

Politica del diritto e ostacoli al diritto diseguale (e alcune strategie per superarli)

Thomas Casadei

1. Avrei voluto essere presente fisicamente a Brescia anche per dare corpo, in concreto, a quella che dovrebbe essere un'alleanza tra donne e uomini per promuovere la parità tra i generi in tutti i contesti e dunque anche in quelli accademici. Ragioni istituzionali, connesse al mio ruolo di Portavoce del Rettore e Delegato alla Comunicazione dell'Università di Modena e Reggio Emilia, non me lo hanno consentito ma sono davvero lieto di prendere parte a questo confronto, per quanto in forma mediata dalle tecnologie.

Il seminario è stato ricco di sollecitazioni per chi come me si occupa di filosofia del diritto; ho molto imparato e vi ringrazio davvero per il coinvolgimento; ringrazio, in particolare, le giuslavoriste e le costituzionaliste non solo per il lavoro svolto negli anni su questi temi decisivi – e che ha indubbiamente aperto strade importanti anche sul piano istituzionale – ma anche, più di recente, per l'attività, per così dire, "critico-istruttoria" che è stata sviluppata sui *rischi di neutralizzazione delle azioni positive*.

Grazie a quest'attività sono state gettate basi fondamentali per elaborare una riflessione *controcorrente* – perché quella di oggi mi pare davvero una riflessione controcorrente – forse ancora di minoranza ma che proprio perché avviata a strutturarsi può consolidarsi e, questo l'auspicio, affermarsi contribuendo a ridefinire la cultura diffusa e gli assetti della società.

Confido dunque che la riflessione scientifica prosegua, così come l'impegno nel sollecitare un più ampio dibattito pubblico e istituzionale, a partire dai contesti territoriali e mirando ad un protagonismo del mondo accademico.

Del resto, è proprio grazie all'elaborazione di giuslavoriste e costituzionaliste che nel nostro Paese si è discusso, e soprattutto si sono ottenute – con fatica – rilevanti conquiste, anche in sede istituzionale, sui temi della *parità di genere* e della *lotta alle discriminazioni*⁵⁹.

Ricordo bene la genesi di queste riflessioni: alcune protagoniste di quella fase partecipano a questo dibattito, altre sono state evocate: le conquiste si devono a queste competenze disciplinari che hanno saputo tradursi nella prassi, competenze rispetto alle quali la filosofia del diritto – per quanto sapere che dovrebbe essere "di confine" – è arrivata molto tardi.

Tengo molto a segnalare in questa occasione lo straordinario lavoro – ahimè prematuramente interrotto – di Letizia Gianformaggio che, guarda caso, interagiva, rifletteva e scriveva a stretto

⁵⁹ Si vedano in proposito, a titolo indicativo, M. BARBERA, *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1991; L. CALAFÀ, *Il diritto antidiscriminatorio tra teoria e prassi applicativa*, Roma, Ediesse, 2008; B. PEZZINI, a cura di, *Corso di analisi di genere e diritto antidiscriminatorio*, 2 voll., Bergamo, Sestante, 2012; M. BARBERA, A. GUARISO, a cura di, *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019. Per un quadro d'insieme delle sfide attuali: T. ADDABBO, TH. CASADEI, T. FABBRI, C. MUSSIDA, C. ROBUSTELLI, C. SERRA, a cura di, *Promuovere la parità di genere nelle istituzioni pubbliche e private. Materiali per la formazione (glossario)*, Modena, Mucchi, 2024.

contatto con giuslavoriste e costituzionaliste. Ricordo l'originalità dei suoi contributi⁶⁰ che peraltro hanno segnato uno spartiacque nella riflessione giusfilosofica italiana⁶¹ e consentito di sottoporre a critica i "bastioni patriarcali" della stessa filosofia del diritto⁶².

Lo richiamo perché ha rappresentato davvero un punto di svolta inaugurando una prospettiva, che è portata avanti dalla sua allieva Orsetta Giolo, la quale continua a lavorare su questi temi⁶³, sovente in dialogo con colleghe di una nuova generazione che sanno, come si suol dire, "fare rete"⁶⁴: esser parte di questa rete è per me motivo di impegno costante, sul versante intellettuale⁶⁵ ma non solo.

Per queste ragioni prendo molto sul serio questa giornata – l'8 marzo – come occasione di riflessione e confronto ma anche di messa a punto di azioni: a tal fine, concluderò con alcune proposte operative. L'8 Marzo è, e sempre resta, memoria e progetto, ossia azione consapevole entro un orizzonte strategico⁶⁶.

2. Alla luce di queste premesse, prendo pertanto sul serio le finalità di questa iniziativa nella prospettiva e nei termini della politica del diritto, e proprio per questo tipo di premesse non svolgo un intervento di tipo "teorico". E ciò significa prendere sul serio anche la cosiddetta "Terza Missione" dell'università, che, a mio avviso, è preferibile chiamare *funzione sociale dell'università*.

Una qualche preliminare notazione e sottolineatura giusfilosofica credo sia, tuttavia, utile.

