

GenIUS

RIVISTA DI STUDI GIURIDICI
SULL'ORIENTAMENTO SESSUALE E L'IDENTITÀ DI GENERE

Direzione scientifica

Daniel Borrillo, Gilda Ferrando, Stefano Rodotà, Robert Wintemute

Direzione editoriale

Marco Gattuso (Magistrato, Tribunale di Bologna), Pina Palmeri (Università degli Studi di Palermo), Paolo Veronesi (Università degli Studi di Ferrara)

Comitato di redazione

Angioletta Sperti (Capo redattore – Università degli Studi di Pisa), Chiara Ragni (Internazionalizzazione – Università degli Studi di Milano), Denise Amram (Editing – Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna, Pisa), Angelo Schillaci (Coordinamento esterno – Università di Roma, La Sapienza), Francesco Deana (Pubblicazione e distribuzione – Università degli Studi di Udine)

Redazione

Diritto Internazionale: Adriana Di Stefano, Luca Paladini, Chiara Ragni, Livio Scaffidi Runchella, Roberto Virzo, Chiara Vitucci

Diritto dell'Unione Europea: Carmelo Danisi, Francesco Deana, Alexander Schuster

Diritto Costituzionale: Francesca Rescigno, Iaria Rivera, Angioletta Sperti

Diritto Penale: Luciana Goisis, Luca Morassutto, Marco Pelissero

Diritto Civile: Guido Noto La Diega, Stefania Stefanelli, Anna Maria Tonioni, Monica Velletti, Antonio Vercellone

Diritto Comparato: Denise Amram, Michele Di Bari, Francesca Brunetta d'Usseaux, Elena Falletti, Chiara Gallese, Giacomo Giorgini Pignatiello, Anna Maria Lecis Coccu Ortu, Mathias Moschel, Angelo Schillaci

Diritto del Lavoro: Laura Tomasi

Filosofia del diritto e sociologia giuridica: Thomas Casadei, Roberta Dameno, Francesca Poggi, Annalisa Verza, Giacomo Viggiani, Gianfrancesco Zanetti

Referees

Emanuela Abbatecola, Augusto Aguilar Calahorro, Rosalba Alessi, Francesca Angelini, Esther Arroyo Amayuelas, Chris Ashford, Federico Azzarri, Marzia Barbera, Vittoria Barsotti, Roberto Bartoli, Maria Caterina Baruffi, Elisabetta Bergamini, Roberto Bin, Valentina Bonini, Nerina Boschiero, Pasquale Bronzo, Giuditta Brunelli, Frances Burton, Ruggiero Cafari Panico, Carlo Casonato, Massimo Cavino, Eleonora Ceccherini, Paolo Cendon, Nicola Cipriani, Roberta Clerici, Giovanni Comandé, Marco Cuniberti, Marilisa D'Amico, Cinzia De Marco, Mariavaleria Del Tufo, Valentina Di Gregorio, Marcella Distefano, Massimo Dogliotti, Emilio Dolcini, Ascensión Elvira Perales, Carla Facchini, Gianluca Famiglietti, Isabel Fanlo Cortes, Carla Faralli, Simona Feci, Vincenzo Ferrari, Nuno Ferreira, Arianna Fusaro, Alfredo Galasso, Orsetta Giolo, Ciro Grandi, Victor Luis Gutiérrez Castillo, Berta Esperanza Hernandez-Truyol, Juan Luis Jiménez Ruiz, Francesca Ippolito, Silvia Izzo, Nicola Lucchi, Patrizia Magarò, Silvia Marino, Giuseppe Martinico, Antonella Massaro, Francesco Munari, Gaetano Natullo, Silvia Niccolai, Fernanda Nicola, Rosanna Pane, Luigi Pannarale, Baldassare Pastore, Salvatore Patti, Irene Pellizzone, Luca Penasa, Mario Perini, Tamar Pitch, Alessandra Pioggia, Ludovica Poli, Susanna Pozzolo, Antonio Prunas, Roberto Pucella, Andrea Pugiotta, Sabrina Ragone, Lucia Risicato, Roberto Romboli, Filippo Romeo, Giulia Rossolillo, Francesco Salerno, Amedeo Santosuosso, Giovanna Savorani, Anqi Shen, Elettra Stradella, Scott Titshaw, Roberto Toniatti, Elena Urso, Antonio Vallini, Maria Carmela Venuti, Silvia Vida, Filippo Viglione, Alessandra Viviani, Chiara Volpato, Matteo Winkler, Danaya C. Wright, Andreas R. Ziegler

Rivista scientifica di fascia A (Delibera Consiglio Direttivo ANVUR n. 117 del 26/5/2022)

Registrazione presso il Tribunale di Bologna del 30/4/2014 n. Rgvv 2023 n. 4089/14 cron.

