SOCIETÀMUTAMENTOPOLITICA
RIVISTA ITALIANA DI SOCIOLOGIA

OPEN ACCESS

**Citation:** Delia La Rocca (2020) Che genere di diritto? Il controverso rapporto tra movimenti delle donne e trasformazioni dell'ordinamento giuridico. Società*Mutamento*Politica 11(22):61-68. doi: 10.13128/smp-12628

**Copyright:** © 2020 Delia La Rocca. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (http://www.fupress.com/smp) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

**Data Availability Statement:** All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

**Competing Interests:** The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

# Che *genere* di diritto? Il controverso rapporto tra movimenti delle donne e trasformazioni dell'ordinamento giuridico

Delia La Rocca

**Abstract.** Women movement have long seemed little interested in law, and traditional legal scholars were little interested in gender studies. However, throughout the twentieth century, women's movements produced a real revolution in the legal order. This paper discusses the different stages of the relationship between women's movements and the Italian way to gender equal opportunities.

**Keywords.** Gender, law, Italian Ministry of Equal Opportunities.

## GENERE E DIRITTO: SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE

Com'è noto, la ricca e vasta letteratura di genere, di solito, non assegna uno spazio privilegiato al punto di vista giuridico. Emerge anzi assai spesso, in questa letteratura, un'atavica insofferenza verso la mediazione giuridica, le sue tecniche, il suo linguaggio.

D'altra parte, anche la cultura giuridica tradizionale risultava, se non ostile, quantomeno indifferente alla questione delle differenze di genere.

Eppure, nel secolo scorso, qualcosa del controverso rapporto tra donne e diritto è cambiato.

Da un lato, una parte delle teorie femministe si è cimentata con l'interpretazione critica del ruolo dello Stato nella definizione della condizione giuridica delle donne.

Dall'altro, l'incalzare di una sempre più cospicua produzione normativa ha consentito lo sviluppo di una letteratura giuridica specialistica su alcuni nodi nevralgici di tale condizione: diritti delle lavoratrici, diritto di famiglia, autodeterminazione riproduttiva.

Tuttavia, manca ancora una sistematizzazione delle radicali trasformazioni intervenute negli ordinamenti giuridici occidentali come conseguenza dell'acquisizione di una piena soggettività giuridica del genere femminile.

Permane, spesso, un'inevitabile vis polemica di larga parte degli studi di genere verso assetti istituzionali superati e, segnatamente, verso il sofferto transito da una millenaria prassi di esclusione delle donne dal mondo del diritto ad una concezione egualitaria centrata sul soggetto giuridico "neutro".

La questione che, forse, andrebbe posta al centro della riflessione è se sia ancora adeguato un approccio critico che riutilizza le medesime chiavi di lettura anche nei confronti di nuovi assetti istituzionali, dei quali rimangono inesplorate tutte le potenzialità.

Un siffatto approccio, spesso, finisce per condurre verso forme di ripiegamento diffuse in larga parte delle organizzazioni e dei movimenti delle donne, che alternano ad una sorta di rifiuto preconcetto del ruolo del diritto nell'affermazione della libertà femminile, un rivendicazionismo minimale di interventi di tipo 'eccezionale' o 'emergenziale'[1].

Un ripiegamento comprensibile: giustificato, per un verso, dalla difficoltà di colmare in un breve arco temporale il millenario gap di elaborazione e di legittimazione delle donne all'interno della cultura giuridica, per secoli luogo esclusivo del potere maschile[2]; per altro verso, dall'impazienza per gli esiti di una rivoluzione (quella femminile) che pur avendo registrato straordinari successi sul piano giuridico (oltre che sociale) non sembra ancora essere riuscita a dispiegare tutti i suoi effetti.

Va preso atto che, oggi, viviamo un momento di crisi dell'elaborazione teorica sul ruolo che il sistema giuridico esercita sulla costruzione delle relazioni tra i generi.

Si tratta di capire se e come sia ancora possibile riallacciare i nodi di quella trama complessa che in pochi decenni ha riscritto integralmente il ruolo dell'universo femminile nei nostri ordinamenti giuridici.

Proverò a ripercorrere rapidamente le tappe principali di questa rivoluzione.

## LA ROTTURA DEL MODELLO GERARCHICO NEL RAPPORTO GIURIDICO TRA I GENERI

La storia dei rapporti tra movimenti femminili e ordinamento giuridico è ricca di contraddizioni, ma non è stata sempre viziata dalla reciproca incomunicabilità.

L'intero Novecento risulta, anzi, segnato dalla straordinaria capacità dei movimenti delle donne di prendere sul serio quel principio egualitario posto a fondamento degli Stati di diritto, scontrandosi con i suoi limiti, ma anche confrontandosi con le sue potenzialità.

Ciò che non andrebbe mai dimenticato è che le conquiste del Novecento non sono state il risultato di 'automatiche' applicazioni di un astratto principio egualitario, né gentili concessioni delle classi dirigenti occidentali, rimaste sin troppo a lungo riluttanti su una traduzione in termini giuridici delle istanze di una società in rapida trasformazione. Semmai, sono il prodotto dell'incessante assedio alla cittadella maschile del diritto di un movimento mondiale delle donne.