In certe fasi e situazioni sembra necessario ribadire l'ovvio, non mi sottraggo dunque: un primo aspetto, da ribadire con nettezza, è che *il genere maschile sottorappresentato non è un problema rilevante all'interno della società e dei suoi attuali assetti*. A ben vedere, da un altro angolo visuale, lo è se facciamo riferimento, per esempio, all'ambito della dimensione della cura e, soprattutto,

⁶⁰ Ora raccolti in L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritti*, a cura di A. FACCHI, C. FARALLI, T. PITCH, Bologna, il Mulino, 2005. Per un'analisi del suo pensiero: O. GIOLO, B. PASTORE, a cura di, *Diritto potere e ragione nel pensiero di Letizia Gianformaggio*, Napoli, Jovene, 2016.

⁶¹ Significativo da questo punto di vista, è l'inserimento del concetto di "genere" nel novero di alcuni concetti-chiave della disciplina, come emerge in L. GIANFORMAGGIO, *Retorica, argomentazione, figura, giustizia, legge, metafora, motto di spirito, topica*, in *Gli strumenti del sapere contemporaneo*, Torino, Utet, 1999.

⁶² Molto importante a questo riguardo è stato anche il percorso di T. PITCHPITCH, della quale si possono vedere *Un diritto per due*, Milano, Il Saggiatore, 1998 e *I diritti fondamentali: differenze culturali, disuguaglianze sociali, differenza sessuale*, Torino, Giappichelli, 2004, nonché il contributo di Alessandra Facchi, a cominciare dal suo saggio A. FACCHIFACCHI, *Il pensiero femminista, sul diritto: un percorso da Carol Gilligan a Tove Stang Dahl*, in G.F. ZANETTIZANETTI (a cura di), *Filosofi del diritto contemporanei*, Milano, Raffaello Cortina, 1999, pp. 129-153 (per una riformulazione, con aggiornamenti, tagli e modifiche, si veda *A partire dall'eguaglianza. Un percorso nel pensiero femminista sul diritto*, in *About Gender*, 1, 2012, pp. 118-150). Per un quadro di alcuni esiti dell'approccio critico all'impostazione tradizionale della filosofia del diritto sia consentito rinviare ai saggi raccolti in Th. CASADEI, a cura di, *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*, Torino, Giappichelli, 2015.

⁶³ Oltre ad una lunga serie di saggi, si veda, da ultimo, il volume, scritto con A. FACCHI, *Una storia dei diritti delle donne*, Bologna, il Mulino, 2023.

⁶⁴ O. GIOLO, L. RE, a cura di, *La soggettività politica delle donne: proposte per un lessico critico*, Roma, Aracne, 2014; M.G. BERNARDINI, O. GIOLO, a cura di, *Critiche di genere: percorsi su norme, corpi e identità nel pensiero femminista*, Roma, Aracne, 2015; M.G. BERNARDINI, B. CASALINI, O. GIOLO, L. RE, a cura di, *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, Roma, IF Press, 2018; M.G. BERNARDINI, O. GIOLO, a cura di, *Giudizio e pregiudizio: gli stereotipi di genere nel diritto*, Torino, Giappichelli, 2024.

⁶⁵ Un esito di questa riflessione corale è rappresentato da Th. CASADEI, O. GIOLO, S. POZZOLO, L. RE, *Dalla istituzionalizzazione della critica di genere alla costruzione di una società inclusiva: questioni e sfide per la filosofia del diritto*, introduzione al Forum "Tra società e diritto. L'impatto degli studi di genere", in *Rivista di Filosofia del diritto*, 2, 2022, pp. 289-304 (con contributi di F. FILICE, M.G. GIAMMARINARO, D. MORONDO TARAMUNDI, E. RIGO).

⁶⁶ In questa prospettiva: T. CAPOMAZZA, M. OMBRA, *8 marzo: una storia lunga un secolo*, prefazione di L. LIPPERINI, Pavona di Albano Laziale (RM), Iacobelli, 2009.

della ripartizione dei carichi di cura⁶⁷. In questa dimensione abbiamo un problema pratico (sociale), non certamente giuridico (istituzionale), di effettiva sottorappresentazione.

Un secondo aspetto fondamentale, da ribadire, è il seguente, come è stato precisato benissimo da Marzia Barbera e da Barbara Pezzini: le azioni positive possono essere viste come un'eccezione, ma metterei eccezione "tra virgolette", questo perché le azioni positive sono uno strumento di compensazione e promozione delle persone – prima di tutto – *socialmente* a rischio di esclusione, considerate "inferiori" dal punto di vista del potere⁶⁸, e per questo *discriminate* e mantenute in condizioni di *subordinazione* entro una *logica gerarchica*⁶⁹. Come ha spiegato, molto puntualmente, Calafà nel suo intervento, recuperandone l'originario fondamento assiologico: «l'azione positiva si legittima se ed in quanto rivolta a compensare gli svantaggi derivanti da discriminazioni e pregiudizi pregressi che impediscono ai soggetti interessati di concorrere in condizioni di parità con gli altri e che nulla hanno a che vedere con le attitudini e le capacità professionali degli stessi».