Codice ISSN 2384-9495

Direttore responsabile: Beppe Ramina

Impaginazione: Samuele Cavadini

Sommario

Focus: Pandemia e questioni di genere

- 5 *Luciana Goisis*: Pandemia e violenza di genere
- 15 *Anna Lorenzetti*: “Dalla parte di lei”. Per un’analisi di genere della pandemia e delle possibili risposte
- 47 *Irene Spigno*: Discriminación y violencia de género en México en los tiempos del coronavirus: la verdadera pandemia para las mujeres
- 58 *María Leoba Castañeda Rivas*: Violencia en el seno de las familias mexicanas, ante Covid-19

Interventi

- 83 *Sara Boicelli*: La gestazione per altri tra emancipazione e sfruttamento. Prospettive giusfemministe
- 98 *Camilla Caselli*: Gli strumenti intramurari ed extramurari a garanzia del diritto alla genitorialità dei padri detenuti. Buone pratiche e criticità
- 117 *Maria Vittoria Izzi*: Ai margini di politica e ideologia: quale spazio per un discorso giuridico in materia di carriera alias? Brevi considerazioni in merito
- 135 *Ana Valero Heredia*: Sessualità e discorsi dissidenti: un’analisi costituzionale
- 149 *Giusepe Maria Palmieri*: La politica criminale in materia di “violenza di genere”: le mimose del legislatore

Commenti

- 168 *Francesca Brunetta d’Usseaux*: Il genitore è sempre genitore: la Corte Costituzionale austriaca e le coppie omoaffettive femminili
- 176 *Anna De Giuli*: Ridefinire il concetto di violenza sessuale in una prospettiva sistemica. La recente normativa spagnola a tutela della libertà sessuale.
- 191 *Maria Chiara Errigo*: Il linguaggio di genere e la mancata modifica del Regolamento del Senato
- 201 *Sofía Esther Brito Vukusich*: La pregunta por el pacto sexual en una nueva Constitución: contribuciones de los movimientos feministas al proceso constituyente chileno
- 214 *Marisol Edith Gonzales Usquiano*: La Constitución de la diversidad: el proyecto constitucional chileno, como espacio de reconocimiento en clave de género e interculturalidad

Diritti e dintorni

- 229 *Fabio Libasci*: Dalla legge del silenzio alla parola. Annie Ernaux e la scrittura dell'aborto
- 239 *Annalisa Verza*: Automatismi comportamentali e radicalizzazioni misogine nel web a partire da un'analisi del fenomeno “#gamergate”

*Anna Lorenzetti**

“Dalla parte di lei”**. Per un’analisi di genere della pandemia e delle possibili risposte

Sommario

1. Ripartendo da una “topografia di genere” della pandemia: le ragioni di un’indagine. – 2. Differenze di genere nella pandemia, differenze di genere della pandemia. – 2.1. La rappresentanza di genere: la persistente eclissi della presenza femminile nello spazio pubblico. – 2.2. Le disuguaglianze di genere nel lavoro: un quadro di insieme circa l’impatto della pandemia sull’occupazione femminile. – 2.2.1. La segregazione orizzontale e verticale quale nuova forma di discriminazione in forma indiretta. – 2.2.2. La precarietà lavorativa e la diversità di condizioni contrattuali. – 2.2.3. Pandemia e cura. – 2.3. L’accesso ai servizi durante la pandemia. – 2.3.1. Il complesso intreccio tra genere e salute. – 2.3.2. Istruzione e differenza di genere. – 2.4. Fra “vecchie” e “nuove” forme di violenza nei confronti delle donne. – 3. Genere e pandemia nella pluralità dell’essere donna. – 4. Le risposte alla pandemia. – 4.1. I programmi politici sovranazionali nella prospettiva gender sensitive. – 4.2. Il quadro interno. Normative, provvedimenti amministrativi e buone pratiche adottate in risposta alla pandemia. – 4.3. Il P.N.R.R. – 4.3.1. L’attuazione del P.N.R.R. – 4.3.2. Potenzialità e criticità del Piano e degli strumenti attuativi. – 5. Per un P.N.R.R. “dalla parte di lei”.

Abstract

Lo scritto propone un’analisi di genere degli effetti della pandemia, notoriamente assai più impattanti sulle donne. Il tentativo di sistematizzazione dei diversi ambiti parte dal tema della rappresentanza femminile nelle sedi decisionali, per poi affrontare il contesto lavorativo e dei servizi, per operare anche un cenno alla prospettiva intersezionale. L’indagine prosegue poi approfondendo le risposte offerte alla pandemia, sul piano normativo, amministrativo e quanto a buone pratiche realizzate, per poi analizzare il P.N.R.R. e i primi strumenti attuativi, mettendone in luce potenzialità e criticità. Riprendendo l’ipotesi che la dottrina aveva elaborato quanto alla pandemia come “occasione” per far emergere la topografia di genere, lo scritto propone una serie di sviluppi possibili che potrebbero mitigare le criticità che si profilano.

The paper proposes an analysis of the effects of Pandemic through a critical discussion of the responses. In illustrating the different condition between women and men, or better of women and men during the pandemic, this study focuses on the unequal condition of women and proposes a gender analysis approach.

The paper addresses the following questions: what is the framework emerging from the emergency? To what extent and in what ways the responses effectively protected the stronger frailty of women? It is argued that Italian answer presents lights and shadows with regard to fight against discrimination. Considering the limited provision of the P.N.R.R. (National Recovery and Resilience Plan), the need to ensure full protection against gender discrimination emerges, with the necessity to find a solution more appropriate to the gender specificity of situation which could guarantee a full protection also for women.

* Professoressa associata di Diritto costituzionale nell’Università degli studi di Bergamo. Contributo sottoposto a referaggio a doppio cieco.

