa sociale.

Ma le due sfere non operano sullo stesso piano: da un lato, si colloca il connotato "necessario" della prestazione (l'adeguatezza) che forma oggetto del diritto alla tutela sociale, dall'altro, c'è l'interesse al bilancio che non attiene al contenuto del diritto, bensì alla "regolazione dei mezzi"<sup>42</sup>, e, cioè, dove trovare le risorse economiche, il che implica delle precise scelte di *policy*. E, quindi, non è in discussione l'*an*, ma solo il *quomodo*, che richiede una redistribuzione delle risorse secondo criteri di maggiore solidarietà e giustizia sociale. Non si può far leva, per negare il riconoscimento di diritti a una fascia tanto ampia di popolazione, ed in costante crescita, sulla carenza di risorse pubbliche, laddove imprescindibile appare, anche alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>43</sup>, la garanzia del contenuto essenziale dei diritti sociali.

#### 4. *L'importanza dei servizi sociali alle persone e di un approccio multidimensionale*

Per altro verso, e su un piano più generale, la ridefinizione di un sistema di tutele per il lavoro di cura, dovrebbe passare anche dal potenziamento dei servizi sociali.

La non autosufficienza, la cura degli anziani e dei minori e i nuovi rischi sociali legati alle sfide poste dai cambiamenti demografici sono, infatti, tutti ambiti nei quali lo sviluppo delle prestazioni in servizi è impre-

<sup>42</sup> R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano 1992, 111.

<sup>43</sup> Si citi per tutte C. cost. 19 dicembre 2016. Sul tema è da tempo in atto un ampio dibattito; si veda, tra i tanti, A. ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in *Riv. giur. lav.*, 2017, n. 2, II, 207 ss.; C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2020, n. 2, S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, n. 2, 331 ss. e sia consentito rinviare anche M. D'ONGHIA, *Un ulteriore importante tassello a garanzia dell'effettività della tutela per le persone disabili*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, n. 1, 69 ss.

scindibile<sup>44</sup>, al fine di rispondere meglio a bisogni complessi e sollevare la famiglia da compiti di cura che altrimenti continueranno a scaricarsi negativamente sulle donne in particolare, anche in termini di partecipazione al mercato del lavoro.

In definitiva, per “assistere chi assiste” non si può prescindere da importanti investimenti nelle c.d. infrastrutture sociali. Il nostro Paese continua a fare troppo affidamento in via prioritaria su un sistema misto di responsabilità di cura familiari e di interventi pubblici fondati soprattutto su trasferimenti monetari; i servizi restano scarsi e a macchia di leopardo nei diversi territori, il che spesso alimenta il mercato del lavoro dell’assistenza privata illegale<sup>45</sup>. A meno che non si accetti l’ipotesi di una ulteriore “familizzazione” dei bisogni di cura, ovvero di ulteriore addossamento sulle famiglie (e sulle donne, in particolare) delle mancate politiche sociali, c’è una domanda di prestazioni sociali in crescita che necessariamente richiede un’espansione dei servizi.

La mancanza di una strategia complessiva per lo sviluppo dei servizi alle persone è una questione ben nota nel dibattito scientifico<sup>46</sup>, perché, nonostante molteplici interventi settoriali, persiste uno sbilanciamento in favore di misure assistenziali tradizionali (basata sui trasferimenti monetari), peraltro non orientate né a riconoscere tutele dirette al lavoro di cura informale, né a promuovere la creazione di occupazione regolare nei servizi formali.

Una strategia più ampia di investimento sociale presenterebbe, invece,

<sup>44</sup> Tale necessità emerge anche nella già citata sentenza della Corte costituzionale (n. 202/2022), laddove si evidenzia l’importanza di un sistema di «welfare statale, contraddistinto dalla creazione di una rete di servizi di preferenziale accesso e di un sistema di benefici a sostegno dei cittadini che, impegnati in favore delle persone inabili e non autosufficienti, vengono sollevati dalla stringente quotidianità di cura dell’altro, bisognoso» (punto 8.1.1.)

<sup>45</sup> Si veda, fra gli altri, F. CAPPONI, *L’emersione del mercato del lavoro domestico e della assistenza domiciliare: profili giuridici e contrattuali*, in *Professionalità e studi*, 2019, n. 1, 28 ss. e S. BRUN, *Lavoro sommerso e servizi di cura tra politiche del lavoro, di cura e socio-assistenziali*, in *Dir. lav. mercati*, 2005, n. 2, 30 ss.

<sup>46</sup> Cfr. A. CIARINI, *Politiche sociali e occupazione nei servizi alle persone. Lavoro povero e servizi in tempi di austerità*, in ID. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, 2020, 91 ss. L’A. critica anche le attuali regole che presidono i trasferimenti monetari nel nostro ordinamento (ad es. l’indennità di accompagnamento), poiché «riproduce un modello di intervento fondato su trasferimenti (come è tradizione dei welfare mediterranei) alle famiglie senza alcuna forma di controllo sull’utilizzo delle risorse», il che alimenta il lavoro sommerso (107). Cfr. anche M. PACI, *Famiglie, regimi di welfare e economia dei servizi*, in M. REGINI (a cura di), *La sociologia economica oggi*, Roma-Bari 2007, 58 ss. e già C. SARACENO, *Politiche del lavoro e politiche della famiglia: un’alleanza lunga e problematica*, in *Lav. dir.*, 2001, n. 1, 37 ss.

indubbi vantaggi per l'Italia e l'idea di una spesa sociale produttiva, tesa, cioè, ad agevolare la crescita e l'occupazione attraverso un'ampia rete di servizi di cura e conciliazione/condivisione tra tempi di lavoro, vita e cura, avrebbe una particolare rilevanza per un Paese strutturalmente in ritardo sull'infrastrutturazione dei servizi pubblici (per bambini e anziani).

Continuare a fare affidamento solo sulle tradizionali misure di conciliazione (per il *caregiver* ibrido), siano esse congedi o modalità flessibili di lavoro (in particolare, il *part time*, solo apparentemente volontario), che continuano ad essere ad appannaggio prevalentemente delle donne, significa anche non affrontare un'altra grave criticità, derivante dalla discontinuità lavorativa e conseguenti buchi contributivi. Ci si intende riferire alla questione molto complessa dell'impatto in termini di genere della normativa previdenziale e delle disparità esistenti in materia pensionistica tra uomini e donne<sup>47</sup>. Una questione di grande attualità di cui ne hanno piena consapevolezza anche le istituzioni sovranazionali, posto che già il Pilastro europeo dei diritti sociali (proclamato nel vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg del 17 novembre 2017)<sup>48</sup>, da cui deriva, peraltro, la stessa direttiva del 2019, oltre a riaffermare la parità di genere e l'equilibrio tra attività professionale nei principi 2 e 9 (espressamente ripresi nella direttiva al *Considerando* n. 9), richiama, nel principio 15, le pari opportunità sia per le donne che per gli uomini proprio nei diritti legati alla pensione di vecchiaia<sup>49</sup>.

Naturalmente anche qui ritorna il problema dei costi che andrebbe affrontato a partire dal livello europeo dove pure si è convinti della necessità di implementare le infrastrutture sociali. Anche la prima direttiva dell'Unione europea, espressamente intitolata all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza (Dir. 2019/1158/UE)<sup>50</sup> ne dà conto, sia pure solo nella parte programmatica, al

<sup>47</sup> I dati dell'ultimo Rapporto Inps (*XXII Rapporto annuale*, settembre 2023, consultabile in *Portale Inps – XXII Rapporto annuale*, spec. pp. 149-152) confermano che l'importo medio dei trattamenti (pensioni di vecchiaia e di anzianità/anticipata) dei maschi è sempre maggiore di quello delle femmine, a causa soprattutto della discontinuità lavorativa. Sul tema si rinvia a O. BONARDI, *Povere vecchie. L'età pensionabile nella prospettiva di genere*, in *Var. temi dir. lav.*, 2017, n. 1, 113 ss. e a V. FILLI, *Gli strumenti di salvataggio del diritto a pensione per le carriere discontinue*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, n. 4, 685 ss.

<sup>48</sup> Sul Pilastro europeo dei diritti sociali si vedano i contributi in G. BRONZINI, (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso, 2018 e in M. CORTI, (a cura di), *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'Ue*, Milano, 2021.

<sup>49</sup> Per un approfondimento sia consentito rinviare a M. D'ONGHIA *Le tutele welfaristiche nel Social Pillar*, in G. BRONZINI (a cura di), *op. cit.*, 1 ss.