Basterebbe pensare al ruolo decisivo di tale movimento nelle conquiste più importanti in materia di diritti civili del secolo scorso: dalle leggi in materia di divorzio, alle riforme radicali del diritto di famiglia; dalle legislazioni sull'aborto a quelle sulla parità nei luoghi di lavoro.

Né andrebbe sottovalutato il peso determinante delle donne – dei loro movimenti, delle loro rappresentanti nelle sedi istituzionali – in molte delle principali conquiste sociali: dall'universalità del diritto alla salute a quella del diritto all'istruzione.

Battaglie di civiltà che hanno visto le donne come protagoniste, portatrici di un "punto di vista" (quello di genere) in grado – in quella fase – di proporsi come egemone: condiviso e non minoritario, generale e non meramente rivendicativo.

Spesso narrate come l'esito "spontaneo", "naturale", di un progresso ineluttabile, quelle battaglie sono state, in realtà, il frutto di una sfida ambiziosa: quella della costruzione di un nuovo modello di convivenza tra i generi, capace di offrire opportunità di crescita e di benessere per tutti/tutte.

Agli occhi delle giovani generazioni di oggi può apparire banale o scontato il principale esito di quella feconda stagione: la rottura definitiva del modello gerarchico delle relazioni tra i generi, la definitiva affermazione del paradigma egualitario nella famiglia, nella società, nella politica.

Resta, pertanto, fin troppo spesso incomprensibile la persistenza di fenomeni discriminatori o la recrudescenza di forme di sopraffazione violenta.

Probabilmente, la stessa rapidità con la quale si sono realizzati cambiamenti radicali di assetti millenari ha contribuito a favorire un'archiviazione frettolosa della

---

[1] Come osservava T. Pitch, *Un diritto per due. La costruzione giuridica di genere, sesso e sessualità*, Milano, Il Saggiatore, 1998, p. 200, «diffidenza ed estraneità» vengono assunte «insieme come risultato e arma nei confronti di sfere eminentemente maschili (…) per mantenere distanza tra sé e l'istituzione». Con ciò, forse, contribuendo a perpetuare quella 'estraneità' dalle decisioni strategiche indagata nei contributi della teoria del diritto di matrice femminista.

[2] Sebbene da punti di vista e con approcci radicalmente differenti, le letture femministe del potere maschile hanno avuto il pregio di indagare la millenaria "estraneità" delle donne dai luoghi della decisione e di demistificare la presunta "neutralità" dei sistemi giuridici contemporanei. Della sterminata letteratura, si vedano, intanto, Libreria delle Donne di Milano, *Non credere di avere diritti*, Torino, Rosenberg & Sellier. 1987; C. Mckinnon, *Toward a Feminist Theory of the State*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.Mckinnon 1989; M. Minow, *Making all the difference. Inclusion, exclusion, and American law*, Ithaca – London, Cornell University Press. Minow 1990; W. Brown, *States of Injuries. Power and Freedom in Late Modernity*, Princeton, Princeton University Press, 1995; C. Pateman, *Il contratto sessuale*, Roma, Editori Riuniti, 1997; N. Fraser, *Fortunes of Feminism: From State Managed Capitalism to Neoliberal Crisis*, London-New York, Verso, 2013.

complessità di quelle battaglie ed una sottovalutazione delle sfide ancora aperte.

Il passaggio da un ordine gerarchico ad un ordine egualitario non poteva essere indolore: esigeva una straordinaria capacità di rielaborazione da parte di entrambi i generi dei propri ruoli, delle proprie caratteristiche, delle proprie aspettative.

Una capacità di riscrivere i punti di vista a partire dai quali con-dividere le decisioni sulla polis.

## LA CRISI DEL PARADIGMA EGUALITARIO: IL DILEMMA EGUAGLIANZA/DIFFERENZE

Sarebbe opportuno ricordare come la sfida egualitaria degli ultimi due secoli non sia mai stata indolore per nessuna delle categorie di soggetti esclusi tradizionalmente dalla gestione del potere.

Non è un caso che il paradigma egualitario sia risultato esposto per tutto il Novecento a critiche, spesso aspre e corrosive, provenienti dai più diversi ambiti politici e culturali: dalle organizzazioni rappresentative delle classi sociali meno abbienti, alle organizzazioni di diverse tipologie di minoranze (etnia, religione, disabilità, orientamento sessuale, ecc.).

Molte delle critiche avanzate dai movimenti femministi di fine secolo ripropongono, nei fatti, argomentazioni già ampiamente utilizzate da soggetti politici e sociali che si sono dovuti confrontare con alcuni esiti imprevisti ed indesiderati della cosiddetta "eguaglianza formale".

Inevitabilmente, alla fine del lungo e sofferto processo di "equiparazione" sul piano giuridico, anche i movimenti delle donne hanno dovuto scoprire che, alla prova della sua concreta attuazione, la scelta di costruire l'eguaglianza come eguaglianza nei diritti dà origine a nuove contraddizioni e innesca un nuovo 'dilemma': quello tra il modello dell'indifferenza giuridica e il modello del rispetto o della valorizzazione delle differenze.