Le questioni teoriche connesse all'istituto delle azioni positive sono state magistralmente tratteggiate da Cristina Alessi e da Barbara Pezzini. Mi pare importante ribadire un terzo aspetto: il problema affrontato oggi non è frutto di una sorta di "distrazione", né tantomeno – figurarsi – della distrazione all'interno delle comunità di giuslavoriste/i o di costituzionaliste/i che hanno lavorato su questi temi⁷⁰. Così come non mi pare che il problema sia solo di natura teorica, dottrinarica, o di tipo esclusivamente *giuridico*.

Il problema, molto più profondo e che sta alla base anche dei casi trattati in apertura, rimanda ad alcuni processi *sociali, economici e politici* che hanno di fatto messo in crisi e quasi cancellato

⁶⁷ A titolo esemplificativo, si possono vedere L. RE, *Vulnerabilità e cura nell'orizzonte dello Stato costituzionale di diritto*, in *Notizie di Politeia*, 35, 2019, pp. 183-197, e soprattutto EAD., *Democrazie vulnerabili: l'Europa dall'identità alla cura*, Pisa, Pacini, 2020. Cfr., anche, a cura della stessa RE, il *Forum Dallo sfruttamento alla cura? Una discussione a partire da 'Il lavoro delle donne nell'Italia contemporanea'* di Alessandra Pescarolo in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2023, e, da ultimo, M. D'ONGHIA, *La debole protezione sociale per il lavoro "informale" di cura*, in *Diritto e società*, 1/2, 2024, pp. 397 ss.

⁶⁸ Per un inquadramento dell'istituto, con specifico riferimento al contesto nordamericano, sia consentito rinviare a Th. CASADEI, *Reverse discriminations o discriminations reversed? Il «corpo a corpo» sull'affirmative action e l'egemonia dei valori negli Stati Uniti*, in Th. CASADEI e L. RE, a cura di, *Differenza razziale, razzismo, discriminazione nelle società multiculturali*, 2 voll., Reggio Emilia, Diabasis, 2007, vol. II: pp. 91-115. Cfr., in una prospettiva costituzionale, A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002; M. CAIELLI, *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Napoli, Jovene, 2008. Cfr., anche, A. D'ALOIA, *Discriminazioni, eguaglianza e azioni positive: il 'diritto diseguale'*, in Th. CASADEI, a cura di, *Lessico delle discriminazioni tra società, diritto e istituzioni*, presentazione di P. MANZINI, Reggio Emilia, Diabasis, 2008, 189-206. Con riferimento agli studi più recenti si rinvia a C. ALESSI, *Le azioni positive*, in M. BARBERA, A. GUARISO, a cura di, *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 501-520.

⁶⁹ Con riferimento all'accesso a uffici e cariche, la scarsa partecipazione del sesso sottorappresentato è «marcata dalla esclusione, gerarchizzazione, inferiorità di potere», insomma, da uno svantaggio sociale, cui la legge può e deve rimediare: B. PEZZINI, *La rappresentanza di genere in magistratura*, in *QG*, 2023, p. 8 (<https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-rappresentanza-di-genero-in-magistratura>). Sul punto si vedano le considerazioni sviluppate nell'articolo di CRISTINA ALESSI raccolto in questo fascicolo. Più in generale, sul contrasto alle forme di gerarchia e di gerarchizzazione: T. GROPPI, *Oltre le gerarchie: in difesa del costituzionalismo sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

⁷⁰ Sul versante giuslavoristico, si veda, da ultimo, R. VOZA, *Eguaglianza e discriminazioni nel diritto del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2024. Cfr., anche, M.L. VALLAURI, *Le azioni positive per la libertà sostanziale*, in *LD*, 1, 2023, pp. 34-42. Sul versante costituzionalistico: G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma, RomaTre-Press, 2018; S. CECCHINI, *La Corte costituzionale paladina dell'eguaglianza di genere*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, in part. pp. 144-178.

l'eguaglianza come *valore*⁷¹, come *principio etico* orientante e ordinante degli assetti istituzionali e democratici⁷².

Si parla dunque assai poco di azioni positive perché non si parla per nulla di eguaglianza e, se lo si fa, ciò avviene partendo dalla *diseguaglianza*, non senza trovare modi e forme per giustificarla e legittimarla: quella che si è affermata è una *mutazione anti-egualitaria*⁷³. Sotto questo profilo, la diseguaglianza ha assunto un ruolo cruciale, come è stato evidenziato, «nella configurazione delle società e, soprattutto, delle istituzioni contemporanee»⁷⁴.

La parola diseguaglianza è divenuta «rappresentativa della transizione in corso, poiché la progettualità neoliberale sembra implicare per la sua realizzazione un processo di ridefinizione, risignificazione e rilegittimazione della diseguaglianza stessa quale asse portante del modello nuovo – e di nuove funzioni – del potere, della forza e del diritto»⁷⁵.

La diseguaglianza, dunque, «non è più estranea retoricamente al diritto e alla politica: a causa delle trasformazioni in corso si è nuovamente insinuata negli assetti istituzionali, giuridici e politici e, dall'interno, corrode l'architettura propria dei sistemi democratici, appunto, nella forma della differenziazione»⁷⁶.