<sup>50</sup> Sulla direttiva, in generale, e sul suo recepimento con il d.lgs. n. 105/2022, si rinvia



*Considerando* n. 12: «Nell’attuare la presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero considerare il fatto che una pari fruizione dei congedi per motivi familiari tra uomini e donne dipende anche da altre misure appropriate, quali l’offerta di servizi accessibili e a prezzi contenuti per la custodia dei bambini e l’assistenza a lungo termine, che sono cruciali per consentire ai genitori e alle altre persone con responsabilità di assistenza di entrare, rimanere o ritornare nel mercato del lavoro. L’eliminazione dei disincentivi economici può anche incoraggiare i percettori di reddito secondario, nella maggior parte dei casi donne, a partecipare pienamente al mercato del lavoro». Obiettivi ambiziosi che tuttavia restano senza un *budget* dedicato o senza un programma di investimenti *ad hoc*, in continuità con un modello sociale improntato all’*austerità*<sup>51</sup>.

Lo scenario pessimistico sembrerebbe mutare con i recenti importanti investimenti previsti nel PNRR (con una spesa complessiva di circa 7 milioni di euro) per una serie di interventi nel settore sociale (compresi all’interno della Missione 5 “inclusione e coesione” e “Missione 6 “Salute”) che toccano tre grandi aree strategiche (le politiche familiari, la legge quadro per la disabilità e la riforma degli interventi per gli anziani non autosufficienti) e potrebbero costituire un’occasione straordinaria per realizzare una maggiore redistribuzione dei compiti di cura tra le famiglie, lo Stato e la società civile, attraverso diversi servizi e strutture, da un lato, e per garantire un maggior supporto all’attività dei *caregiver*, con l’obiettivo anche di rimuovere le disuguaglianze di genere nel lavoro di cura, dall’altro lato<sup>52</sup>.

a S. SCARPONI, “Work life balance” *fra diritto UE e diritto interno*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2021, n. 156; C. ALESSI, O. BONARDI, L. CALAFÀ, M. D’ONGHIA (a cura di), *Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE, Quaderno Dir. lav. mercati*, Napoli 2023, n. 14, 127 ss. e AA.VV., *Commento al decreto legislativo n. 105/2022. Strumenti per favorire la parità di genere e la conciliazione tra lavoro e vita familiari*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, Bergamo 2023, Tomo II, 409 ss.

<sup>51</sup> In tal senso, si vedano le riflessioni di P. GARGIULO, *Il futuro dell’Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali*, in *La Comunità Internazionale*, 2019, n. 2, 233 ss. e S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, 2022, 239 ss. Sulla necessità di rafforzare la dimensione sociale dei piani di investimento europei cfr. i contributi di A. HEMERJCK, S. RONCHI, *Aprire la strada all’investimento sociale in un’eurozona fragile* e A. CIARINI, E. REVIGLIO, *Rilanciare gli investimenti pubblici e privati in favore delle infrastrutture sociali e delle reti di welfare territoriale*, in A. CIARINI, *Politiche di welfare*, cit., rispettivamente 117 ss. e 139 ss.

<sup>52</sup> Per un commento cfr. G. MARCHETTI, *op. cit.*, 541 ss.

In questa prospettiva è importante segnalare anche l'attenzione posta dal PNRR al potenziamento dell'assistenza domiciliare e ai nuovi modelli organizzativi di prossimità e di piena integrazione dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali (come, ad esempio, le c.d. Case di Comunità)<sup>53</sup>.

Al contempo appare imprescindibile seguire anche un approccio multidimensionale integrato, intervenire, cioè, su più livelli: potenziando innanzitutto i servizi pubblici, ma contestualmente promuovendo una sinergia fra servizi, professionalità e attori diversi, pubblici e privati, *profit* e *no profit*, e, dunque, fra tutti coloro che sono coinvolti nella erogazione di prestazioni/servizi di sicurezza sociale<sup>54</sup>. Del resto alla logica di integrazione sinergica dell'intervento pubblico e privato rispondono anche il PNRR e le ultime leggi di bilancio che cercano «di porre almeno le basi per un coordinamento e un riconoscimento reciproco degli attori in gioco»<sup>55</sup>, potenziando tutti i servizi erogati.

Va da sé che deve restare sempre ferma la centralità del *welfare* pubblico; non si intende, infatti, avallare la realizzazione di un arretramento dello Stato a favore di una maggiore autonomia dei privati, anzi va perseguita una decisa azione di contrasto contro la «privatizzazione della responsabilità»<sup>56</sup>. Vanno valorizzate le diverse forme di collaborazione fra pubblico e privato, non più in competizione, ma in un sostegno reciproco, verso una via dell'aver cura comune, generando una spirale di connessioni tra i singoli e la collettività/comunità di riferimento, sì da assicurare interventi universali e di qualità (con competenze mirate)<sup>57</sup> e garantire la solidarietà tra le generazioni (a partire dal livello familiare) e la coesione sociale.

<sup>53</sup> Si rinvia a P. TORRETTA, *Costituzione, non autosufficienza e nuove vulnerabilità: il caso dei caregiver familiari*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 4, per un approfondimento.

<sup>54</sup> In questa prospettiva va anche ricordato come le politiche di conciliazione e la garanzia di servizi sociali siano divenute un campo di azione sempre più importante delle aziende e nella contrattazione collettiva, la cui disamina esula dalla presente indagine. Ci si limita qui a sottolineare il ruolo sempre più centrale del *welfare* aziendale (asili nido, campi estivi, ecc.) che integra quello pubblico. Secondo *Welfare Index PMI* (consultabile in *Rapporto-WIPMI-2022.pdf (welfareindexpmi.it)*, nel 2022 tra le imprese che fanno *welfare*, le misure per il sostegno alla famiglia (figli e anziani) sono aumentate dal 17,7% al 26,6% tra il 2017 e il 2021. Per un approfondimento cfr., per tutti, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Welfare for People. Quinto rapporto su "Il Welfare occupazionale e aziendale in Italia"*, Bergamo 2022 e W. CHIAROMONTE, M. L. VALLAURI (a cura di), *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, Torino 2018.

<sup>55</sup> L. CASSANO, *Legge di bilancio e non autosufficienza: spunti per una riflessione sulla costruzione di un mercato del lavoro di cura*, in *Dir. rel. int.*, 2022, n. 1, 335 ss.

<sup>56</sup> J.J. RODGER, *Il nuovo welfare societario. I fondamenti delle politiche sociali nell'età postmoderna*, edizione italiana a cura di F. FOLGHERAITER E M.L. RANIERI, Trento 2004, 13.

<sup>57</sup> In tal senso cfr. L. SPERANZA, *Who cares? Who cures? Perché è meglio non separare*

## 5. Una chiosa finale

Quanto sin qui prospettato prefigura un percorso certamente ambizioso, che si può e si deve avviare, ma che ha bisogno della politica per essere attuato, senza alcun indugio e ulteriori ritardi istituzionali.

Se è vero che la dimensione del prendersi cura è qualcosa di ‘inestimabile’, riprendendo il titolo di Pascale Molinier<sup>58</sup>, di non misurabile attraverso il paradigma scientifico ed economico contemporaneo, non per questo si deve continuare a non considerarla. Si può e si deve invece estimarla, predisponendo una protezione sostanziale, oltre che per le persone non autonome, anche per quelle che se ne prendono cura.

Dare dignità giuridica al *caregiver* familiare è una scelta di civiltà e di giustizia sociale a cui un Paese come il nostro, che ha accolto nella Costituzione l’idea della sicurezza sociale, volta a fa sì che lo Stato garantisca a tutti la libertà dal bisogno per una effettiva promozione della persona umana (*ex artt. 2, 3, co. 2, e 38 Cost.*)<sup>59</sup> non può in alcun modo abdicare.

Tutto questo deve essere necessariamente accompagnato da un cambiamento culturale della nostra società, di valorizzazione del lavoro di cura – in considerazione del suo enorme valore sociale (soprattutto) ed economico, difficilmente riconducibile al concetto di merce<sup>60</sup> – e, dunque, dei soggetti che se ne fanno carico. Ed è necessario anche andare ben oltre il discorso della divisione dei compiti di cura in base al genere perché appiattare la questione della cura esclusivamente sul ruolo femminile rischia di relegare la cura soltanto all’ambito privato<sup>61</sup>.

*umanità e competenza*, in *Professionalità e studi*, 2019, n. 6, 1 ss.

<sup>58</sup> P. MOLINIER, *Care: prendersi cura. Un lavoro inestimabile*, trad. it. di A. Guareschi, Bergamo 2019.

<sup>59</sup> Cfr. M. PERSIANI, M. D’ONGHIA, *Diritto della sicurezza sociale*, Torino 2022, 9.