L'indifferenza (l'irrilevanza giuridica delle differenze) e la neutralità formale mostrano l'altra faccia: il rischio del mantenimento o, addirittura, dell'inasprimento delle disuguaglianze "di fatto", conseguenza dell'omologazione ad un prototipo dominante e della dispersione delle identità individuali e collettive.

L'affermazione astratta di un'eguale libertà di disporre dei propri diritti (dei propri beni, della propria forza lavoro, del proprio corpo, ecc.) finisce per "occultare" (od approfondire) le disparità di fatto nell'allocazione del potere[3].

Una delle principali criticità di un sistema che procede per regole uniformi è che tali regole risultino "pensate" a partire solo da una categoria di possibili destinatari. Quando ciò accade, la regola finisce implicitamente per "ratificare" e "salvaguardare" una diseguale allocazione di poteri, responsabilità, risorse. Per una sorta di paradosso, sotto il velo della neutralità finisce per affermarsi una disciplina delle relazioni sociali idonea a preservare, o persino ad accentuare, le disparità di fatto.

La criticità non consiste tanto nella sottoposizione a "trattamenti discriminatori" nel senso tecnico del termine: ossia, nel senso di trattamenti differenti (peggiorativi) di situazioni (che possono essere considerate) eguali. Al contrario: è proprio l'eguale trattamento formale (legale) di soggetti posti in condizione di "squilibrio" (economico, sociale, culturale, etnico, di genere, ecc.) a creare/consolidare una condizione di svantaggio sostanziale.

Solo a titolo di esempio, si pensi alle conseguenze dell'irrilevanza del genere nei contratti di lavoro: senza una "correzione" legale dell'autonomia contrattuale, risulta inevitabile la penalizzazione delle lavoratrici-madri.

L'egualitarismo formale solleva, inoltre, un secondo ordine di problemi.

Un sistema che non sa, non vuole, "riconoscere" le differenze, rischia, gradualmente, ma implacabilmente, di trasportare dal piano giuridico-formale al piano fattuale l'appiattimento e la rimozione di ogni fattore identitario[4].

Un ordinamento che impone modelli unici di comportamento, nel medio/lungo periodo, contribuisce a produrre un individualismo amorfo e senza qualità[5]: mortifica le differenze 'incomprimibili', tanto quelle "ascritte", come genere ed etnia; quanto quelle "scelte", come convinzioni religiose, opzioni e modelli culturali, politici, etici[6].

In assenza di altri 'luoghi' (valori, principi, progetti) unificanti, contribuisce a definire le premesse per la dissoluzione di ogni forma stabile di legame sociale; apre la

[3] Sia consentito rinviare a D. La Rocca, *Eguaglianza e libertà contrattuale nel diritto europeo*, Torino, Giappichelli, 2008.

[4] E' un tema sollevato, in particolare, dal movimento femminista, che approderà fino alla formulazione di critiche radicali verso l'idea di eguaglianza *tout court*, sviluppate da una parte del pensiero della differenza di genere (su cui v. *infra*). Una sfida al valore giuridico dell'eguaglianza, come formula di rimozione delle identità, è lanciata a partire dagli anni '80 del secolo scorso anche da altri movimenti: il post-modernismo, il comunitarismo e in qualche misura il movimento dei *Critical legal studies* (sul quale v. D. Kennedy, *Breve storia dei Critical legal studies negli Stati Uniti*, in RCDP, 1992, 4, 639 ss.).

[5] Cfr. P. Barcellona, *L'individuo sociale*, Genova,1996; Id., *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*, Troina, 2001.

[6] La *promessa* egualitaria costringe tutti a confrontarsi, per la prima volta nella storia, con le sottili distinzioni concettuali (ma anche pratiche) tra «*sameness*», «identità», «diseguaglianza», «discriminazione». Per un primo efficace approccio a questi concetti, spesso utilizzati in modo 'improprio' o promiscuo, L. Gianformaggio, *Correggere le diseguaglianze, valorizzare le differenze: superamento o rafforzamento dell'eguaglianza?*, ora in Id., *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, 2005, 201 ss.

strada ad una conflittualità interindividuale permanente ed endemica.

La *promessa* egualitaria sembra così tradita: l'eguaglianza giuridica, quando non si pone essa stessa all'origine di nuove forme di disuguaglianze di fatto, si mostra impotente dinanzi alle aspirazioni di una parità effettiva, di un accesso eguale alle garanzie e alle tutele, di una distribuzione equa delle risorse o, perlomeno, delle opportunità (di accesso alle risorse)[7].

## LA SFIDA DELL'EGUAGLIANZA SOSTANZIALE

A partire dalle critiche, più o meno radicali, all'egualitarismo formale, nella seconda parte del Novecento ci si misura con una nuova sfida: un nuovo paradigma egualitario, variamente denominato nei diversi ordinamenti occidentali, come eguaglianza "di fatto" o "sostanziale", o come eguaglianza di opportunità.

Entrambe le formulazioni – pur facendo leva su opzioni e strumentazioni spesso dissimili – sono legate ad una matrice comune: l'istanza di confrontarsi con il dilemma eguaglianza/differenze, affidando ai poteri pubblici il compito di intervenire a sostegno degli appartenenti a categorie o gruppi di soggetti "svantaggiati", al fine di colmare il gap iniziale.