** Il riferimento è ovviamente al volume Alba De Céspedes.

1. Ripartendo da una “topografia di genere” della pandemia: le ragioni di un’indagine

Non sembra necessitare di particolari argomentazioni l’impatto significativo avuto dai numerosi atti normativi e provvedimenti amministrativi adottati in reazione alla pandemia da Sars-Covid 19, con l’obiettivo di contenere il contagio e ipotizzare vie di uscita dalla situazione di emergenza sanitaria e sociale che ne è seguita. Tali provvedimenti hanno interessato il complesso fascio dei diritti e delle libertà individuali, obbligando a un complessivo ripensamento delle dimensioni individuali di vita, come pure del vivere sociale, migrati quasi interamente nella realtà virtuale, quanto meno nella c.d. “fase uno”¹.

Se l’adozione di «misure “uguali per tutti”», in ossequio a un’uguaglianza formale², può forse indurre a ritenere che la pandemia si sia abbattuta allo stesso modo su chiunque, occorre però ammettere che l’emergenza sanitaria, le sue conseguenze, le risposte a essa elaborate abbiano avuto un impatto profondamente diverso. Assai marcata è infatti stata la diversità di conseguenze, in primo luogo, in ragione del genere, al pari di quanto accade a fronte di qualsiasi emergenza o “crisi” economica, sociale, istituzionale³.

La diversità di effetti su donne e uomini, confermata dagli organismi sovranazionali⁴, ha così progressivamente suscitato attenzione da parte delle istituzioni⁵ e della dottrina⁶, accompagnandosi peraltro alla constatazione di come molte siano state le condizioni personali che hanno determinato un diverso modo di attraversare la crisi pandemica. Il carattere “multidimensionale” della crisi⁷ ha infatti rinforzato le disuguaglianze esistenti, al contempo dando forma a quei “risvolti asimmetrici” di più

- 1 La dottrina sul tema è divenuta, in poco tempo, sterminata. Molte le opere cui sarebbe importante operare un riferimento, ma v. almeno G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d’eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 1; F. Sorrentino, *Riflessioni minime sull’emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 1; C. Tripodina, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 1; pp. 77 ss.; tra le monografie, v. almeno, l’opera in due volumi G. Palmieri (a cura di), *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell’era post Covid-19, II*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, in (<https://www.editorialescientifica.com/shop/catalogo/fuoricollana/edizioni-fuori-collana/oltre-la-pandemia-detail.html>); F.S. Marini, G. Scaccia (a cura di), *Emergenza covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020; di inquadramento a partire dalla riflessione sull’assenza di una *emergency clause*, v. V. Piergigli, *Il diritto costituzionale dell’emergenza*, Torino, Giappichelli, 2023.
- 2 A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere. Tra uguaglianza formale e discriminazione sostanziale*, in E. Catelani, M. D’Amico (a cura di), *Effetto Covid. Donne: la doppia discriminazione*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 39. Dello stesso autore, v. altresì *Gli effetti della pandemia sull’esercizio dei poteri pubblici tra verticalizzazione delle decisioni ai diversi livelli di governo e latitanza dei partiti politici*, in *Ragion pratica*, 56/2021, pp. 107-138. +V. Parlamento europeo sulla prospettiva di genere nella crisi Covid-19 e nel periodo successivo alla crisi (2020/2121 INI), 20 novembre 2020.
- 3 È importante in proposito ricordare, da un lato, come gli effetti delle crisi impattino assai più gravemente sulle donne e come tuttavia non sia corretto equiparare il genere alle altre condizioni, nel valutare la diversità modalità di “attraversare” momenti critici. Sulla lettura di genere della pandemia dal punto di vista del diritto costituzionale, in particolare nell’ottica di genere cfr. E. Catelani, M. D’Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., 2021; L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, in G. Palmieri (a cura di), *Oltre la pandemia*, cit., pp. 1057 ss., che problematizza l’idea di un impatto uguale su donne e uomini. Numerosi gli studi in proposito, tra cui v. Istat, *L’effetto della pandemia sulla violenza di genere – anni 2020-2021*, 24 novembre 2021.
- 4 V. la *Policy Note* del 16 aprile 2020 della *World Bank*. V. anche i documenti raccolti in <https://www.worldbank.org/en/topic/gender/brief/gender-and-covid-19-coronavirus>, e in particolare C. Grown, C. C. Grown, C. Sánchez-Páramo, *The coronavirus is not gender-blind, nor should we be*, 20 aprile 2020, *The coronavirus is not gender-blind, nor should we be*.
- 5 G. Silvestri, *Covid e genere: considerazioni introduttive*, in E. Catelani, M. D’Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., pp. 25-26. Ripercorre le iniziative europee in tema, A. Ciancio, *L’impatto della pandemia sull’uguaglianza di genere: le iniziative dell’Unione europea*, in E. Catelani, M. D’Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., pp. 73 ss. In un precedente scritto, l’autrice ricorda come la Commissione per i diritti della donna e l’uguaglianza di genere del Parlamento europeo abbia approvato, il 9 novembre 2020, una Risoluzione sulla base di una Relazione sulla prospettiva di genere nella crisi Covid-19 e nel periodo successivo alla crisi. Il documento parte dalla conferma della dimensione di genere della crisi pandemica e delle sue conseguenze poiché impattano diversamente su donne e uomini, mettendo in evidenza le disuguaglianze esistenti e chiedendo una risposta attenta alla prospettiva di genere. A. Ciancio, *Pandemia e uguaglianza di genere: le iniziative della UE*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 3, pp. 290 ss.
- 6 A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit.; F. Filice, *La parità di genere alla prova del Covid*, in *Diritto penale e uomo*, 15 aprile 2020.
- 7 Parla di “crisi multidimensionali”, L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1058.

gravoso impatto su alcuni “gruppi” di persone in situazioni di svantaggio⁸, dunque su cui sia portatore di una condizione personale di fragilità e marginalità, in primo luogo sociali⁹.