<sup>60</sup> In tal senso anche M. TIRABOSCHI, *Il mercato del lavoro come costruzione sociale*, *op. cit.*, 20. In questa prospettiva importante la riflessione del premio Nobel R. SOLOW sul modello di crescita economia (fra i tanti contributi, si veda *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Bologna, 1994).

<sup>61</sup> Appiattare la questione della cura esclusivamente sul ruolo femminile rischia di relegare la cura soltanto all’ambito privato; in questa prospettiva resta fondamentale il contributo di J.C. TRONTO, *Confini morali. Un argomento politico per l’etica della cura*, trad. it. di N. RIVA, Bergamo 2006; si veda anche B. CASALINI, *L’etica della cura e il pensiero femminista: tra dipendenza e autonomia*, in T. CASADEI (a cura di), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*, Torino 2015, 174 ss.



## ABSTRACT

### **Luigi Pannarale**, *Il principio di uguaglianza e il diritto alla differenza*

L'autore sostiene che la distinzione tra natura e artificio è mistificante e che la stessa distinzione tra sessi si fonda su basi sociali e non su basi biologiche. Ne consegue che giustificare differenze di trattamento sulla base delle differenze sessuali è discriminante e che le differenze di trattamento in una società democratica possono essere rivendicate, ma non possono essere imposte. Nel saggio vengono anche proposti alcuni esempi di costruzione sociale della propria identità sessuale, che contraddicono ogni tentativo di costruzione della identità sessuale su basi esclusivamente biologiche.

#### *The Principle of Equality and the Right to Difference*

The author argues that the distinction between nature and artifice is misleading, and that the same distinction between sexes is based on social rather than biological foundations. It follows that justifying differences in treatment based on sexual distinctions is discriminatory, and that differences in treatment within a democratic society can be advocated but not imposed. The essay also presents some examples of the social construction of one's sexual identity, which contradict any attempts to base sexual identity exclusively on biological grounds.

### **Daniela Izzi**, *La parità di genere nel lavoro fra diritto sovranazionale e diritto interno: principi, regole, strumenti*

Lo scritto illustra i principi ispiratori dell'azione normativa per la parità tra uomini e donne nel lavoro che si è sviluppata per decenni nell'ordinamento nazionale e in quello dell'Unione europea, insieme agli strumenti via via messi in campo, ripercorrendo le tappe essenziali dell'evoluzione che ha condotto all'attuale assetto regolativo. La spiegazione del ruolo giocato dal principio di eguaglianza formale e dal più impegnativo principio di eguaglianza sostanziale in diverse stagioni del secolo scorso conduce a un sommario bilancio dei risultati ottenuti e di quelli mancati nel cammino percorso da allora. Da lì si prendono infine le mosse per descrivere i termini in cui il principio di effettività, cioè di ricerca e rafforzamento delle tecniche più idonee ad assicurare l'attuazione ef-

fettiva dei precetti paritari, a partire da varie declinazioni dell'imperativo giuridico della trasparenza, sembra rappresentare la stella polare dell'attuale stagione legislativa.

*Gender Equality at Work between Supranational and National Law: Principles, Rules, Instruments*

The article outlines the inspiring principles of the regulatory action for gender equality at work developed in national and European Union law over decades. It also covers the tools gradually implemented, retracing the essential steps of the evolution leading to the current regulatory framework. The explanation of the role played by the principle of formal equality and the more demanding principle of substantive equality during various periods of the last century leads to a summary assessment of the achievements and failures in the path travelled since then. From there, the article moves on to describe how the principle of effectiveness – namely of research and strengthening of the most suitable techniques to ensure the effective implementation of the equality precepts, starting from various declinations of the legal imperative of transparency – seems to represent the north star of the current legislative season.

**Barbara Giovanna Bello**, *Discriminazioni e diritto alla prova della complessità delle esperienze nello spazio giuridico europeo*

L'intersezionalità consente di cogliere la complessità delle esperienze di discriminazione e disuguaglianze, che ha sempre posto sfide a legislatori e giudici sotto forma di istanze inedite. Il presente contributo intende analizzare le principali questioni sollevate dalla tutela giuridica riarticolata in chiave intersezionale all'interno del diritto antidiscriminatorio dell'Unione europea, un'area in cui la riflessione teorico-pratica è piuttosto avanzata. Dopo aver contestualizzato la prospettiva intersezionale nelle traiettorie che conducono dall'essere umano astratto agli esseri umani situati, analizzandone le tensioni con il diritto, saranno esaminate criticamente le recenti innovazioni legislative e la giurisprudenza eurounitaria, avanzando alcune proposte ai fini applicativi.

*Discriminations and Law at the Test of the Complexity of Experiences in the European Legal Space*

Intersectionality allows us to capture the complexity of experiences of discrimination and inequality that continue to challenge legislators and judges in the form of unprecedented claims. This paper aims to analyse the main issues raised by an intersectional rethinking of legal protection in EU anti-discrimination law, an area where theoretical-practical reflection is quite advanced. After contextualising the intersectional perspective in the trajectories leading from the abstract human being to the situated subject, and analysing its tensions with the

law, it critically examines recent EU legislative innovations and jurisprudence, and offers some suggestions for its application.

**Anna Simone**, *Dentro e contro il diritto. La prospettiva del “femminismo giuridico”*

In questo articolo si delineano gli elementi fondativi dell’approccio del femminismo giuridico. A differenza della prospettiva delle “pari opportunità” e degli strumenti legislativi utili a garantire l’eguaglianza giuridica e le “pari opportunità”, questo approccio mira a decostruire l’origine patriarcale insita nella struttura del diritto inteso come un potere tra gli altri. Al contempo, il “femminismo giuridico” mira a generare una nuova prospettiva basata sulla centralità di concetti quali la giustizia, il simbolico, la differenza sessuale al fine di posizionarsi dentro e contro il diritto.

*Inside and against the Law. The Perspective of “Legal Feminism”*

This article outlines the founding elements of the “legal feminism” approach. Unlike the perspective of “equal opportunities” and the legislative instruments useful for guaranteeing legal equality and “equal opportunities”, this approach aims to deconstruct the patriarchal origin inherent in the structure of law understood as one power among others. At the same time, “legal feminism” aims to generate a new perspective based on the centrality of concepts such as justice, the symbolic, sexual difference in order to position oneself within and against the law.

**Giovanna Iacovone**, *Rappresentanza di genere e dinamiche di potere: mind the gap*

Il contributo affronta il tema del riequilibrio di genere nella rappresentanza politica e lo analizza nella sua dimensione sistematica e non meramente numerico-quantitativa.

In tale prospettiva l’indagine si snoda a partire dall’analisi della giurisprudenza costituzionale evidenziando alcune incertezze interpretative relativamente alle categorie giuridiche di uguaglianza e differenza nel sistema sesso-genere. L’analisi si sofferma sugli strumenti volti a garantire la democrazia interna ai partiti, in quanto primo “luogo” nel cui ambito praticare percorsi virtuosi funzionali a porre e risolvere la questione della parità di genere nella rappresentanza politica.

In tale prospettiva il lavoro propone l’inserimento del metodo intersezionale ai fini della individuazione dei criteri, tanto nella composizione delle liste elettorali, quanto nei risultati relativi alle quote di genere, al fine di un riequilibrio sostanziale in ottica davvero plurale.

*Gender Representation and Power Dynamics: Mind the Gap*

The essay examines the issue of gender balance in political representation and analyses it in its systematic and not merely numerical-quantitative dimension.

The investigation starts from an analysis of the constitutional jurisprudence highlighting some interpretative uncertainties regarding the legal categories of equality and difference in the gender system. The analysis dwells on the instruments aimed at guaranteeing the internal democracy of parties, as the first “place” in which to practice virtuous paths functional to posing and resolving the issue of gender equality in political representation.

In this perspective, the work proposes the inclusion of the intersectional method in electoral legislation for the purpose of identifying the criteria, both in the composition of electoral lists as well as in the results regarding gender quotas.

**Thomas Casadei**, *Educare alle differenze, promuovere parità. Saperi, istituzioni, pratiche*

Assumendo un approccio espressamente giusfemminista, viene proposta un’analisi a partire dalle pratiche sociali, politiche e culturali, nonché dalle interazioni che si verificano all’interno dei contesti familiari, culturali, politici e istituzionali.

Quel che si intende mettere in evidenza sono gli stereotipi, i pregiudizi e le varie forme di discriminazione, che a lungo sono stati reiterati dal diritto.

La “cultura dell’attraversamento” – per la quale gli uomini debbano porsi determinate questioni, facendosene carico, mettendo al contempo in discussione precisi assetti di potere – e il fatto che un tempo argomenti considerati “fuori tema” oggi siano divenuti *il* tema (i corpi, la sessualità, le relazioni parentali, la vita affettiva, i rapporti tra sistema del lavoro e sistema riproduttivo sociale), conduce a ragionare sul ruolo che l’Università, con le sue molteplici attività anche nell’ambito della cosiddetta “terza missione”, può svolgere nella direzione di una cultura del rispetto delle differenze e della promozione della parità tra i generi.