Tanto la formula della "eguaglianza sostanziale" (adottata prioritariamente dalle costituzioni continentali europee del secondo dopoguerra)[8], quanto quella delle "*equal opportunities*" o dell'*egalité des chances* (diffusa, prevalentemente, nel mondo anglosassone e nordeuropeo)[9] non postulano la definitiva archiviazione del paradigma dell'eguaglianza giuridica.

Si propongono, piuttosto, di affiancarlo e di correggerne gli effetti distorsivi, di sollevare il velo che occulta i condizionamenti che si frappongono alla costruzione di una società di soggetti *realmente* "liberi ed eguali". Provano a prendere sul serio la sfida dell'«eguaglianza *in sé*»[10], disaggregando, disarticolando e ricomponendo continuamente i diversi fattori (sociali, economici, politici e culturali) che ostacolano il pieno "dispiegamento" delle attitudini individuali.

A ben vedere, tanto il modello dell'eguaglianza nei diritti, quanto quello della eguaglianza di fatto o di opportunità, sono figli dello stesso principio costitutivo: prima ancora di porsi quali modelli antagonisti, si muovono lungo una linea di continuità sia storica, che "logica".

Nascono entrambi dalla straordinaria carica evocativa della traduzione dell'istanza egualitaria da mera aspirazione (da ideale utopico) in vero e proprio principio regolativo.

La novità introdotta dal modello dell'eguaglianza sostanziale risiede nella convinzione che il superamento delle diseguaglianze sociali esiga un intervento pubblico di sostegno delle diverse categorie o gruppi sociali "svantaggiati".

Ed è proprio in questa chiave che va letta la storia affascinante della stagione delle riforme in materia di diritti delle lavoratrici, che nel nostro Paese ha segnato tutti gli anni '70 e '80 del secolo scorso.

Anni caratterizzati da uno straordinario fermento e da un attivismo legislativo senza precedenti proprio sul terreno più arduo: quello di realizzare, contestualmente, il definitivo abbattimento di tutte le barriere legali alla parità di genere e la promozione di condizioni idonee ad un'effettiva integrazione delle donne nel mondo del lavoro.

---

[7] Tra le tante pagine che si potrebbero citare in proposito, dopotutto, le più efficaci restano ancora quelle del principale autore dell'art. 3, comma 2 della nostra Costituzione: «l'art. 3, cpv., dice che l'uguaglianza di cui parla il 1° comma in realtà non esiste, che non c'è nella società, nonostante le affermazioni formali, una eguaglianza reale (…). La ragione per cui ho tenuto ad inserire questo articolo era proprio questa: che esso smentisce tutte le affermazioni della Costituzione che danno per realizzato quello che è ancora da realizzare (…); mette a nudo il valore puramente ideologico di certe affermazioni e tende a demistificarle» (L. Basso, *Giustizia e potere. La lunga via al socialismo*, in *Quale giustizia*, 1971, 644 ss.).

[8] Sul nuovo paradigma nell'ordinamento italiano, cfr. tra gli altri, U. Romagnoli, *Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1973, 1289 ss.; Id., *Commento all'art. 3, 2° comma*, cit.; B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984; A. Cerri, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, Roma, 1984; G. Ferrara, *Dell'eguaglianza*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Bari, 1994, p. 27 ss.; A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; F. Ghera, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario,* Padova, 2003.

[9] La formula dell'eguaglianza di opportunità è stata 'importata' nel nostro ordinamento alla metà degli anni '80 del secolo scorso; il che spiega come mai, spesso, sia stata interpretata come alternativa rispetto alla 'nostrana' eguaglianza sostanziale. In realtà, le due formule sono assolutamente coeve, al di là del diverso strumentario e del diverso apparato tecnico-concettuale di riferimento nascono dalla medesima istanza. Dal punto di vista 'istituzionale' e della letteratura filosofica, politica, sociologica ed economica, tuttavia, le pari opportunità hanno mostrato una capacità di resistenza maggiore, soprattutto dinanzi alla crisi che negli anni '90 ha colpito il paradigma egualitario. Più duttile e articolata dell'eguaglianza "di fatto", ha consentito lo sviluppo di ulteriori sub-articolazioni del paradigma: eguaglianza di risultati, di risorse, di capacità, ecc. Al di là degli straripanti documenti europei sul tema e della vasta letteratura sulle pari opportunità uomo-donna, per andare alla sostanza dei problemi posti dalla formula, si può partire da R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, trad. it., Bologna, 1982; Id., *Eguaglianza*, cit.; Id., *Virtù sovrana. Teoria dell'eguaglianza*, cit.; J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, cit.; Id., *Giustizia come equità. Una riformulazione*, cit.; A. K. Sen, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, cit.; Id., *Scelta, benessere, equità*, cit.

[10] V. Onida, *Introduzione dell'Incontro del 12 dicembre 2003 sul tema "L'eguaglianza ed il principio di non discriminazione"*, in Osservatorio Costituzionale presso la LUISS, *Resoconto*, cit., 2.