Occorre dunque interrogarsi sul perché l'eguaglianza, come *progetto*, ciò che sta al cuore della nostra Carta costituzionale⁷⁷, come attesta emblematicamente l'art. 3⁷⁸, è stata aggredita, depotenziata, sino ad essere sovrastata da alcuni processi di natura culturale, sociale, politica e, soprattutto, economica, a tal punto che si è opportunamente parlato di «decostituzionalizzazione» e di «regressione neoliberale»⁷⁹.

Entro siffatto scenario, da un punto di vista più tecnico, l'applicazione “attuariale”, come l'ha assai efficacemente illustrata Laura Calafà, ossia la logica del calcolo quantitativo – aggiungo: entro una cornice in cui si sta affermando sempre più l'idea di un funzionamento algoritmico anche delle

⁷¹ O. GIOLO, *Eguaglianza e pari opportunità sono conciliabili? Un tentativo di chiarificazione concettuale (e di proposta politico-giuridica)*, in F. RESCIGNO, a cura di, *Percorsi di eguaglianza*, prefazione di L. CARLASSARE, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 352-366. Per una ricognizione in chiave giusfilosofica, sia consentito rinviare a Th. CASADEI, *Eguaglianza*, in A. ANDRONICO, T. GRECO, F. MACIOCE, a cura di, *Dimensioni del diritto*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 153-180. Cfr., anche, Gf. ZANETTI, *Eguaglianza*, in A. BARBERA, a cura di, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 43-66; e ID., *Eguaglianza come prassi. Teoria dell'argomentazione normativa*, Bologna, il Mulino, 2015.

⁷² A. PIZZORUSSO, *Che cos'è l'eguaglianza. Il principio etico e la norma giuridica nella vita reale*, Roma, Editori Riuniti, 1983.

⁷³ N. URBINATI, *La mutazione anti-egualitaria. Intervista sullo stato della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2013. Cfr., per ulteriori puntuali analisi, O. GIOLO, *Il ritorno delle diseguaglianze e le trasformazioni del diritto. Appunti sui mutamenti di paradigma in corso in tema di diritti e democrazia*, in *Filosofia politica*, 1, 20020, pp. 61-78.

⁷⁴ O. GIOLO, *Il diritto neoliberale*, Napoli, Jovene, 2020, p. 129.

⁷⁵ Ivi, p. 119.

⁷⁶ Ivi. L'autrice prosegue la sua argomentazione sottolineando il fatto che la diseguaglianza opera come «un elemento fondamentale per il consolidamento di retoriche e pratiche di tipo autoritario [...], le quali, a loro volta, garantiscono in modo più efficace la stabilizzazione di gerarchie dell'umano funzionali allo stesso mantenimento del potere». In ordine al principio della diseguaglianza, si spiega «la tendenza attuale del diritto a differenziare status e ambienti giuridici», ciò che si può indicare con l'espressione «principio di differenziazione» (ivi, p. 119).

⁷⁷ Cfr. C. GIORGI (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, prefazione di S. Rodotà, Roma, Ediesse, 2014. Si veda, anche, EAD., *Il principio di uguaglianza: culture politiche e dibattito costituente*, in *RTDP*, 1, 2018, p. 9-43; EAD., *Le sinistre e il nuovo assetto costituzionale: il progetto dell'uguaglianza*, in G. BERNARDINI (a cura di), *L'età costituente: Italia 1945-1948*, Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Quaderni, 99, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 373-396.

⁷⁸ M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Costituzione italiana: articolo 3*, Roma, Carocci, 2017.

⁷⁹ Per approfondimenti: O. GIOLO, *Il diritto neoliberale*, cit., in part. pp. 43-47, 119-125. Cfr., anche, L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'eguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

istituzioni pubbliche⁸⁰ – non è un'eccezione: è ormai la logica di funzionamento di quasi tutti gli ambiti, compresi quelli della Pubblica Amministrazione. Questa è la cattiva notizia.

Siffatta logica attuariale, sotto forma di pesatura (automatica e sbagliata) della percentuale di presenza femminile, si incarna in una serie di fenomeni di cui oggi – grazie alle puntualissime analisi critiche di ChiaraCristina Alessi e di Laura Calafà – abbiamo visto due esempi molto concreti: il bando per dirigenti scolastici del Ministero dell'Istruzione e del merito, che nell'art. 10 afferma, appunto, «il titolo di preferenza in favore del genere maschile in quanto meno rappresentato», e il bando del Comune di Siena per ingegnere, in particolare il profilo richiesto è Ingegnere Civile – Area dei Funzionari ed Elevata Qualificazione, con preferenza maschile.

I percorsi argomentativi che hanno portato alla pubblicazione di questi bandi non sono frutto di “eccezioni” o di banali “errori di distrazione”, ma possono essere spiegati come esempi concreti ed emblematici di un preciso *trend* che va affermandosi, entro il quale le azioni positive vengono neutralizzate con riguardo ai suoi obiettivi di fondo: l'essere meccanismi per contrastare gli effetti di stereotipi, pregiudizi, discriminazioni, radicati nel passato e nella cultura dominante. Ciò spiega perché la logica quantitativa, che veniva richiamata anche da Barbara Pezzini, sia diventata ormai lo strumento di “misurazione”, nonché di mera applicazione burocratica, di quelli che dovrebbero essere atti istituzionali volti a promuovere ciò che viene definito *empowerment* femminile.