*Educating People on Differences, Promoting Equality. Knowledge, Institutions, Practices*

Adopting an explicitly feminist legal approach, an analysis is proposed that starts from social, political, and cultural practices, as well as interactions within family, cultural, political, and institutional contexts.

The focus is on stereotypes, prejudices, and various forms of discrimination perpetuated by the law over time.

The concept of “crossing culture” – where men are expected to address and take responsibility for specific questions, while at the same time challenging spe-



cific power structures – along with the fact that topics once considered “off-top-ic” have now come *to the fore* (e.g., bodies, sexuality), leads to a reflection on the role that the University, with its diverse activities, including the so-called “third mission”, can play in promoting a culture of respect for differences and in advancing gender equality.

**Roberta Dameno**, *Genere e cibo. Perché è necessaria una lettura orientata al genere sul tema del diritto al cibo*

I *gender studies* hanno affrontato il tema del cibo occupandosi soprattutto della questione dei disturbi alimentari. Senza negare l'importanza e la rilevanza di questo problema sociale, ritengo che si debba iniziare ad avere uno sguardo più ampio e generale per far emergere le disuguaglianze e le differenti tutele dei diritti fondamentali legate al genere anche per quanto riguarda l'accesso al cibo sicuro, di qualità e soprattutto sufficiente. In questo articolo si vogliono offrire degli spunti di riflessione e di ricerca sul tema.

*Gender and Food. Why a Gender-Oriented Reading is Needed on the Issue of the Right to Food*

Gender studies have addressed the topic of food, dealing above all with the issue of eating disorders. Without denying the importance and relevance of this social problem, I believe that we need to start having a broader and more general look to highlight the inequalities and different protections of fundamental rights linked to gender also with regard to access to food safe, high quality and above all sufficient. This article offer some food for thought and research on the topic.

**Guglielmo Siniscalchi**, *Fear and desire: la costruzione filmica del corpo femminile nei prison movies hollywoodiani*

Il saggio esplora la rappresentazione del corpo femminile nelle locandine di un particolare genere cinematografico hollywoodiano: il *prison movie* o cinema carcerario. Partendo dalle immagini sospese tra arte e marketing delle locandine, queste pagine intendono mostrare come il corpo della donna sia stato sempre raffigurato in un ruolo di subordinazione al corpo del protagonista maschile o come oggetto del desiderio di un pubblico prevalentemente di uomini. Le locandine propongono un modello stereotipato della figura di detenuta ed un'immagine non realistica degli spazi carcerari.

*Fear and Desire: The Filmic Construction of the Female Body in Hollywood Prison Movies*

The essay explores the representation of the female body in the posters of

Hollywood prison movies. Starting from the images suspended between art and marketing of the posters, these pages intend to show how the woman's body has always been depicted in a role of subordination to the body of the male protagonist or as an object of desire of a predominantly male audience. The posters propose a stereotyped model of the prisoner figure and an unrealistic image of prison spaces.

**Aurora Vimercati**, *Le istituzioni di promozione e garanzia della parità di genere. Funzioni e questioni in una prospettiva storico-critica*

L'articolo offre una ricostruzione in chiave storico-critica delle principali questioni concernenti l'effettività del principio di eguaglianza e di non discriminazione con particolare riferimento al genere. L'indagine è condotta attraverso l'esame dei soggetti chiamati a interpretare e attuare la normativa vigente, comprenderne le logiche e attivarsi per garantirne la concreta applicazione. A fronte delle caratteristiche di disordine e frammentarietà che contraddistinguono l'esperienza italiana e dell'esigenza di strutture di coordinamento per l'utilizzo dell'ampia strumentazione disponibile, l'A. insiste sull'esigenza di un approccio ampio e integrato al tema, tale da cogliere la pluralità di sfaccettature che lo compongono e comprenderne gli elementi di vulnerabilità. In questa prospettiva, le università appaiono tra gli attori maggiormente vocati a interpretare la complessità del quadro di riferimento e a rispondere a diffuse istanze di innovazione o trasformazione sociale.

*Bodies and Mechanism to Promote and Improve Gender Equality. Critical and Historical Insights*

This article offers a historical and critical overview of some crucial issues concerning the effective realization of non-discrimination and equality principles by focusing on the gender perspective. In particular, the paper aims at shedding light on the actors involved in the implementation of current legislation and policies while understanding their underlying rationale, taking active steps to make those principles and rights effective. Compared with the fragmented nature of the Italian experience and taking into consideration the widespread need for coordination mechanisms able to foster the use of the many instruments and tools available, the Author argues that universities could play a key role in promoting critical approaches to the complexity of the issues at stake so to address the need for innovation and social transformation in this field.

**Roberta Nunin**, *L' (ancora lontano) equilibrio di genere negli organi politici e nel contesto lavorativo*

Il contributo pone al centro della riflessione la questione del permanente

squilibrio di genere che in Italia si riscontra sia nella politica (sebbene a capo del Governo attualmente vi sia una donna) che nel contesto lavorativo ed economico. Muovendo dai dati sconcertanti del *Global Gender Gap Index 2023* del World Economic Forum, che collocano il nostro Paese al 79° posto sui 146 presi in considerazione, e tra gli ultimi in Europa, si indagano possibili correttivi, a partire dalla doppia preferenza di genere nel sistema elettorale; inoltre, specifica attenzione è dedicata al ruolo, per il contrasto alle discriminazioni lavorative nei confronti delle donne, delle/i Consigliere/i di parità, figura istituzionale che – alla luce dei complessi compiti ad essa affidati – meriterebbe di essere maggiormente sostenuta (anche con adeguate risorse economiche) e valorizzata.

*The (still Distant) Gender Balance in Political Bodies and in the Working Context*

The essay focuses on the question of the permanent gender imbalance which in Italy is found both in politics (although there is currently a woman at the head of the Government) and in the working and economic context. Starting from the discouraging data of the *Global Gender Gap Index 2023* of the World Economic Forum, which place our country in 79th place out of the 146 taken into consideration, and among the last in Europe, possible corrective measures are investigated, starting from the double gender preference in electoral system; furthermore, specific attention is dedicated to the role, in combating employment discrimination against women, of the Equality Councillors (*Consigliere/i di parità*), an institutional actor who - in light of the complex tasks entrusted to her/him - deserves to be more supported (also with adequate economic resources) and valorised.

**Gabriella Nicosia**, *Star bene nelle organizzazioni pubbliche: dalla tutela antidiscriminatoria alla dimensione proattiva*

Il saggio si propone di indagare l'esigibilità di comportamenti gestionali e micro organizzativi, sempre più necessari nei nostri apparati pubblici, in grado di prevenire il malessere nei luoghi di lavoro prima che il medesimo degeneri in fattispecie lesive riconosciute dal diritto antidiscriminatorio o dalla giurisprudenza. L'Autrice si interroga sulla configurabilità di una pretesa, tutelabile, di approcci proattivi in grado di anticipare la soglia dell'intervento e neutralizzare *ex ante* la fonte di potenziali lesioni all'integrità bio-psico-emotiva.

*Feeling Well in Public Organizations: from Anti-discrimination Protection to the Proactive Dimension*

The essay aims to investigate the demand of managerial and micro-organizational behaviours, increasingly necessary in our public apparatus, capable of preventing discomfort in the workplace before it degenerates into harmful cases

recognized by anti-discrimination law or jurisprudence. The Author questions the configurability of a protectable claim of proactive approaches capable of anticipating the threshold of intervention and neutralizing *ex ante* the source of potential damage to bio-psycho-emotional integrity.

**Anna Simonati**, *Il bilancio di genere: ricostruzione e profili problematici*

Il contributo prende le mosse dai profili tassonomici, per poi descrivere sinteticamente l'evoluzione normativa sul bilancio di genere e le principali sperimentazioni applicative. Si sofferma, quindi, sull'ambito universitario, in cui l'esperienza, alla luce delle sollecitazioni provenienti dal sistema europeo, appare particolarmente avanzata e sedimentata. Guardando al complesso delle buone prassi attuate, si registra peraltro come per il momento il ruolo della rendicontazione di genere in Italia sia prevalentemente comunicativo, anche alla luce di un serie di incertezze metodologiche che rappresentano altrettanti nodi (per ora) irrisolti.