Ma più che mettere in luce come le diverse condizioni esistenziali abbiano generato i presupposti di una profonda differenza degli effetti della pandemia, è proprio una lettura di genere a porsi come necessaria, così da consentire una riflessione circa il quadro pre-esistente all’impatto del(la) Covid-19¹⁰ e su quello da esso prodotto, così da offrire utili strumenti di comprensione sul percorso da intraprendere per (se non superare quanto meno) mitigare il suo impatto nel breve, nel medio e nel lungo periodo. L’ipotesi è che la “topografia di genere”¹¹ messa in luce dalla pandemia e l’assunzione delle “lenti di genere”¹² consentano di confermare come è il genere che costruisce il diritto e il diritto che costruisce il genere¹³ anche, o meglio, soprattutto, in occasione della pandemia, consentendo al contempo di rendere visibili quegli impliciti che il diritto pre-assume¹⁴, senza problematizzazione alcuna e che tanto peso hanno avuto durante la crisi sanitaria.

L’assunzione del genere come binario di riflessione pare doverosa, nella consapevolezza di come si tratti della matrice fondante di ogni altra forma di discriminazione e marginalità, come pure per il suo carattere trasversale posto che interessa tutte e tutti¹⁵. È il suo porsi come categoria analitica, più che come condizione personale che caratterizza ogni persona, a suggerire una sua assunzione quale chiave prospettica, in ragione della sua capacità di dare forma al diverso modo di attraversare, o meglio di essere attraversate e attraversati, dalla pandemia, così come al diverso modo di abitare gli spazi pubblici

-
- 8 C.M. Reale, *La dimensione costituzionale dell'emergenza: come l'epidemia moltiplica le disuguaglianze*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2020, 1, p. 272. Si precisa come nel presente questo scritto, le parole “gruppo” e “gruppi” sono talvolta poste tra virgolette nella consapevolezza del loro potenziale essenzializzante e ambiguo nel considerare una condizione come unificante qualsiasi persona ne sia portatrice. Sulla consapevolezza del carattere plurale delle discriminazioni, v. anche E. Catelani, M. D’Amico, *Introduzione. Le problematiche di genere emerse durante l'emergenza sanitaria: tante nuove questioni che si sommano a disuguaglianze pregresse*, in E. Catelani, M. D’Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., pp. 13 ss.
- 9 L. Busatta, *Puntualità ed effettività nella tutela dei diritti. Riflessioni sul valore del tempo per le questioni di genere nella contingenza della pandemia*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2020, 3, p. 128.
- 10 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1060, ricorda come «L’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) l’11 febbraio 2020 ha reso ufficiale il nome tecnico COVID-19 per la malattia, quale acronimo di Co (corona); Vi (virus); D (disease); “19” è l’anno di identificazione del virus Sars-Cov-2. Senza alcun dubbio, quindi, la malattia pandemica è di genere femminile, mentre il suo agente patogeno è maschile. Sorprende, dunque, la grande confusione relativa al genere della parola che ha travolto il lessico della pandemia in vari paesi: tra i “rivolti linguistici” dell’epidemia, infatti, l’*Académie Française*, come altre Accademie della lingua, ha dovuto stigmatizzare l’“uso errato” del maschile per indicare la malattia Covid-19». L’autrice – che richiama C. Marazzini, *In margine a un’epidemia: risvolti linguistici di un virus*, in *Accademia della Crusca*, 2020 – ipotizza come si tratti di un errore forse «riflesso condizionato della tradizione maschile della metafora bellica che è stata prescelta per raccontare la c.d. fase 1 della pandemia».
- 11 B. Pezzini, *Esterno e interno nella pandemia: persistenza e risignificazione degli spazi pubblici e domestici dal punto di vista di genere in tempi di lockdown*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2020, 3, pp. 9-29; e della stessa autrice, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, in E. Catelani, M. D’Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., p. 185.
- 12 G. Silvestri, *Covid e genere*, cit., p. 25, richiama il documento delle Nazioni Unite, *UN Policy Brief: The impact of Covid-19 on Women*, 9 aprile 2020: «Porre in primo piano le donne e le ragazze in ogni sforzo rivolto ad analizzare l’impatto socioeconomico del Covid-19. Occorre servirsi consapevolmente di una lente di genere per individuare misure fiscali di stimolo ed elaborare programmi di assistenza, allo scopo di ottenere una maggiore uguaglianza di opportunità e una più intensa protezione sociale».
- 13 B. Pezzini (a cura di), *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo University Press, Bergamo, 2012, il cui sottotitolo significativamente ricorda come «il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere». L’a. ha efficacemente messo in rilievo l’influenza che sul diritto hanno le dinamiche di potere, di cui sono allo stesso tempo la causa, in un rapporto circolare.
- 14 Cfr. B. Pezzini, *Implicito ed esplicito nel rapporto circolare tra genere e diritto*, in L. Morra, B. Pasa (a cura di), *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 201-234.
- 15 Su questi profili, sia consentito rinviare ad alcuni precedenti scritti in cui ho provato ad argomentare la tensione generata, in proposito, dall’avvento del diritto antidiscriminatorio di matrice euro-unitaria, in particolare di seconda generazione, nell’aver affiancato tutte le condizioni personali tutelate, disconoscendo tuttavia la base normativa che soltanto per il genere è radicata nei Trattati (nei termini di principio, ex art. 157 TFUE, e non di mera possibilità per il Consiglio nell’adottare normative di contrasto alle discriminazioni, ex art. 19 TFUE). V. *inter alia*, *Le discriminazioni di genere nell’accesso a beni e servizi sanitari. Ovvero delle tensioni irrisolte del diritto antidiscriminatorio*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2019, 2, pp. 91 ss.; *Il diritto antidiscriminatorio europeo: genesi ed evoluzione*, in B. Pezzini (a cura di), *La costruzione del genere. Norme e regole*, Bergamo University Press, Bergamo, 2012, pp. 101 ss.