L'impostazione economicistica – che assorbe in sé ogni altra dimensione (culturale, sociale, politica) – oggi non è riconducibile solo ad alcuni ambiti, è ormai non solo egemone ma rischia di configurarsi come unico criterio orientante per ogni atto istituzionale: perciò è assolutamente urgente vagliarne l'impatto, con riferimento al PNRR e, più in generale, a tutti i provvedimenti che discendono dal d.P.r. 16 giugno 2023, n. 82, (che modifica a sua volta il d.P.r. 9 maggio 1994, n. 487, sull'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione).

3. In via generale, che fare? E, più in particolare, la filosofia del diritto può dare un contributo e, se sì, di che tipo?

Quanto al primo punto, riprendendo le indicazioni di Laura Calafà, è fondamentale segnalare i problemi, riflettere su di essi con gli strumenti del confronto interdisciplinare, suggerire strade interpretative praticabili, che possano godere del sostegno degli organismi di parità e degli organismi interni alle PA come i CUG.

Quanto al secondo punto, la risposta può essere affermativa, almeno, sotto due punti di vista: in primo luogo, se si decide di affrontare con determinazione e decisione, assolvendo ad una funzione *critica*, anche le contraddizioni e i possibili paradossi che possono scaturire da un certo uso dell'istituto delle azioni positive (che segua, appunto, la logica attuariale e quantitativa); in secondo luogo, se- mediante una grande alleanza anche con altri saperi – si intende dare corso alla via funzione *normativa* insita nel nucleo costitutivo di siffatto sapere disciplinare inteso nel suo statuto plurale, ossia quella di indicare un orizzonte progettuale, che mira all'eguaglianza tra uomini e donne, e all'interno della società, attraverso il riconoscimento delle differenze. Un aspetto decisivo, questo, che rimanda alla lezione di Letizia Gianformaggio, la quale evidenziava come la rivendicazione dell'eguaglianza e quella della differenza costituiscano, in realtà, rivendicazioni di aspetti diversi dell'eguaglianza: «la teoria della differenza va caratterizzata come

⁸⁰ Sul punto sia consentito rinviare a Th. CASADEI, *Istituzioni e algoritmi: tra strategie funzionali ed “effetti collaterali”*, in U. SALANITRO, a cura di, *Smart. La persona e l'infosfera*, Pisa, Pacini giuridica, 2022, pp. 245-265.

una rivendicazione di uguale considerazione e rispetto, e la teoria dell'eguaglianza come una rivendicazione di uguale trattamento»⁸¹.

La filosofia del diritto può inoltre fare un'altra cosa – e dunque svolgere una terza possibile funzione (*pratico-realistica*) che valorizza la sua proiezione sull'*effettività*⁸² e sull'*efficacia*⁸³ del diritto e degli atti istituzionali – e qui lo sguardo volge alla parte più operativa del ragionamento che sto sviluppando: essa – ma ovviamente tutto questo vale per i saperi scientifici e giuridici in generale, se si assumono l'onere e la consapevolezza del loro impatto – può contribuire a vagliare gli strumenti che consentono di perseguire determinati valori e, appunto, i loro *effetti*.

4. Perché insisto su questo? Perché mi pare – di qui il titolo di questo mio contributo – che oggi il *diritto diseguale*⁸⁴ – sorto, appunto, nel contesto nordamericano ed europeo come misura per la promozione del lavoro femminile (un esempio concreto di azione positiva)⁸⁵ – incontri precisi ostacoli.

Chi ostacola, più precisamente, il diritto diseguale a favore delle donne?

Penso sia bene prestare attenzione al fatto che i soggetti che concorrono sono tanti e non ce la si possa dunque cavare con un generico rimando al “patriarcato”, che comunque – è sempre bene ribadirlo – è ancora radicato, persiste in molte pratiche ed è attuato mediante varie strategie che ostacolano l'affermarsi della soggettività delle donne (il che presuppone «la rimozione della millenaria discriminazione che grava sul “gruppo delle donne”»⁸⁶).

⁸¹ L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza e differenza: sono veramente incompatibili?*, in EAD., *Eguaglianza, donne, diritto*, cit., pp. 33-61, p. 52. Cfr., anche, EAD., *L'identità, l'eguaglianza, la somiglianza e il diritto*, cit., p. 90. Le tesi di GIANFORMAGGIO sono state riprese e sviluppate da LUIGI FERRAIOLI, del quale si veda, a titolo esemplificativo, Principia iuris. *Teoria del diritto e della democrazia*, 2 voll., Roma-Bari, Laterza, 2007, vol. I, p. 790 ss. Per un'analisi d'insieme si vedano anche T. MAZZARESE, *Eguaglianza, differenze e tutela dei diritti fondamentali: nuove sfide e crisi dello Stato costituzionale di diritto*, in Th. CASADEI, a cura di, *Lessico delle discriminazioni, tra società, diritto e istituzioni*, cit., pp. 206-231, e, da ultimo, O. GIOLO, *Il diritto neoliberale*, cit., pp. 110-113.