*Gender Auditing/Budgeting: Notion and Problematic Sides*

The paper starts from the taxonomic sides, and then briefly describes the normative evolution on gender auditing and the main experimental implementations. Next, it dwells on the university sphere, in which the experience, considering the solicitations coming from the European system, appears particularly advanced and sedimented. Looking at the set of good practices implemented, however, it is pointed out that for the moment the role of gender reporting in Italy is mainly communicative, also in light of a series of methodological uncertainties that represent as many (so far) unsolved knots.

**Giorgio Borrelli**, *Le linee guida per un approccio di genere al linguaggio amministrativo. Proposte per un'analisi semiotica*

Le *linee guida per un approccio di genere al linguaggio* son un tipo di documento ormai diffuso nelle Pubbliche amministrazioni italiane. Ricostruendo i fondamenti e l'evoluzione di questi atti nel sistema giuridico comunitario e italiano, questo articolo intende mostrare come le *linee guida per un approccio di genere al linguaggio* facciano riferimenti ad alcune questioni teoriche rilevanti per la semiotica e la filosofia del linguaggio. In questa prospettiva, l'articolo intende mostrare come uno studio interdisciplinare delle *linee guida* possa supportare le Pubbliche amministrazioni nel loro lavoro di riconoscimento delle differenze (di genere, etnia e condizione economica) e nella propria comunicazione istituzionale.

*Guidelines for Gender-Neutral Language in Public Administrations. Proposals for a Semiotic Analysis*

The *guidelines for a gender-neutral language* are a type of document that is now widespread in Italian public administrations. By reconstructing the foundations and the evolution of these acts in the EU and Italian legal system, this article intends to show how the *guidelines for a gender-neutral language* refer to some theoretical issues relevant to semiotics and the philosophy of language. In this perspective, the article intends to show how an interdisciplinary study of the guidelines can support public administrations in their work of recognizing differences (of gender, ethnicity and economic condition) and in their institutional communication.

**Luciano Angelini**, *“Sistema circolare” e prospettive di genere nella promozione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*

Attraverso l’evocativo concetto di salute circolare, l’A. approfondisce il tema della promozione della tutela della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro in prospettiva di genere, indagando soprattutto l’accresciuta centralità assunta dalla permeabilità fra organizzazione produttiva e ambiente esterno. L’idea di una prevenzione necessariamente integrata, fortemente sollecitata dalla legislazione emergenziale anticovid e legittimata dalla recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 4, trova solido fondamento già nei principi del d. lgs. n. 81/2008, in particolare nel procedimento partecipato di valutazione dei rischi, nello svolgimento della sorveglianza sanitaria e nella valorizzazione del ruolo e delle funzioni del medico competente, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, ma anche nel sempre più diffuso ricordo strategico ai sistemi e ai modelli di organizzazione e di gestione.

*“Circular System” and Gender Perspectives in the Promotion of Workplace Health and Safety*

This essay explores the innovative concept of “circular health,” examining how it enhances the promotion of workplace health and safety from a gender-sensitive perspective. Central to this discussion is the increasing relevance of the permeability between organizational structures and the external environment. The necessity for integrated prevention, a notion propelled by emergency COVID-19 legislation and reinforced by the recent constitutional reform of Articles 9 and 4, is rooted in the principles of Legislative Decree no. 81/2008. Key elements include a participatory risk assessment process, rigorous health surveillance, and the strengthened roles of competent physicians and workers’ safety representatives. Additionally, the essay highlights the strategic implementation of organizational and management systems, underscoring their growing importance in fostering a holistic approach to workplace safety and health.

**Angela Stufano**, *Differenze etniche e religiose, salute e sicurezza sul lavoro*

Il saggio si propone di analizzare il ruolo del medico del lavoro nelle intersezioni etniche e religiose nel contesto occupazionale italiano. Partendo dall'idea che il lavoro rifletta e modifichi le differenze sociali ed etniche, l'attenzione si focalizza sul ruolo cruciale del medico del lavoro nell'integrare la gestione della salute nei contesti multi-etnici e religiosi, rispettando normative e responsabilità aziendali. L'analisi evidenzia le sfide e le opportunità nella gestione della diversità etnica e religiosa, sottolineando l'importanza dell'informazione, formazione e sorveglianza sanitaria differenziata. Si discute anche dell'importanza dell'integrazione sanitaria e della gestione del rischio immigrazione, sottolineando il ruolo centrale del medico competente nell'incorporare le differenze etniche nei contesti lavorativi.

*Ethnic and Religious Differences, Health and Safety at Work*

The essay aims to analyze the role of occupational health physicians in ethnic and religious intersections in the Italian occupational context. Starting from the idea that work reflects and shapes social and ethnic differences, attention is focused on the crucial role of occupational health physicians in integrating health management in multiethnic and religious contexts, respecting regulations, and corporate social responsibility. The analysis highlights the challenges and opportunities in managing ethnic and religious diversity, emphasizing the importance of differentiated information, training, and health surveillance. The importance of health integration and immigration risk management is also discussed, emphasizing the central role of the occupational health physician in incorporating ethnic differences in workplace settings.

**Tania Toffanin**, *Genere e lavoro da casa in una prospettiva sociologica*

L'articolo si propone di esaminare i dilemmi connessi alla diffusione del lavoro a domicilio in Italia e agli elementi di continuità presenti con l'età contemporanea, post-pandemica. Attraverso un'analisi socio-storica, il contributo si propone di indagare l'intreccio tra molteplici fattori, spesso considerati disgiuntamente, che nel secolo scorso hanno promosso l'attivazione delle donne nell'ambito del lavoro retribuito a domicilio. Al contempo, esso mira ad enucleare i nodi irrisolti che contribuiscono a spiegare le disuguaglianze di genere presenti oggi in ambito lavorativo, che attraverso il lavoro a distanza trovano un ulteriore spazio di riproduzione.

*Gender and Work from Home in a Sociological Perspective*

The article aims to examine the dilemmas associated with the spread of home-based work in Italy and the existing continuities with the contemporary,

post-pandemic age. Through a socio-historical analysis, the contribution proposes to investigate the intertwining of multiple factors, often considered disjointedly, that have promoted the activation of women in paid home-based work in the last century. At the same time, it aims to enucleate the unresolved knots that help to explain the gender inequalities in employment today, which through remote work find a further space of reproduction.

**Roberto Voza, *Lavoro 'altrove' e questione di genere***

Il saggio si occupa del nesso tra le varie forme di lavoro a distanza e la questione femminile.

Il lavoro prestato in casa fu una componente essenziale nell'ascesa del capitalismo, per poi diffondersi, grazie all'intreccio tra riduzione del costo del lavoro e supplenza alle lacune dello Stato sociale.

L'avvento del PC fu poi la base tecnologica del lavoro a distanza di seconda generazione, il telelavoro. Lo stesso lavoro agile (terza generazione di lavoro a distanza), per quanto pensato anche per favorire un migliore equilibrio tra vita privata e vita professionale, presenta un rischio di isolamento dal contesto sociale e lavorativo, amplificando le vulnerabilità già presenti sul mercato.

Il saggio si chiude evocando l'ultima frontiera della invisibilità del lavoro, che passa attraverso l'utilizzo delle piattaforme digitali, anche qui richiamando rischi e opportunità derivanti dalla "domesticità" insita nella remotizzazione del lavoro digitale.

*Work 'elsewhere' and Gender Issues*

The essay deals with the connection between the various forms of remote working and the women's issue.

Work performed at home was an essential component in the rise of capitalism, and then spread, thanks to the combination of reducing the cost of labour and filling the gaps in the welfare state.

The advent of the PC was then the technological basis of second generation remote working, teleworking. Agile working itself (third generation of remote working), although also designed to promote a better balance between private and professional life, presents a risk of isolation from the social and working context, amplifying the vulnerabilities already present on the market.

The essay concludes by evoking the last frontier of the invisibility of work, which passes through the use of digital platforms, anyway recalling risks and opportunities deriving from the "domesticity" inherent in the remote control of digital work.

**Vito Sandro Leccese**, *La dimensione spazio-temporale della prestazione lavorativa, tra flessibilità dei tempi e garanzia dei diritti fondamentali*

Nel saggio si discute degli effetti dell'uso sempre più intenso e diversificato delle tecnologie di connessione sulla dimensione spazio-temporale della prestazione lavorativa. Il ragionamento muove, per un verso, dalla considerazione del perdurante rilievo degli interventi regolativi diretti a garantire i diritti fondamentali in materia di tempi di lavoro (come nel caso della durata massima della prestazione lavorativa e del diritto al riposo) e, per altro verso, dalla considerazione delle diverse declinazioni della flessibilità temporale (nell'interesse dell'organizzazione o, per converso, del lavoratore alla conciliazione tra attività lavorativa ed esigenze personali, familiari, sociali). Dopo aver richiamato i principi costituzionali e la normativa dell'Unione in materia di tempi di lavoro, il contributo si sofferma sul lavoro agile, quale caso paradigmatico di flessibilità spazio-temporale: una modalità di svolgimento della prestazione che, anche in virtù del potenziale utilizzo delle tecnologie di connessione, è fonte di opportunità per una possibile conciliazione "positiva" tra gli interessi in campo, ma anche di rischi per la tenuta di quei diritti fondamentali.