Da un lato, prende avvio una ricca legislazione che, a partire da una rigorosa tutela della maternità, si incrementa progressivamente di norme volte ad attuare la parità salariale (già prevista dalla Costituzione) e a contrastare le diverse forme di discriminazione subite dalle lavoratrici.

Dall'altro, si assiste al progressivo sviluppo di servizi sociali di cura, all'accesso di massa all'istruzione, alla promozione in molti comparti di un'organizzazione del lavoro che prevede forme embrionali di conciliazione tra lavoro domestico ed extradomestico.

Una vera e propria rivoluzione, che muove da un processo circolare tra le piazze e il Parlamento: sono gli anni del massimo dispiegamento dei movimenti femminili e femministi che, a prescindere dalle aporie e dalle contraddizioni di natura teorica del principio di eguaglianza, decidono di esplorare a tutto campo le diverse strade che avrebbero potuto e dovuto consentire la realizzazione di una piena libertà femminile.

## LA STAGIONE ITALIANA DELLE "PARI OPPORTUNITÀ": ISTITUZIONALIZZAZIONE 'DEBOLE' E 'PLURALISMO ORGANIZZATIVO'.

È stato ingeneroso archiviare e stigmatizzare come mero "emancipazionismo" il fermento normativo degli anni '70 e '80, che vanno ricordati anche per la radicale trasformazione del diritto di famiglia e per la depenalizzazione dell'aborto. In quegli anni sono state poste le premesse giuridiche per un'affermazione di una libertà femminile senza precedenti nella storia.

Se è vero che non può esservi libertà in un ordinamento gerarchico che non riconosce piena soggettività giuridica alle donne, è vero anche che dalle premesse giuridiche all'effettivo dispiegamento di tale libertà il passo non è breve, né automatico.

Non ha giocato, certamente, a favore di tale dispiegamento il mutamento di scenario globale di fine millennio.

Il dibattito sul principio di eguaglianza sostanziale, particolarmente ricco negli anni Sessanta e Settanta, finisce per ridimensionarsi, quasi fino a spegnersi, negli anni Novanta, mentre contestualmente si discute di superamento del welfare o, in modo edulcorato, di "riforma del welfare".

Il termine "riforma", nella sua genericità ed ambiguità, risultava idoneo a scongiurare la preoccupazione e la protesta di tutti quei soggetti sociali che grazie al welfare avevano potuto realizzare straordinari processi emancipativi, a partire proprio dalle donne. In qualche misura, poteva persino risultare ammiccante verso le aspettative di nuove libertà.

Solo una parte dei movimenti delle donne percepisce immediatamente i rischi dell'impatto della crisi del welfare sulla delicata costruzione di nuovi equilibri nei rapporti tra i generi, ancora in fase di riscrittura.

Dinanzi alle difficoltà oggettive di una siffatta riscrittura, molte teorie femministe preferiscono disinteressarsi delle sorti dello Stato sociale: dalla consapevolezza dei necessari limiti della risposta giuridica all'istanza di libertà femminile, talora si finisce per estendere l'accusa di "paternalismo" alle stesse conquiste ottenute grazie all'intervento pubblico. E, persino, per rivalutare l'approccio liberale all'autonomia negoziale[11].

C'è persino chi contesta la stessa parola "tutela" associata ai diritti delle donne, confondendo un termine che tecnicamente indica il riconoscimento effettivo di una pretesa azionabile, con la tradizionale "giustificazione" a lungo utilizzata dai legislatori per mantenere normative discriminatorie nei confronti delle donne (al fine di "proteggerle").

Molti studi di genere degli anni '90 proponevano, invero, letture dense e ricche di prospettive, che non si limitavano a demistificare la falsa neutralità del moderno diritto eguale, ma si spingevano ad individuare i rischi di ipertrofia degli ordinamenti contemporanei e quelli di iper-giuridificazione delle relazioni interpersonali.

Tuttavia, nel nuovo contesto globale caratterizzato dal successo neoliberista, alcune letture critiche del sistema giuridico e del suo ruolo hanno, di fatto, contribuito ad alimentare la diaspora di quel movimento plurale e colorato che aveva ottenuto gli straordinari successi appena citati.

La fine del Novecento è dunque segnata da una delicata impasse: conquistata la parità formale, ottenuto un buon livello di tutela di diritti espressamente riservati alle donne, raggiunto un discreto grado di benessere sociale, sembra sia rimasto ben poco da fare dal punto di vista giuridico. Mentre, ci si accorge che c'è ancora molto da fare sul piano culturale.

Paradossalmente, è proprio in questo contesto fortemente indebolito che, in Italia, si avvia la stagione delle "pari opportunità": una stagione sicuramente densa ed intensa, seppur segnata da numerosi limiti e contraddizioni.

Mi limiterò ad una carrellata – schematica e sintetica – delle riforme introdotte nel l'ultimo decennio del secolo. Riforme che per lo più risultano scarsamente sondate e conosciute, fuori da una ristretta cerchia di

[11] Basti pensare al successo del volume di C. Shalev, *Nascere per contratto*, Giuffré, 1992, che propugnava l'idea che la forma "contratto" potesse, in quanto tale, garantire l'autodeterminazione femminile nell'allora nascente pratica della maternità surrogata.