⁸² Estraeandolo dalla cassetta degli attrezzi dell'analitica kelseniana, ALFONSO CATANIA ha avuto il grande merito di portare all'attenzione della comunità scientifica impegnata nella filosofia del diritto questo concetto – che talvolta chiama anche “effettualità”: il tema dell'effettività è stato all'origine dei suoi primi studi (si veda, a titolo esemplificativo, *Il diritto come organizzazione della forza*, in RIFD, 1974, pp. 371-397 [poi raccolto in A. CATANIA, *Riconoscimento e potere. Studi di filosofia del diritto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1996, pp. 37-66], e il secondo capitolo, “Il diritto tra effettività e consenso”, dell'opera *Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico* [Napoli, Jovene, 1976, pp. 31-81]) ed è stato “rivisitato” in diverse fasi del suo itinerario scientifico: si veda, per un quadro d'insieme, A. CATANIA, *Effettività e modelli normativi. Studi di filosofia del diritto*, a cura di V. GIORDANO, Torino, Giappichelli, 2018, e in particolare il capitolo dedicato a *Effettività e modelli del diritto* (pubblicato originariamente sulla rivista *SD*, 3, 2003, pp. 7-19). Si vedano anche gli atti del convegno, da lui organizzato presso l'Università di Salerno, *Dimensioni dell'effettività. Tra teoria generale e politica del diritto* (Milano, Giuffrè, 2005).

⁸³ A. FALZEA, *Efficacia giuridica* (1951), con uno scritto di R. DE STEFANO, a cura di P. FALZEA e M. LA TORRE, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2024. Con specifico riferimento all'ambito giuslavoristico si può vedere R. SANTUCCI, *L'effettività e l'efficacia del diritto del lavoro: saggi di un quinquennio*, Torino, Giappichelli, 2021.

⁸⁴ Per un primo inquadramento: L. GAETA, L. ZOPPOLI, a cura di, *Il diritto diseguale: la legge sulle azioni positive. Commentario alla L. 10 aprile 1991, n. 125*, con appendice di documentazione, Torino, Giappichelli, 1992. In tema, oltre agli scritti, di taglio costituzionalistico, di D'ALOIA già citati alla nota 10, si può vedere R. AVETA, *Diritto diseguale e prassi multiculturale: analisi comparativa in tema di discriminazione ed etnicizzazione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2010. Sia consentito rinviare anche a Th. CASADEI, *Diritti umani in contesto: forme della vulnerabilità e diritto diseguale*, in *Ragion pratica*, 31, 2008, pp. 291-311.

⁸⁵ M.V. BALLESTRERO, *Le azioni positive tra eguaglianze e diritto diseguale*, in M.V. BALLESTRERO, T. TREU, a cura di, *Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1, 1994, p. 11 ss.; M.V. BALLESTRERO e G.G. BALANDI, a cura di, *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Bologna, il Mulino, 2005. Cfr., anche, R. NUNIN, *Azioni positive e contrasto alle discriminazioni di genere nel lavoro: la Corte di giustizia e il diritto diseguale*, in F. SPITALERI, a cura di, *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 129-140.

⁸⁶ O. GIOLO, *Il giusfemminismo e il dilemma del confronto tra culture*, in Th. CASADEI, a cura di, *Donne, diritto, diritti*, cit., cit., pp. 41-60, p. 52, che sviluppa la sua argomentazione a partire dalle «strategie di contrasto» all'affermazione della soggettività delle donne individuate da GIANFORMAGGIO: *Soggettività politica delle donne: strategie contro*, in EAD., *Eguaglianza, donne, diritto*, cit., pp. 165-189, pp. 174-175.

Certo il patriarcato va tenuto ben presente. Le sue persistenze sono perpetrate da coloro che vogliono che il potere non sia messo in questione, criticato, condiviso; coloro che se ne stanno ben comodi, dal punto di vista del potere, all'interno di rapporti asimmetrici che ostacolano la promozione e l'affermazione dell'eguaglianza, come si è detto, attraverso il riconoscimento delle differenze, o, in altri termini, dell'*eguaglianza come prassi*⁸⁷.

Ci sono però sul campo anche quelli che in qualche modo "tollerano" il diritto diseguale, intendendolo come un mero atto burocratico: e sono proprio atti burocratici, avulsi da un progetto di eguaglianza complessivo volto a scardinare stereotipi, pregiudizi, discriminazioni da cui derivano svantaggi, forme di esclusione e di subordinazione, che portano alle contraddizioni insite nei due casi precedentemente richiamati o in altri analoghi.

I due casi dimostrano che c'è chi applica in maniera zelante, e appunto meramente burocratica, l'istituto delle azioni positive, perdendo il senso di un "diritto diseguale" a favore delle donne, in quanto soggetti collocati all'interno di precise asimmetrie di potere all'interno della società, e praticandolo – invece – nell'ottica del sesso sottorappresentato.