*The Place and Time Dimension of Work between Working-Time Flexibility and Fundamental Rights Guarantees*

The essay discusses the impact of the increasingly intense and diversified use of connection technologies on the place and time dimension of work. The reasoning moves, on the one hand, from the consideration of the continuing importance of regulatory interventions aimed at ensuring the respect of fundamental rights connected with working time (i.e. maximum working time limitations and the right to rest) and, on the other, from the consideration of the different declinations of temporal flexibility (in the interest of the organization or, vice versa, of the worker to reconcile work activity and personal, family or social needs). After recalling both the constitutional principles and the EU legislation on working time, the contribution focuses on agile working as a paradigmatic case of space-time flexibility: it is indeed a method of work execution which, also by virtue of the potential use of connection technologies, is a source of opportunities for a "positive" conciliation between the different interests involved, but it may also be detrimental for the effective protection of the aforementioned fundamental rights.

**Maria Luisa Vallauri**, *Il caso del lavoro agile nella prospettiva dell'equilibrio tra tempo di vita e tempo di lavoro*

Il contributo si interroga sulla capacità dell'istituto del lavoro agile di agevolare l'equilibrio fra tempo di vita e tempo di lavoro. Muovendo da un'interpre-



tazione della legislazione nazionale alla luce del diritto giurisprudenziale interno e della Direttiva europea 2019/1158/UE, e attingendo dall'esperienza del periodo pandemico che ha visto stravolgere funzioni e regolazione dell'istituto, l'A. giunge a valorizzare il diritto antidiscriminatorio e la sua capacità di incidere sui poteri datoriali, per dare effettività al diritto di lavoratori e lavoratrici a trovare un equilibrio tra tempi di vita e tempi di lavoro. L'A. conclude poi con un'avvertenza: fare in modo che il rafforzamento delle misure di conciliazione vita-lavoro non consolidi la trappola della "doppia presenza" femminile, responsabile della persistente difficoltà per le donne di entrare e rimanere nel mercato del lavoro.

#### *Remote Working as a Work Life Balance Tool*

The paper aims to verify the suitability of the remote work to facilitate work-life balance. Moving from an interpretation of national legislation in the light of domestic case law and the European Directive 2019/1158/EU, and drawing on the experience of the pandemic period that had seen the functions and regulation of remote work overturned, the A. aims to enhance anti-discrimination law and its ability to affect employers' powers, in order to give effectiveness to the right to balance life and work time. The A. then concludes with a warning: to ensure that the strengthening of work-life balance measures does not consolidate the trap of the "double presence" of women, which is responsible for the persistent difficulty of women to enter and remain in the labour market.

#### **Fiorenza Taricone, *Il passaggio della cura dal privato al politico***

L'articolo esamina le attività di cura femminili, spesso considerate non scientifiche. La stregoneria ha rappresentato un esempio delle ostilità da parte della Chiesa e dei medici; alle donne la proibizione di entrare nelle Università ha aggravato l'accusa di diletterismo, non erano mediche, ma semplici guaritrici; in realtà, la professione medica godeva di grande prestigio sociale ed era molto lucrativa; anche l'omeopatia a base di composti vegetali è stata considerata una attività non scientifica, come dimostra l'atteggiamento contro i preparati di Lydia Pinckham. Dopo l'ingresso in Italia delle donne nelle Università i pregiudizi sono diminuiti, ma è rimasta la diversità nell'approccio alla natura, più aggressivo da parte dell'uomo.

#### *The Transition of Care from the Private to the Political*

The article examines women's healing activities, often considered unscientific. Witchcraft was an example of hostility on the part of the Church and physicians; the prohibition of women entering universities aggravated the accusation of amateurism, as they were not doctors, but merely healers; in reality, the medical profession enjoyed great social prestige and was very lucrative; even homeopathy based on plant compounds was considered an unscientific activity,

as demonstrated by the attitude against Lydia Pinckham's preparations. After the entry of women into the universities in Italy, prejudices decreased, but the difference in the approach to nature remained, which was more aggressive on the part of men.

**Piera Loi**, *Lavoro femminile e discriminazioni nella prospettiva del rischio*

Il saggio parte dalla constatazione che negli ordinamenti giuridici, *in primis* in quello internazionale, non si rileva tanto una carenza nell'affermazione del principio di parità e dei divieti di discriminazioni di genere quanto una carenza di effettività dei principi in questione. Tale carenza di effettività, evidenziata dai dati forniti dalle indagini globali dell'OIL, potrebbe essere colmata attraverso diverse tecniche regolative. Prima di tutto occorre fare maggior ricorso alla fonte regolativa della contrattazione collettiva di cui si forniscono alcuni esempi a livello globale e, a tal fine, occorre colmare il gap di rappresentazione femminile all'interno delle stesse organizzazioni sindacali. In secondo luogo, si propone di adottare la prospettiva del rischio in modo da regolare, utilizzando tale prospettiva, tutte le fasi del rapporto di lavoro in cui le donne sono esposte a maggiori rischi sociali e nel mercato del lavoro a causa del genere.

*Women's Work and Discriminations on Grounds of Gender in the Risk Perspective*

The essay begins observing that in all legal systems, starting with the international one, there is not so much a lack of affirmation of the principles of equality and prohibition of discrimination as a lack of effectiveness of these principles. This lack of effectiveness, highlighted by the data provided by the ILO's global surveys, could be remedied through various regulatory techniques. First of all, a greater use should be made of the regulatory source of collective bargaining, some examples of which are given at the global level, and, to this end, it's considered necessary to overcome the gap in women's representation within the trade union organisations themselves. Secondly, it is proposed to adopt the risk perspective so as to regulate, using this perspective, all phases of the employment relationship where women are exposed to greater social and labour market risks due to their gender.

**Laura Calafà**, *La prevenzione di molestie e violenza sul lavoro dopo la ratifica della Convenzione ILO 190/2019*

Dopo un breve introduzione dedicata alle regole qualificanti la Convenzione ILO 190/2019 dedicata a violenza e molestie al lavoro, l'A. effettua un confronto tra le diverse fattispecie regolative oggi in vigore a livello nazionale, sia nel lavoro

pubblico che in quello privato. L'approccio prevenzionistico valorizzato dalla Convenzione impone una riflessione giuridica sulle tecniche e gli strumenti di prevenzione nei luoghi di lavoro (sia privati che pubblici). In questo contesto in trasformazione, dovrebbe essere valorizzato il più generale tema della sicurezza sul lavoro gender sensitive di cui viene tracciata una precisa road map strumentale.

*The Prevention of Harassment and Violence at Work after the Ratification of ILO Convention 190/2019*

After a brief introduction dedicated to the rules characterizing the ILO Convention 190/2019 dedicated to violence and harassment at work, the A. makes a comparison of the different regulatory cases in force today at the national level, both in public and private employment. The preventionist approach valued by the Convention imposes a legal reflection on prevention techniques and tools in the workplace (both private and public). In this changing context, the more general theme of gender-sensitive occupational safety, a precise instrument road map of which is outlined, should be emphasized.

**Alessandro Taurino**, *Cultura delle differenze e sessualità contemporanee. Verso una teoria della soggettività*

A partire dalla critica all'approccio naturalistico, organicistico-biologista e dicotomico al costruito di identità di genere, l'obiettivo del contributo è quello di offrire una riflessione sulle soggettività queer e sulla pluralità delle identità sessuali contemporanee embodied che, nell'implicita denuncia della discriminazione, vedono la loro stessa soggettività come punto di partenza della strutturazione di complessi sistemi socio-culturali centrati sull'abolizione di logiche e dinamiche deumanizzanti. La cultura delle differenze si impone pertanto nella discussione come un paradigma concettuale dalla forte rilevanza pratica ed emancipatoria, essendo in grado di dimostrare i limiti e soprattutto la violenza di orientamenti sessisti, genderisti, essenzialistici e trans/transgenderfobici.

*Culture of Differences and Contemporary Sexuality. Towards a Theory of Subjectivity*

The deconstruction of the naturalistic, organicist-biologistic and dichotomous approach to the gender identity is the core topic of the contribution, aimed at offering a reflection on queer subjectivities and on the plurality of contemporary embodied sexual identities; identities which in the implicit denunciation of the discrimination, see their own subjectivity as the starting point for the structuring of complex socio-cultural systems centered on the abolition of dehumanizing logics and dynamics. In the discussion, the culture of differences imposes itself as a conceptual paradigm with strong practical and emancipatory

relevance, being able to demonstrate the limits and, above all, the violence of sexist, genderist, essentialist and trans/transgenderphobic orientations.