"addetti/e ai lavori", e che vanno nella direzione di una istituzionalizzazione del principio di "pari opportunità".

Il principio fa il suo ingresso nell'ordinamento italiano alla metà degli anni '80, con l'istituzione di una Commissione consultiva presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per un verso, la formula entra nel nostro sistema "in ritardo" rispetto a quegli ordinamenti che l'avevano sperimentata ed elaborata nel corso degli anni '60 e '70 (Stati Uniti d'America e Paesi del Nord Europa). Per altro verso, se ne adotta una formulazione "debole": i compiti della Commissione sono meramente istruttori e consultivi (studi, analisi, proposte), seppure collocati nel luogo di raccordo delle politiche governative (la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

All'inizio degli anni '90 si registra un tentativo organico di costruire legislativamente, e di dotare di incisività, ambiti e contenuti del "nuovo" principio. Le tappe principali di questo tentativo sono:

*a)* la Commissione presso la Presidenza del Consiglio, pur mantenendo il precedente ruolo consultivo, viene resa "permanente" con legge del 1990[12];

*b)* viene emanata la legge n.125 del 1991, che introduce la prima compiuta declinazione del "principio" di pari opportunità, del quale – sia pure "limitatamente" al contesto del mercato del lavoro – viene adottata l'accezione più ampia, comprensiva sia della strumentazione antidiscriminatoria (repressivo-sanzionatoria), sia di quella "promozionale" (progettuale e preventiva). L'applicazione della nuova normativa risulta affidata ad un meccanismo istituzionale composito, che vede, accanto al riordino del 'sistema' dei consiglieri e delle consigliere di parità (nato 'in sordina' negli anni '80), la costituzione di un nuovo "Comitato", incardinato – questa volta – presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale[13];

*c)* nel 1992 viene varata una legge (la n.215, del 25 febbraio) che introduce 'azioni positive' per la promozione e il sostegno della cosiddetta imprenditoria femminile[14], e che a sua volta istituisce un apposito organismo di gestione (la formula è quella del Comitato) presso il Ministero dell'Industria, commercio e artigianato (ora Ministero delle attività produttive);

*d)* si avvia la stagione dei Comitati, delle Commissioni, delle Consulte di pari opportunità, che proliferano in tutto il paese, con diversi livelli di istituzionalizzazione e con le competenze più svariate (che vanno dal supporto delle politiche degli enti territoriali, per le Commissioni con composizione e competenze 'politiche', alla promozione delle pari opportunità nell'organizzazione del lavoro, per i Comitati del personale di imprese e amministrazioni pubbliche e private).

*e)* Il quadro istituzionale si complica nel 1996 a seguito della nomina di una nuova figura istituzionale: il Ministro con delega alle pari opportunità.

Insediato, come tutti i Ministri senza portafoglio, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, svolge tuttora un ruolo di "indirizzo, coordinamento e controllo" in una materia che si presenta fluida e controversa[15]. Occorreranno ben due anni dalla prima nomina perché venisse dotato di una propria struttura amministrativa nell'ambito della complessa macchina della Presidenza del Consiglio: il Dipartimento per le pari opportunità, costituito solo alla fine del 1998.

Il processo di istituzionalizzazione del "principio di pari opportunità" ha, dunque, proceduto per tutti gli anni '90 secondo una logica "incrementale" e "additiva": per ogni nuovo strumento, livello o area di intervento sorge un organismo *ad hoc*.

Un numero variabile negli anni: nel 2001 vennero censiti oltre 700 Comitati di pari opportunità presso strutture e amministrazioni pubbliche, oltre a numerose Commissioni consultive presso gli enti territoriali.

Spesso si sono creati nel medesimo ente anche duplicazioni e sovrapposizioni tra organismi espressione delle Giunte, organismi espressione delle assemblee e dei consigli regionali, provinciali o comunali, organismi rappresentativi del personale amministrativo degli stessi enti.

---

[12] La Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, già istituita a partire dal 1984 con appositi D.P.C.M., diviene organismo permanente della Presidenza del Consiglio con la legge 22 giugno 1990, n.164, che ne determina anche compiti e composizione.

[13] Si tratta del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, disciplinato dall'art.5 della l.n.125 del 1991. All'indomani dell'approvazione della legge 125 del 1991 i giuristi avevano mostrato un discreto ottimismo sulle potenzialità di questa innovazione legislativa. Cfr., soprattutto, i contributi apparsi sui due commentari dedicati alla legge Gaeta - zoppoli (a cura di), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive. Commentario alla l. 10 aprile 1991, n. 125*, Torino, 1992; Treu- Ballestrero (a cura di), *Commentario sistematico alla legge 10 aprile 1991, n. 125*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 1, 1994. Il carattere fortemente innovativo dei principi introdotti dalla riforma del 1991, tuttavia, sembra aver attirato l'attenzione solo dei giuslavoristi.