Di fronte a questo stato di cose, credo serva una grande alleanza, un insieme di azioni e non solo di riflessioni: sotto questo profilo, proprio perseguendo la funzione *pratico-realistica* sopra richiamata (non disgiunta ma in combinazione con quella *critica* e *normativa*), è fondamentale lavorare sull'idea del *monitoraggio* delle azioni positive di genere (veicolate dal PNRR ma non solo): anch'esso, insieme all'accessibilità dei relativi dati, va inteso, così, come elemento pulsante e decisivo di un sistema di promozione complessiva dell'eguaglianza e non come un atto burocratico, parte di un "ingranaggio" di tipo quantitativo.

Si aprono, da quest'angolazione, diversi interrogativi rilevanti.

Chi fa il monitoraggio? Come lo fa? Quali sono gli strumenti adottati? Ancora qual è la formazione, e dunque, prendendo sul serio lo spirito della più recente riforma della PA, quali sono le conoscenze, competenze, capacità, attitudini ed esperienze, di chi lo compie? E, ancora, quali sono – aspetto decisivo e che richiama, questo sì, un diretto e immediato rinvio al versante economico – gli investimenti per l'attuazione del monitoraggio?

Questi aspetti sono imprescindibili e credo vadano intesi come parte integrante di una riflessione teorico-critica, di una più ampia questione che attiene alle prassi istituzionali e amministrative. Non tenerli nel debito conto, in maniera costante, rischia di avere come esito o alcuni esiti paradossali o, anche, quello di denunciare alcune storture, contraddizioni, incoerenze ma essendo sprovviste e sprovvisti di strumenti di azione e di intervento.

Per sostenere questa necessità di una specifica attenzione alla dimensione del monitoraggio (che risulta essenziale anche per i *Gender Equality Plans*⁸⁸) ritorno all'esperienza e all'attività istituzionale presso il mio ateneo.

Come nella stragrande maggioranza degli atenei italiani, non mancano di certo organi, procedure, pratiche amministrative e organizzative, iniziative di ascolto e supporto psicologico nella promozione della parità, della prevenzione e del contrasto alle discriminazioni di genere: dal CUG

⁸⁷ Seguo qui la formulazione proposta in GF. ZANETTI, *Eguaglianza come prassi*, cit.

⁸⁸ 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>.

– Comitato Unico di Garanzia ad una figura come la Consigliera di fiducia⁸⁹, dal Bilancio di genere fino, appunto, al più recente GEP – Gender Equality Plan. Non manca poi un'intensa attività di supervisione e di indirizzo, condotta d'intesa con il Rettore e gli organi di governo dell'ateneo, della Delegata alla Parità.

Entro questo assetto, uno degli aspetti più complessi da affrontare, e che si riflette anche nelle numerose attività di comunicazione, divulgazione e promozione riguarda proprio le azioni di monitoraggio. Con la finalità specifica di farvi fronte in maniera efficace è stata di recente assunta e inserita nell'organico del personale tecnico-amministrativo, con un contratto a tempo indeterminato, la figura di "Responsabile delle attività di implementazione e rendicontazione della programmazione strategica di genere e pari opportunità". Si tratta di una figura che potrà, dunque, favorire e tenere sotto costante osservazione anche le attività di monitoraggio.

Senza affrontare la questione del monitoraggio delle strategie di parità di genere e delle azioni conseguenti si rischia, all'interno delle istituzioni, di non cogliere lacune, ritardi, o anche eventuali contraddizioni degli atti emanati. Occorre individuare figure preposte a questo tipo di vaglio e occorre dunque chiedersi, quale sia la loro formazione, come avvenga l'aggiornamento delle loro competenze, quando e come entrino in gioco? Entrano in gioco, ad esempio, dopo che è stato elaborato un bando? Oppure entrano in gioco prima, preventivamente, alla luce di una precisa strategia che lo ha stabilito? Chi si occupa di monitorare che la strategia sia perseguita costantemente e in maniera, ancora una volta, *efficace*?

Si tratta di interrogativi che non possono essere elusi e che implicano una forma di *autoriflessività* da parte di ogni istituzione ed ente amministrativo; *autoriflessività* che, *mutatis mutandis*, dovrebbe essere ormai parte anche della logica di funzionamento delle organizzazioni private⁹⁰.

5. La riflessione svolta grazie al Seminario di oggi ci consente di assumere una posizione critica rispetto alle azioni positive erroneamente interpretate che non mettono a tema la questione del genere sottorappresentato nelle dinamiche sociali, economiche e di potere della società italiana, europea e internazionale, che è quello femminile; dobbiamo continuare a lavorare sul tema con il sostegno, credo, di una strategia di comunicazione istituzionale e pubblica.

In quest'ottica, va allargata l'alleanza scientifica ad altri giuristi e giuriste, ma anche alle organizzazioni sindacali che rivestono un ruolo centrale – come previsto dalla Carta costituzionale – nella interazione con gli organi di governo, ad ogni livello.