**Carla Spinelli**, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità: quadro regolativo e modelli organizzativi*

Il saggio approfondisce la normativa in materia di inclusione lavorativa e tutela antidiscriminatoria delle persone con disabilità, esaminandone in chiave critica l'efficacia. In primo luogo, si sofferma sulla disciplina del collocamento mirato, prestando particolare attenzione al regime delle convenzioni e al ruolo dei servizi pubblici. Di seguito, analizza le implicazioni per le organizzazioni private e pubbliche dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli, mutuato dagli ordinamenti internazionale e sovranazionale. Specifica attenzione è riservata al ruolo del Responsabile per l'inserimento lavorativo dei disabili. Infine, pone l'accento sul contributo che la digitalizzazione del lavoro può fornire a supporto – ovvero quale ulteriore ostacolo – all'inserimento lavorativo delle persone disabili. Al riguardo, un focus è dedicato al lavoro agile quale accomodamento ragionevole, anche all'esito dell'esperienza applicativa di tale modalità di lavoro da remoto durante la pandemia.

*Labour Inclusion of People with Disabilities: Regulatory Framework and Organisational Models*

The essay delves into the regulations on employment inclusion and anti-discrimination protection of persons with disabilities, critically examining their effectiveness. First, it focuses on the regulation of targeted employment, paying particular attention to the regime of conventions and the role of public services. Next, it analyses the implications for private and public organisations of the obligation of reasonable accommodation, borrowed from international and supra-national systems. Specific attention is paid to the role of the Disability Manager. Finally, it emphasises the contribution that the digitalisation of work can make in support of - or as an additional barrier to - the employment of disabled people. In this regard, a focus is devoted to agile work as a reasonable accommodation, also as a result of the application experience of this mode of remote work during the pandemic.

**Silvia Borelli**, *La certificazione di parità di genere e la standardizzazione delle fonti del diritto del lavoro*

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza configura la certificazione di parità come «meccanismo premiante» finalizzato a incentivare le imprese ad adottare politiche dirette a ridurre il gap di genere. I parametri minimi per il conseguimento

mento della certificazione sono individuati nella Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022. Il sistema di certificazione è stato pertanto assorbito nell'ambito della c.d. standardizzazione, ossia all'interno del sistema di norme "tecniche" prodotte da enti accreditati, secondo quanto previsto dal Reg. Ue n. 1025/2012. L'articolo si sofferma sulla serie di criticità che tale scelta comporta, interrogandosi sulla democraticità dei processi di approvazione di queste norme tecniche, sul lessico utilizzato in tali norme, sulle condizioni per acquisire la certificazione, sulla scelta degli indicatori utilizzati nella prassi UNI/PdR 125:2022, sul monitoraggio delle imprese certificate e, infine, sulla possibilità di certificare anche le pubbliche amministrazioni.

#### *Gender Equality Certificate and the Standardisation of Labour Law Sources*

The National Recovery and Resilience Plan configures the gender equality certificate as a "reward mechanism" aimed at incentivising enterprises to adopt policies to reduce the gender gap. The criteria for obtaining this certificate are identified in the practice UNI/PdR 125:2022. The certification system has therefore been absorbed within the so-called standardisation, i.e. within the system of "technical" standards produced by accredited bodies, in accordance with the European Regulation no. 1025/2012. The article examines the critical issues that this choice entails, questioning the degree of democracy in the procedures to approve these technical standards, the wording used in them, the conditions for acquiring the gender equality certificate, the choice of indicators used in the UNI/PdR 125:2022 practice, the monitoring of certified companies and, finally, the possibility of also certifying public administrations.

#### **Valeria Cirillo, Lidia Greco, "Per amore o per denaro?" Riproduzione sociale e discriminazione nel mondo della cura in Italia**

L'articolo propone una riflessione sulle disuguaglianze, le dinamiche di potere e la parità di genere, mettendo a fuoco il tema della riproduzione sociale e i divari nel mercato del lavoro. La crisi pandemica dovuta al Covid-19 ha riportato al centro del dibattito teorico e politico il tema della cura in un'ottica di riproduzione sociale. La domanda di fondo attorno alla quale ruota lo scritto è se sia possibile ripensare un nuovo modello di cura all'interno del capitalismo contemporaneo.

L'articolo sostiene, da un lato, che il modello economico della società capitalista tende a rendere le attività riproduttive funzionali ai meccanismi di produzione. Dall'altro lato, basandosi su dati empirici, mostra che la mancanza di riconoscimento del lavoro di cura è accompagnata da una mancanza di valorizzazione del lavoro delle donne nella sfera della produzione; tale attività lavorativa è spesso caratterizzata da maggiore precarietà e livelli salariali inferiori.

*“For Love or Money?” Social Reproduction and Discrimination in the World of Care in Italy*

The article reflects on inequalities, power dynamics, and gender equality, with a focus on social reproduction and unequal dynamics in the labor market. The Covid-19 pandemic has brought the theme of care, from a social reproduction perspective, back to the forefront of theoretical and political discussions. The text explores whether it is possible to conceive a renewed model of care within contemporary capitalism. The article argues that the economic model of capitalist society tends to make reproductive activities functional to production mechanisms. Additionally, empirical data show that the lack of recognition of care work is coupled with the undervaluation of women’s work in the production sphere, which is often characterized by greater precariousness and lower wages.

**Arianna Abbasciano**, *“Sfruttamenti” di genere e discriminazioni intersezionali nel lavoro agricolo: il ruolo dei soggetti collettivi*

Ricostruendo le variabili che concorrono alla invisibilità del lavoro agricolo femminile, il presente contributo si propone di indagare il ruolo dei soggetti collettivi sindacali ed economici per la promozione della parità di genere nel comparto primario. Il contributo evidenzia come, ove intervengano fattori intersezionali di discriminazione, si riscontrano situazioni di particolare vulnerabilità della manodopera agricola femminile in cui si cumulano diverse forme di sfruttamento: lavorativo, salariale e sessuale. Oggetto di analisi saranno le iniziative della contrattazione collettiva volte a riconoscere, e dunque sostenere, la stabile occupazione della manodopera agricola femminile in condizioni di parità e a prevenire discriminazioni, molestie e le violenze nei luoghi di lavoro. Anche i soggetti collettivi economici (OP e OI), nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi della filiera, possono assumere un ruolo centrale nella promozione della parità di genere nel settore agricolo al pari della Grande Distribuzione Organizzata.

*Gender “Exploitations” and Intersectional Discriminations in Agricultural Work: the Role of Collective Actors*

Through a reconstruction of the variables contributing to the invisibility of women’s agricultural work, this paper aims to investigate the role of trade union and economic collective actors in promoting gender equality in the primary sector. This article shows that, where intersecting factors of discrimination come together, women agricultural workers are particularly vulnerable to situations where different forms of exploitation, such as work, pay and sex, come together. The analysis will focus on collective bargaining initiatives aimed at recognising and supporting the stable employment of women agricultural workers under

equal conditions and preventing discrimination, harassment and violence in the workplace. Economic collective actors (POs and IOs) can also play a central role in promoting gender equality in the agricultural sector by contributing to the achievement of supply chain objectives, as can large retailers.

**Monica McBritton**, *Genere, istituzioni lavoro e cura: spunti per un dibattito*

Spesso il dibattito sulla parità di genere trascura la questione dell'autonomia economica delle donne. Il contributo colloca tale questione nell'ambito di un'altra problematica – anche essa molto spesso occultata – che è quella del ruolo del lavoro di cura nella riproduzione sociale della società. Infatti, si tratta spesso di lavoro non retribuito e come tale viene considerato non lavoro.

Concepito come intervento in una tavola rotonda, l'intento è di evidenziare alcune aporie a partire del disegno costituzionale in ambito giuslavoristico. Il fine perseguito è quello di sollecitare un approfondimento della riflessione critica sull'attuale assetto sociopolitico economico. Non si tratta, però, soltanto di un esercizio critico, ma di rimarcare l'urgenza di valorizzare una prospettiva di genere, a partire della quale si possa incidere sulle cause e le conseguenze delle disparità di genere.

*Gender, Work and Care Institutions: Ideas for a Debate*

The debate on gender equality often overlooks the issue of women's economic autonomy. This contribution places this matter in the context of another frequently concealed issue: the role of care work in the social reproduction of society. Indeed, it is often unpaid work and as such is considered non-work.