e privati, da intendersi sia nei termini di spazi fisicamente intesi, come quello domestico per l'ambito privato (o del pari della rappresentanza rispetto al contesto pubblico), sia quelli virtuali.

Fatte tali premesse, lo scritto intende così partire dalla constatazione di come la pandemia abbia agito generando effetti profondamente differenti su donne e uomini¹⁶, nel tentativo di mettere a sistema i diversi ambiti e settori in cui trova conferma che il «Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene»¹⁷. Una volta ricomposto il quadro discriminatorio in ragione del genere, si analizzeranno le diverse “soluzioni” o le ipotesi di soluzioni offerte sul piano normativo, amministrativo, delle buone pratiche e delle politiche pubbliche, per approdare infine alle prospettive di medio periodo, in particolare rispetto a quanto tracciato dal Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (in sigla, P.N.R.R.).

2. Differenze di genere nella pandemia, differenze di genere della pandemia

Il punto di partenza dell'indagine che qui si propone è rappresentato dalla constatazione – ampiamente dimostrata dagli studi in materia – circa le profonde differenze della pandemia su donne e uomini, in ragione sia delle «differenze biologiche che comportamentali e di ruolo legate al genere», sia ancora sotto il profilo economico, per la «struttura del mercato del lavoro», come pure per l'esistenza di «norme sociali che regolano la suddivisione del lavoro di cura e domestico all'interno delle famiglie»¹⁸. Peraltro, rappresenta un aspetto oramai condiviso che le diseguaglianze, in specie di genere, si siano innestate su vistose asimmetrie già ben radicate, che ne sono risultate esacerbate¹⁹. In questo senso, la pandemia non è stata soltanto una “cartina di tornasole” del quadro esistente profondamente marcato dalle diseguaglianze, ma si è pure posta quale “lente di ingrandimento”²⁰ di fenomeni già presenti ma invisibili o normalizzati in ragione del loro pervicace radicamento²¹, consentendone il “disvelamento”²². Al contempo, l'avvento del Covid-19 ha pure creato nuove asimmetrie²³, plasmando imprevedute forme di vulnerabilità, a partire dalla diversità di accesso ai diritti, e in specie ai diritti sociali, che è importante mettere a fuoco anche per valutare gli strumenti di mitigazione attivati nel periodo post-pandemico.

2.1. La rappresentanza di genere: la persistente eclissi della presenza femminile nello spazio pubblico

Un primo profilo discriminatorio, solo timidamente emerso nel dibattito pubblico, è individuabile nell'offuscamento della già debole presenza femminile nelle sedi decisionali e della rappresentanza, generato – o meglio confermato – dalla sostanziale eclissi della questione dallo spazio pubblico, così rendendo palese la cronica sottorappresentazione delle donne nelle cariche istituzionali.

16 V. i contributi raccolti nel già citato volume E. Catelani, M. D'Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., sviluppati a partire dalle relazioni presentate in occasione di un webinar svoltosi nel settembre 2020 (*Emergenza Covid-19 e genere*) e organizzato dalla rete *lecostituzionaliste* e che in maniera significativa ha come sottotitolo “Donne: la doppia discriminazione”.

17 Così si esprime A. Poggi, *Il Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene*, in E. Catelani, M. D'Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., p. 103, richiamando la *Policy Note* del 16 aprile 2020 della World Bank, che riconosce come la pandemia colpisca soprattutto donne e ragazze dal punto di vista socioeconomico (lavoro, servizi sociali e sanitari, situazione economica, protezione delle fasce deboli).

18 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1058, che richiama il documento elaborato dalla Commissione di genere della Società Italiana degli Economisti, *Documento Relativo al Covid-19*, 7 aprile 2020.

19 I documenti sul punto sono oramai sterminati. Si vedano i diversi rapporti elaborati dall'Istat e gli studi di Linda Laura Sabbadini. V. L. Busatta, *Puntualità ed effettività nella tutela dei diritti*, cit., p. 128.

20 V. B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 192, che, rispetto all'assenza di donne nei diversi comitati chiamati a gestire la crisi, parla di fenomeni più visibili ma meno tollerati. Parla di cartina di tornasole, anche R. Calvano, *Scuola e Covid, la cartina di tornasole delle disuguaglianze*, in E. Catelani, M. D'Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., p. 157, in specie rispetto alla scuola.