[14] Per un'analisi 'a caldo' della legge n.215 del 1992, v. M. L. De Cristofaro (a cura di), *Commentario della legge 25 febbraio 1992 n.215. "Azioni positive per l'imprenditoria femminile"*, in Quaderni della Rass. di dir.civ. Legislazione commentata, Napoli, 1998.Per una ricostruzione della "sofferta" applicazione anche di questa normativa si vedano gli atti del Convegno "*1998- 2001 L'imprenditoria femminile cammina*", in Ministero dell'Industria- Comitato Legge 215/92, L'imprenditoria femminile cammina, 2001.

[15] Il primo Ministro per le pari opportunità viene nominato il 17 maggio 1996 (si tratta dell'on. Anna Finocchiaro, nel Governo Prodi). Il nuovo "Ministero", di fatto, si è mantenuto entro i limiti della propria 'natura' e delle proprie 'competenze' (fissate di volta in volta dalle deleghe che i Presidenti del Consiglio dei Ministri hanno conferito ai diversi Ministri pro-tempore), tentando talora un ruolo di impulso dei processi di riforma e di potenziamento dei preesistenti strumenti normativi, e di raccordo tra le molteplici istanze operanti nella materia.

Sovrapposizioni (almeno potenziali) talora si sono verificate anche in enti non territoriali: si citi il caso delle Università, dove accanto ai Comitati di pari opportunità del personale (ora sostituiti dai Comitati Unici di Garanzia), è sorta anche la figura del/la delegato/a del Rettore per le pari opportunità.

In astratto, tutti questi organismi mostrano di avere aree di competenza diversificate. In concreto, in un tessuto politico-culturale quale quello italiano che ha recepito come "corpo estraneo" il messaggio e il linguaggio delle "pari opportunità", la voce di questi soggetti (tutti accomunati peraltro dalla scarsità di risorse e dalla carenza di compiti decisionali e/o gestionali) ha finito troppo spesso per produrre una sorta di Babele, del tutto autoreferenziale, o – nella migliore delle ipotesi – a dar vita a sofisticati e illuminati esperimenti-pilota, che difficilmente si sono tradotti poi in azioni su larga scala.

Nella maggior parte dei casi si tratta di organismi collegiali, riconducibili ad un modello intermedio (o, se si preferisce, incerto) tra la formula della "democrazia partecipata" e quella della "gestione consociativa", tipiche dei comitati a composizione mista (soggetti pubblici e privati, rappresentanti di aggregazioni sociali più o meno 'rappresentative', ecc.) che avevano segnato molti degli interventi degli anni '70 e degli anni '80. Organismi, peraltro, scarsamente dotati tanto di risorse, che di veri e propri compiti decisionali e/o gestionali.

Riletta a distanza di quasi un ventennio, la via istituzionale alle "pari opportunità" risulta più controversa di quanto non apparisse a prima vista. E ciò tanto dal punto di vista della 'filosofia' che l'ha ispirata, quanto dal punto di vista dei risultati prodotti.

Spesso contestata da una parte delle associazioni femministe, che ne esaltano tutti i rischi di "burocratizzazione" e di "estraneità", la soluzione di "disseminare" organismi (con competenze in materia) di pari opportunità in tutti gli ambiti e i luoghi praticabili non era, in realtà, il frutto di una scelta inconsapevole, né di insipienza o inesperienza del mondo politico femminile.

Per tutta la fase di costruzione del sistema istituzionale delle pari opportunità, la scelta di puntare sul *"pluralismo organizzativo"* è stata pensata come 'la via italiana' alla strategia del *mainstreaming* e dell'*empowerment* femminile: le due parole chiave della Piattaforma ONU di Pechino, fatte proprie anche in diverse istanze dell'Unione europea.

In altri termini: la moltiplicazione dei soggetti pubblici titolari di competenze nel campo della lotta contro le discriminazioni di genere e della promozione di "pari opportunità" sembrava la strada più idonea e coerente per interpretare e tradurre l'ambizioso messaggio contenuto nella Strategia lanciata in sede ONU: incrementare la partecipazione femminile in tutti i luoghi decisionali, "attraversare" e "portare il punto di vista di genere" in tutte le sedi e i livelli – rappresentativi e non – del governo della società.

Il "*pluralismo organizzativo*" avrebbe, dunque, dovuto e potuto rappresentare una soluzione di *istituzionalizzazione* "forte" del principio di pari opportunità, proprio in quanto principio onnipresente o "trasversale".

Questo disegno ambizioso non ha sempre ricevuto un'attuazione lineare e condivisa: la soluzione incrementale – per quanto nobilitata dal richiamo alle formule magiche d'oltralpe – talora è stata, più banalmente, vissuta come un 'punto di mediazione' tra i fautori di una giuridificazione del principio di pari opportunità e le molteplici resistenze all'istituzionalizzazione della questione di genere.

Molti "luoghi" delle pari opportunità si sono trasformati in mere "camere di compensazione" di un variegato tessuto associativo, sopravvissuto alla crisi dei grandi movimenti del Novecento.

Sul piano dell'impatto dell'azione dei diversi soggetti, non può essere sottaciuto che gli esiti sono stati spesso molto deludenti.

Anche in questo caso, sarebbe ingeneroso non riconoscere il grande impegno di molti organismi, che sono stati in grado di realizzare interventi puntuali ed azioni significative sul piano dell'innovazione normativa, amministrativa e progettuale.