Conceived as a roundtable intervention, the intention is to highlight some of the aporias in the constitutional design of labor law. The aim pursued is to urge a deepening of critical reflection on the current sociopolitical-economic set. However, this is not merely a critical exercise; it also emphasizes the urgency of valuing a gender perspective, from which the causes and consequences of gender inequality can be affected.

**Madia D'Onghia**, *La debole protezione sociale per il lavoro "informale" di cura*

L'articolo si prefigge di analizzare criticamente lo status e le tutele sociali delle persone (prevalentemente donne) che si occupano della cura e dell'assistenza dei familiari non autosufficienti e di proporre interventi volti al pieno riconoscimento dell'importante attività svolta da questi soggetti. In particolare, partendo dalla grave inadeguatezza delle protezioni sociali di coloro che si occupano in via informale della cura, l'Autrice suggerisce l'introduzione di uno specifico statuto protettivo per il caregiver e, contestualmente, il rafforzamento dei servizi sociali anche a discapito dei tradizionali sussidi monetari.

*The Weak Social Protection for “Informal” Care Work*

The article aims to critically analyze the status and social protection of people (mainly women) who deal with the care and assistance of non-self-sufficient family members and to propose interventions aimed at full recognition of the important activity carried out by these subjects. In particular, starting from the serious inadequacy of the social protections of those who informally deal with care, the Author suggests the introduction of a specific protective statute for the caregiver and, at the same time, the strengthening of social services even to the detriment of the traditional monetary subsidies.



## NOTIZIE SUGLI AUTORI

LUGI PANNARALE, Professore ordinario di Sociologia del diritto, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

DANIELA IZZI, Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Torino

BARBARA GIOVANNA BELLO, Ricercatrice a tempo determinato di tipo B in Filosofia del diritto, Università degli Studi della Tuscia

ANNA SIMONE, Professoressa associata in Sociologia giuridica della devianza e del mutamento sociale, Università degli Studi Roma Tre

GIOVANNA IACOVONE, Professoressa associata di Diritto amministrativo, Università degli Studi della Basilicata

THOMAS CASADEI, Professore ordinario di Filosofia del diritto, Università di Modena e Reggio Emilia – Unimore

ROBERTA DAMENO, Ricercatrice di Filosofia del diritto, Università degli Studi di Milano-Bicocca

GUGLIELMO SINISCALCHI, Professore associato di Filosofia del diritto, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

AURORA VIMERCATI, Ricercatrice di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

ROBERTA NUNIN, Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università di Trieste

GABRIELLA NICOSIA, Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università di Catania

ANNA SIMONATI, Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento

GIORGIO BORRELLI, Ricercatore in Filosofia e teoria dei linguaggi, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

LUCIANO ANGELINI, Professore aggregato di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

ANGELA STUFANO, Ricercatore a tempo determinato tipo A in Medicina del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

TANIA TOFFANIN, Ricercatrice CNR-ISMed

ROBERTO VOZA, Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

VITO SANDRO LECCESE, Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

MARIA LUISA VALLAURI, Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università di Firenze

FIORENZA TARICONE, Professoressa ordinaria di Pensiero politico e questione femminile, Università di Cassino e Lazio Meridionale

PIERA LOI, Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Cagliari

LAURA CALAFÀ, Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università di Verona

ALESSANDRO TAURINO, Professore associato di Psicologia clinica, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

CARLA SPINELLI, Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

SILVIA BORELLI, Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università di Ferrara

VALERIA CIRILLO, Professoressa associata di Economia politica, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

LIDIA GRECO, Professoressa ordinaria di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

ARIANNA ABBASCIANO, Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

MONICA MCBRITTON, Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università del Salento

MADIA D'ONGHIA, Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Foggia

La Rivista «Diritto e Società» – fondata da Giovanni Cassandro, Vezio Crisafulli e Aldo M. Sandulli – giunge alla terza serie, curata dalla Editoriale Scientifica di Napoli, dopo essere stata edita da Sansone e da Cedam.

«Diritto e Società» è dotata di un Codice etico e di un Regolamento, pubblicati sul sito web della Rivista all'indirizzo: [www.rivistadirittoesocieta.it](http://www.rivistadirittoesocieta.it).

### *Estratto dal Regolamento della Rivista*

#### ARTICOLO 2

##### (Tipologia dei contributi)

1. I contributi sono proposti per la pubblicazione dai componenti del Comitato di Direzione e del Comitato Scientifico. Il proponente ne accerta previamente la scientificità e la pertinenza con l'area tematica della Rivista.
2. «Diritto e Società» non accetta contributi già pubblicati su altre Riviste, anche telematiche. Gli Autori, sottoponendo il contributo a «Diritto e Società», si impegnano a non proporlo o pubblicarlo su altre Riviste, anche telematiche.
3. Possono essere proposti per la pubblicazione, sulla quale decide il Direttore responsabile, anche sentito il Comitato di Direzione, contributi in corso di stampa in volumi collettanei.
4. I contributi inviati alla Rivista dall'Autore di sua iniziativa sono vagliati dal Direttore responsabile, il quale può anche sottoporli a uno o più componenti del Comitato di Direzione.
5. Tutti i contributi, tranne le *Recensioni*, sono sottoposti al procedimento di revisione di cui all'art. 3. Il Direttore responsabile, anche sentito il Comitato di Direzione, può eccezionalmente decidere di non sottoporre a revisione un contributo; della circostanza è dato conto nella prima nota a pie' di pagina.

#### ARTICOLO 3

##### (Procedimento di revisione)

1. I contributi proposti per la pubblicazione sulla Rivista sono sottoposti a un procedimento di revisione tra pari, almeno a singolo cieco (*single blind*).
2. Essi, dopo essere stati resi eventualmente anonimi, sono inviati dal Direttore responsabile a due *referee* scelti nell'ambito di un elenco, periodicamente aggiornato, di professori di università italiane sia in servizio che in pensione, da docenti stranieri con qualifica equivalente e da altri studiosi di indiscusso prestigio e rilevante produzione scientifica. L'elenco dei valutatori impegnati nell'ultimo triennio è annualmente pubblicato assieme all'ultimo fascicolo della Rivista.

3. In casi eccezionali, il Direttore responsabile può individuare uno dei due *referee* anche tra i componenti del Comitato Scientifico.
4. Il *referee* valuta l'ampiezza e l'originalità della trattazione, la chiarezza dell'analisi critica, la familiarità con la letteratura, anche straniera, più rilevante sul tema, la correttezza dell'uso delle fonti e del metodo. A tal fine, a ciascun *referee* è inviata, assieme al contributo, una Scheda per la valutazione.
5. Il *referee* esprime la propria valutazione inviando la Scheda compilata all'indirizzo *e-mail* del Comitato di Direzione, entro il termine indicato dal Direttore responsabile.
6. Nel caso di dichiarata indisponibilità del *referee* o di mancato rispetto del termine per la revisione, il Direttore responsabile provvede a sostituire il *referee*.
7. Il *referee* può ritenere il contributo pubblicabile, non pubblicabile, pubblicabile con modifiche, pubblicabile con suggerimenti. Le modifiche o i suggerimenti sono inviati dal Direttore responsabile all'Autore, il quale resta libero di seguire o meno i suggerimenti.
8. Nel caso uno solo dei due *referee* ritenga il contributo non pubblicabile, la decisione sulla pubblicazione è presa dal Direttore responsabile, anche sentito uno o più componenti del Comitato di Direzione.
9. Il Direttore responsabile custodisce, in formato elettronico, copia di tutte le Schede di valutazione e delle *e-mail* con cui sono state ricevute.

---

Il Comitato di Direzione e il Comitato di Redazione hanno sede in Roma presso Maria Alessandra Sandulli, corso Vittorio Emanuele, 349.

e-mail del Comitato di Direzione: [dirittoesocieta@gmail.com](mailto:dirittoesocieta@gmail.com)

e-mail del Comitato di Redazione: [dirittoesocieta.red@gmail.com](mailto:dirittoesocieta.red@gmail.com)

Amministrazione

Editoriale Scientifica srl

80138 Napoli via San Biagio dei Librai, 39 tel. 081 5800459

[www.editorialescientifica.it](http://www.editorialescientifica.it)

Direttore responsabile  
Maria Alessandra Sandulli

#### Abbonamenti

All'amministrazione devono essere indirizzate le richieste di abbonamento, le rimesse in denaro, le comunicazioni per cambiamento di indirizzo e i reclami per mancato ricevimento dei fascicoli.

email: [editoriale.abbonamenti@gmail.com](mailto:editoriale.abbonamenti@gmail.com)

Abbonamento: Italia euro 120,00, estero euro 300,00

#### Registrazione

Tribunale di Roma n. 165 del 24 maggio 2012

Finito di stampare nel mese di luglio 2024  
da *Grafica Elettronica* – Napoli