21 Si pensi alla sottorappresentazione delle donne nelle sedi decisionali o al *gender pay gap*, su v. *infra*, rispettivamente parr. 2.1 e 2.2.1.

22 B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 186.

23 C.M. Reale, *La dimensione costituzionale dell'emergenza*, cit., p. 272.

La dottrina che si è occupata del tema ha ricondotto tale effetto alla modalità verticistica di gestione del potere durante la crisi²⁴, dunque alla «centralizzazione, personalizzazione e tecnicizzazione del potere presenti da tempo»²⁵, espressione delle gerarchie del comando che, nella gestione emergenziale come peraltro in generale, molto hanno a che fare con la prospettiva di genere. Il forte squilibrio di genere nelle sedi decisionali è stato infatti individuato quale causa dello “spontaneo” e “inevitabile” orientarsi delle strutture decisionali dello spazio politico in senso mono-genere, in ragione dell’adozione della quasi totalità delle scelte mediante atti monocratici – tipicamente ordinanze anche assunte a livello territoriale (regionale o locale) o decreti del presidente del Consiglio dei ministri – da parte di uomini, posto che sono più spesso loro a rivestire cariche politiche di vertice²⁶.

L'emergenza ha anche generato una sorta di “congelamento” del percorso di affermazione della parità nella rappresentanza politica, stabilizzando a lungo, in virtù del rinvio delle elezioni, lo squilibrio esistente e, di fatto, bloccando «molte situazioni nello stato in cui si trovavano, tendenzialmente fino al superamento dell'emergenza»²⁷. Al tempo stesso, ne è risultato così confermato come «la concentrazione del potere finisce per favorire chi ha una posizione più consolidata rispetto allo stesso, rendendo difficile l'apertura anche a chi tradizionalmente partecipa da posizioni non di vertice»²⁸. In proposito, è interessante notare come simile tendenza si sia accompagnata a una reazione polemica soltanto laddove lo squilibrio di genere abbia trovato nuove forme di espressione, ad esempio, nella composizione monogenere delle c.d. *task force* nate per la gestione della crisi, determinando un almeno parziale correttivo²⁹ e comunque contribuendo a rendere visibile il problema, a nominarlo e tradurlo nei termini di una questione oggetto di dibattito pubblico. Autorevolmente è stato peraltro riconosciuto come «lo stile decisionistico divenuto la cifra dell'emergenza abbia propiziato l'inedito ricorso al potere sostitutivo a vantaggio della questione di genere almeno quanto, se non più, delle sollecitazioni di personalità e associazioni femminili, dell'impegno della ministra Bonetti e dei pareri delle esperte», ricordando in tal senso gli spunti provenienti in particolare dal «gruppo de “lecostituzionaliste” [che] aveva chiaramente prefigurato al governo la possibilità di percorrere la strada dell'esercizio del potere sostitutivo nel caso di inerzia regionale»³⁰.

-
- 24 A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit., p. 38. A proposito della verticalizzazione, L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1060, sottolinea l'utilizzo del lessico bellico, ricordando come le metafore che a esso richiamano «vorrebbero incentivare la coesione e l'ubbidienza, connessa a una gerarchia che trova il suo apice nel Condottiero da seguire e sostenere». Sul tema, rispetto alla gestione della pandemia, oltre alla dottrina citata alla nota 1, v. A. Cerri, *A margine del coronavirus: note minime in tema di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *www.rivistacriticadeldiritto.it*, 6 maggio 2020.
- 25 B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 191, e il testo richiamato di I. Massa Pinto, *Costituzione e generi: argomenti interpretativi e teorie sulla differenza sessuale*, in *Biolaw Journal – Rivista di Biodiritto*, 2019, Special Issue, 2, pp. 597 ss.
- 26 A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit., pp. 33 ss. L'autore nota peraltro come a tale aspetto è successivamente seguita una loro sovraesposizione mediatica, di fatto, invisibilizzando le donne (p. 36).
- 27 A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit., pp. 38-39, rileva come il rinvio delle competizioni elettorali abbia «comportato, e in generale comporta, quindi, anche un ritardo nel percorso di affermazione nei ruoli rappresentativi, congelando la sottorappresentanza femminile».
- 28 A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit., p. 38.
- 29 Con quella che è stata definita una “toppa”, sono infatti state inserite 6 donne in seconda battuta. M. Perrone, *Task force, la toppa in extremis all'assenza di donne*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 maggio 2020; ancora A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit., p. 38, collega la questione all'assetto patriarcale della famiglia, riconoscendo come «queste modalità concentrate e verticali di esercizio del potere sembrano connotare, nell'esperienza concreta, soprattutto la gestione maschile dello stesso e non a caso trovano una sede tipica di esplicazione nella famiglia patriarcale». 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*, 2020; E.A. Imparato, *Gli Stati di emergenza e la prospettiva di genere nei processi decisionali: un approccio comparato*, in E. Catelani, M. D'Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., p. 96; B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., 192, richiama le «critiche tempestive che colpiscono la composizione squilibrata delle task forces di esperti nominati dal governo», richiamando la lettera, fatta circolare anche come petizione, pubblicata sul blog La27Ora del *Corriere della Sera*. Per una ricostruzione della vicenda, v. https://27esimaora.corriere.it/20_aprile_12/Covid-19-taskforce-la-ricostruzione-dateci-voce-4-donne-17-non-rappresenta-l-italiaf688dd1e-7ccb-11ea-9e96-ac81f1df708a.shtml. V. la lettera della rete lecostituzionaliste sul mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2, 2020, www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Le_Costituzionaliste_Il_mancato_adequamento_delle_leggi_elettorali_regionali.pdf.
- 30 Così ritiene B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 192, che però si interroga sulle intenzioni politiche e sugli effetti ordinamentali delle norme che hanno realizzato l'intervento sostitutivo, richiamando le disposizioni