Tuttavia, la dispersione di tante iniziative, nel medio periodo, non ha prodotto quell'effetto di potenziamento della cultura delle "pari opportunità" che si intendeva disseminare, proprio grazie ad un processo incrementale di luoghi deputati.

Spesso la proliferazione di organismi "deboli", piuttosto che dar vita ad un 'sistema' coeso, in grado di attraversare le istituzioni, radicando in queste il perseguimento di un "principio fondamentale" e "trasversale", ha finito per indurre una sorta di paralisi a catena e per tramutare le singole 'fragilità' in una "debolezza" complessiva.

È difficile dire cosa resta oggi di quella stagione, afflitta troppo spesso da una sorta di sindrome di Penelope: tessere e disfare continuamente la tela di tanti progetti intrapresi e non sempre conclusi.

Si può sperare che dalla somma di tanto impegno, per lo più volontario, alla fine si possa costruire una nuova strategia.

## PARI OPPORTUNITÀ E DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO. UNO SCENARIO APERTO

Uno degli strumenti giuridici tipici della strategia delle *equal opportunity* è sicuramente costituito dalle *azioni*

*anti-discriminatorie*, che in molti Paesi si sono rivelate tecniche di protezione efficaci per categorie e gruppi, che a dispetto del principio di eguaglianza continuano storicamente a subire forme di violazione della parità.

Non a caso, anche in Italia, l'altro polo della stagione delle pari opportunità è rappresentato dalla produzione di un corpus normativo cospicuo di azioni antidiscriminatorie, che tuttavia non sembrano aver riscosso il medesimo successo ottenuto in altri ordinamenti giuridici.

Anche in questo caso, si deve registrare uno iato tra un ordinamento giuridico che si mostra particolarmente attrezzato sul piano delle forme e degli strumenti di tutela contro i fenomeni discriminatori e una persistente diffidenza di larga parte del mondo femminile, più o meno organizzato, ad attivare la soluzione giuridica dei conflitti.

Scarsamente conosciute dagli stessi operatori giuridici, la diffusione su larga scala delle azioni antidiscriminatorie ha certamente trovato una serie di ostacoli, non tutti di natura culturale o politica.

Probabilmente, la posizione di straordinaria debolezza delle donne italiane su un mercato del lavoro sempre più instabile e precario non ha favorito il ricorso diffuso ad azioni che risultano più efficaci in mercati più consolidati e dinamici.

Eppure, c'è qualcosa di più nella riluttanza mostrata da organizzazioni femminili e organismi costituiti ad hoc (le Consigliere di parità) nel puntare sulla 'mobilitazione legale' per contrastare i fenomeni discriminatori[16].

Va preso atto che c'è ancora molto da fare per ricostruire quel dialogo fecondo che nella seconda metà del Novecento si era instaurato tra il mondo del diritto e i movimenti delle donne.

Una strategia di "mobilitazione legale" è in grado di contribuire al cambiamento sociale solo se e quando si integra con una connessa strategia di "mobilitazione sociale"[17].

Tutte le rivoluzioni presentano battute di arresto, fasi di indebolimento della carica innovativa, momenti di sconfitta. Qualunque cambiamento radicale deve fare i conti con elementi di vischiosità delle dinamiche preesistenti, così come con le impreviste contraddizioni innescate dalle nuove regole. La rivoluzione femminile del secolo scorso non fa, certamente, eccezione.

Volendo si potrebbe anche ripartire dalla constatazione che il mondo del diritto non è più da tempo un'enclave maschile: la presenza femminile è ormai molto rilevante, talora maggioritaria, in molti dei suoi ambiti (dall'accademia alla magistratura, dall'avvocatura alle diverse professioni forensi e non).

Sarebbe, dunque, arrivato il tempo per avviare una riflessione più matura sul ruolo che l'ordinamento giuridico può svolgere nella complessa opera di riscrittura delle regole e delle prassi che presiedono alla convivenza tra i generi.

Bisogna, tuttavia, aver chiaro che è possibile un "uso alternativo" del diritto: un ricorso al ricco e complesso strumentario che l'ordinamento giuridico mette a disposizione dell'effettività dei diritti per produrre cambiamenti sociali di ampia portata.

Ma, soprattutto, occorre sempre ricordare che le dinamiche giuridiche possono contribuire a favorire e a rendere stabili trasformazioni sociali solo a condizione che si integrino virtuosamente con pratiche sociali che vanno nella stessa direzione. Solo se risultano sostenute ed agite da soggetti sociali capaci di perseguire una strategia di cambiamento.

---

[16] La strategia della 'mobilitazione legale' viene attualmente seguita con un certo successo nel campo delle discriminazioni contro gli stranieri e contro le persone LGBT: sono numerose le azioni legali intraprese da associazioni come Asgi, Naga, CGIL, Rete Lenford. Cfr. A. Guariso, *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*, 2012, I quaderni APN. Più ridotto il numero dei casi seguiti dalle Consigliere di parità in materia di discriminazioni di genere.

[17] M. Barbera, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in M. Barbera e A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, 2019, pp. 80 ss.