Oltre ad un *vademecum*, semplice e chiaro, per la redazione dei bandi in una prospettiva *gender sensitive* che sia coerente, servono linee guida anche per quello che riguarda gli appalti e i bandi delle pubbliche amministrazioni (e, dunque, anche dell'università): perché questo avvenga occorre delineare un "sistema riflessivo" per applicare il quale esistono già strumenti di supporto (come, ad esempio, il *Toolkit for mainstreaming and implementing gender equality* dell'OCSE), evitare deroghe, e, appunto, fare leva su forme di monitoraggio costante.

⁸⁹ Su questa figura, per alcuni versi ancora «in via di definizione», si veda B.G. BELLO, *La Consigliera di Fiducia: una figura in via di definizione. Spunti per un dibattito*, in *Notizie di Politeia*, 138, 2020, pp. 45-66.

⁹⁰ Su questo sia consentito rinviare a TH. CASADEI, *Discriminazioni (di genere) e istituzioni*, in T. ADDABBO, TH. CASADEI, T. FABBRI, C. MUSSIDA, C. ROBUSTELLI, C. SERRA, a cura di, *Promuovere la parità di genere nelle istituzioni pubbliche e private. Materiali per la formazione*, cit., pp. 9-25, in part. 16-20. Cfr., anche, TH. CASADEI, *Educare alle differenze, promuovere parità: saperi, istituzioni, pratiche, Diritto e società*, 1/2, 2024, pp. 81-96 (numero speciale dedicato a "Genere, diversità, discriminazioni tra società e istituzioni. Prospettive di ricerca e politiche trasformative").

Come ha puntualmente mostrato Madia D'Onghia, proprio un'azione mirata di monitoraggio ha consentito di mettere in rilievo "le contraddizioni tra gli obiettivi dichiarati nelle misure PNRR e i risultati raggiunti sinora" e di mettere a fuoco la "mancanza di una vera consapevolezza da parte delle pubbliche amministrazioni di cosa significhi per davvero realizzare efficaci azioni positive". Quello che si registra, a conferma di quanto si è argomentato, è "un utilizzo delle *affirmative actions* in maniera debole rispetto a quello che è il loro vero significato, sino a giungere a vere e proprie contraddizioni": si assiste ad "uno stridente contrasto tra l'enfasi degli obiettivi e i risultati raggiunti in sede applicativa, che addirittura" – come anche Alessi e Calafà hanno segnalato – "portano a esiti paradossali".

Continuano a mancare una compiuta valutazione degli effettivi impatti e soggetti che in modo tempestivo segnalino le lacune e incongruenze mettendo in campo, al contempo, azioni correttive o addirittura di revisione complessiva degli interventi e degli atti adottati.

Un approccio meramente burocratico, "adempimentale" e "attuariale", unitamente al persistere di quella apparente tolleranza che sovente, si traduce, in concreta diffidenza rispetto a tali meccanismi inducono a concepire le misure di azione positiva, come sottolinea ancora D'Onghia, al pari di un dispositivo ordinario. Ciò che si rischia di neutralizzazione è proprio il potenziale di inversione delle dinamiche ordinarie che – per esempio con riferimento ai mondi e al mercato del lavoro – provocano svantaggi alle donne, ma anche ai giovani⁹¹.

E non si può non concordare ancora con D'Onghia, quando afferma "se la prassi applicativa dimostra che si sta vanificando la funzione propria di tali misure, ovvero superare le criticità strutturali legate ai disequilibri di genere, occorre tempestivamente intervenire con dei correttivi, specie in fase attuativa, avvalendosi anche di un diverso *approccio culturale* che miri a far divenire, per davvero, l'equilibrio di genere un prioritario *obiettivo strategico-istituzionale*" (corsivi miei). L'approccio culturale torna, così, in primo piano.

Affinché non si giunga agli esiti descritti, che vanificano il potenziale delle azioni positive di genere, o affinché si riesca, comunque, ad attivare con tempestività, appunto, i necessari correttivi, credo occorra un coordinamento tra chi si occupa di questi temi in maniera costante, mettendo in rete i centri e i gruppi di ricerca con altri soggetti, a partire da quelli sindacali: figure all'interno delle istituzioni, certamente da implementare, e reti territoriali di monitoraggio che vigilino sui bandi della Pubblica Amministrazione, a tutti i livelli, possono consentire, di adottare un approccio diverso da quello – veicolato da una logica economicistica e quantitativa – di tipo adempimentale e attuariale con riferimento al PNRR ma anche ad altre iniziative che vengano presentate come finalizzate ad una prospettiva *gender sensitive*. Occorre evitare che alle retoriche sul diritto diseguale a sostegno dei soggetti sottorappresentati – nella società ancora le donne – corrispondano pratiche che hanno come effetto quello di legittimare esiti che vanno, ancora una volta, a scapito delle donne.

⁹¹ Su questo aspetto, con specifico riferimento al PNRR, si veda V. CARDINALI, *PNRR. La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata?*, Inapp, Working paper, 2022, n. 92, Roma, Inapp, pp. 1-17. Della stessa autrice si veda anche *Impatto di genere, storia di un'occasione persa*, InGenere, 7 gennaio, 2021: <https://www.ingenere.it/articoli/impatto-di-genere-storia-di-unoccasione-persa>.