Su tali aspetti, che chiamano in causa con forza la «struttura maschile del potere, rivelandone il carattere strutturale» e interrogando così l'idea di Stato-comunità radicata nella società italiana³¹, si era peraltro prontamente sollevata l'attenzione degli organismi internazionali che avevano sollecitato gli Stati a una sensibilità sulle questioni inerenti il necessario equilibrio della rappresentanza³².

2.2. Le diseguaglianze di genere nel lavoro: un quadro di insieme circa l'impatto della pandemia sull'occupazione femminile

Un secondo aspetto che si affianca all'assenza femminile dalle sedi decisionali nel mettere in luce l'assetto discriminatorio subito dalle donne durante la pandemia riguarda indubbiamente il contesto lavorativo. Anche questo settore conferma come la pandemia abbia agito da cartina di tornasole e al tempo stesso come cassa di risonanza di un pre-esistente quadro discriminatorio, ponendosi come elemento rivelatore e acceleratore, in un rapporto di causa/effetto e generando nuove forme di disparità³³.

Molti sono gli ambiti interessati e che appare di interesse trattare disgiuntamente per le diverse implicazioni che chiamano in causa; si pensi a come la crisi da Covid abbia accentuato la vulnerabilità delle lavoratrici, in ragione del carattere stesso del mercato del lavoro, della diversa tipologia contrattuale in cui sono più frequentemente inquadrati (part-time, contratti precari) e della tendenziale maggiore precarietà occupazionale; si pensi ancora al più frequente ricorso alle dimissioni o alle risoluzioni contrattuali³⁴, anche per l'improvviso maggiore carico di cura determinato dal *lockdown*, aspetto che ha comportato un vero e proprio "shock organizzativo"³⁵ all'interno delle famiglie, gravante soprattutto sulle donne³⁶.

2.2.1. La segregazione orizzontale e verticale quale nuova forma di discriminazione in forma indiretta

Tra i diversi aspetti da rilevare considerando il contesto lavorativo e le discriminazioni di genere durante la pandemia, vi è l'aver enfatizzato gli esiziali effetti di alcuni fenomeni già presenti nel mercato del lavoro italiano quali la c.d. segregazione occupazionale di natura orizzontale e verticale.

La segregazione orizzontale, fenomeno che vede la presenza femminile maggiormente concentrata in alcuni settori, ad esempio nei servizi di cura, di comunità o ospedalieri³⁷, ha infatti prodotto effetti inediti. Da un lato, le donne sono risultate più esposte al contagio, essendo spesso occupate in settori lavorativi che prevedono una forte prossimità tra persone e che non si sono arrestati neppure durante

del d.l. n. 86/2020 (conv. con l. 98/2020), come "misura minimale" nell'assegnare «due voti di preferenza, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso dall'altro»), e con debole incidenza sulla composizione di genere.

31 B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 192.

32 Diversi sono i documenti delle Nazioni Unite che fanno riferimento alla necessità di garantire un'uguale rappresentanza di donne in tutti gli organismi incaricati di elaborare programmi di azione, indicare rimedi per i danni prodottisi e adottare decisioni relative a misure di contrasto alla diffusione del contagio. V. anche Commissione di Venezia 2020, *Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*, CDL-AD(2020)018; G. Silvestri, *Covid e genere*, cit.

33 Ilo-International Labour Organization, *Covid-19: Protecting Workers in The Workplace*, 2020. Ha parlato di una inattuazione del progetto costituzionale, I. De Cesare, *Il lavoro delle donne alla prova della pandemia. L'inattuazione del progetto costituzionale*, in *Nomos*, 1/2022, 26.

34 M. Bella, *Risignificare lo spazio domestico ai tempi del Covid-19: tra convivenza e lavoro femminile*, in G. Palmieri (a cura di), *Oltre la pandemia*, cit., pp. 669 ss.

35 F. Rosa, *Work-life balance e pandemia*, in E. Catelani, M. D'Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., p. 124.

36 La questione è stata subito rilevata sul piano euro-unitario, come ricorda A. Ciancio, *L'impatto della pandemia sull'uguaglianza di genere*, cit., p. 73; A.L. Nunes Santos, *What Does the Covid-19 Pandemic Teach Us about Gender Inequality?*, in *Observatory on Covid-19 Effects on Gender Equality*, 2020; M.P. García Rubio, *Gender Perspective in the Covid-19 Pandemic*, in *European Law and Gender*, 6 aprile 2020.

37 Come ricorda A. Poggi, *Il Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene*, cit., pp. 107-109, il lavoro femminile ha subito un forte impatto, poiché le donne sono maggiormente impiegate nelle attività indispensabili, ad esempio, «con l'80% del personale sanitario impiegato nei lavori di cura, assistenza e pulizia nelle ambulanze, nei pronto soccorsi, nei reparti e nelle rianimazioni; il 56% dei medici iscritti all'albo e il 77% del personale infermieristico», come pure assai elevata è la percentuale di donne occupate nel settore del commercio alimentare che mai si è fermato. L'autrice richiama pure gli studi che mostrano come le attività con maggiori difficoltà nella ripresa dopo la fase c.d. "uno" occupassero prevalentemente personale giovane e femminile.

la c.d. “fase uno”³⁸, costringendo le lavoratrici a svolgere le proprie attività in presenza, nella quasi impossibilità, per tipologia di prestazione, di accedere a modalità di lavoro agile, *smart-work* o telelavoro³⁹. Dall’altro, l’alto impiego delle donne nel settore turistico-culturale ha determinato un impatto maggiore sul lavoro femminile a seguito delle inevitabili chiusure, ponendo le premesse per una instabilità economica, e dunque sociale, di non certo facile soluzione neppure nel medio periodo.

Anche la segregazione verticale, ossia il fenomeno per cui, in una ideale scala gerarchica, le donne si trovano – in virtù dei fenomeni dello *sticky floor* e del *glass ceiling*⁴⁰ – confinate nei lavori di più basso livello, ha spesso significato una maggiore difficoltà di accesso allo *smart working* e dunque, anche in questo caso, una maggiore esposizione al contagio, confermando la subordinazione femminile nel mercato del lavoro⁴¹ che ne è risultata enfatizzata e riprodotta.

In aggiunta, con maggiore frequenza le donne hanno “scelto” di «regolare, modificare, ridurre, l’orario lavorativo», con un’opzione che, «spesso razionale dal punto di vista economico proprio perché normalmente le donne contribuiscono meno al complessivo reddito familiare rispetto ai loro partner e sono impiegate in lavori più flessibili, non può certamente considerarsi libera»⁴².

Peraltro, «[la] perdurante disuguaglianza nella distribuzione del lavoro non retribuito... non ha tenuto al riparo le lavoratrici precarie per le quali è possibile il telelavoro e che dunque non devono necessariamente ridurre formalmente le ore di lavoro, o lasciare temporaneamente il lavoro per rispondere ai bisogni di cura e domestici emergenti». Come è infatti stato puntualmente rilevato, in assenza di una condivisione delle responsabilità di cura, l’effettività del telelavoro femminile è stata messa a rischio «dalle costanti distrazioni, dal carico lavorativo aggiuntivo e dallo stato di sovraccarico mentale che le donne sono chiamate a sostenere quando lavorano da casa». In aggiunta, vi è pure da considerare come la riduzione delle ore di lavoro o l’abbandono temporaneo del lavoro finalizzati a rendere la donna disponibile per le attività di cura, certamente produrranno «conseguenze negative di lungo periodo sugli andamenti del mercato del lavoro femminile»⁴³. Tali aspetti sono da considerarsi anche nella misura in cui pongono le premesse per una penalizzazione retributiva di medio periodo a danno delle donne come per la maternità con il c.d. *motherhood wage gap*, che segna il divario tracciato tra donne con figli e donne senza figli e che agirà su tutte le interruzioni di carriera determinate o favorite dalla pandemia, anche nel medio e lungo periodo⁴⁴.

Le vicende sopra richiamate confermano come le donne siano risultate maggiormente svantaggiate in ragione di una discriminazione in forma indiretta poiché prodotta a seguito di vicende, norme, regole, neutralmente formulate ma più impattanti sul lavoro femminile⁴⁵.

38 A. Ciancio, *L’impatto della pandemia sull’uguaglianza di genere*, cit., pp. 75 ss., richiama i documenti dell’UE in merito e l’importanza sia di disaggregare i dati per sesso, sia di avere accortezze ad esempio, quanto al design dei dispositivi di protezione individuale che dovrebbe tenere conto delle differenze anatomiche tra uomini e donne.

39 A. Poggi, *Il Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene*, cit., pp. 106-107, ricorda a tal proposito le attività di vendita al dettaglio, tempo libero e servizi personali, ospitalità, viaggi e turismo che il Documento *Eurofound*, del 3 giugno 2020 evidenzia.

40 Il “pavimento appiccicoso” e il “soffitto di cristallo” rappresentano due fenomeni speculari e, in qualche modo complementari, che mostrano la difficoltà delle donne nella carriera professionale. Sul punto, si rinvia alla sterminata dottrina.

41 A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit., pp. 41-42.

42 E. Stradella, *L’impatto della pandemia sul lavoro precario nella prospettiva di genere. Alcune considerazioni*, in E. Catelani, M. D’Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., p. 135.

43 E. Stradella, *L’impatto della pandemia sul lavoro precario nella prospettiva di genere*, cit., p. 135, cui si riferiscono anche le precedenti citazioni.

44 P. Villa, F. Bettio, *Gli effetti del Covid sull’occupazione femminile*, in *Ingenere.it*, 4 giugno 2020; E. Stradella, *L’impatto della pandemia sul lavoro precario nella prospettiva di genere*, cit., pp. 135-136; v. l’autrice richiama i lavori di E. Cukrowska-Torzewska, A. Matysiak, *The motherhood Wage Penalty: A Meta-Analysis*, in *Social Science Research*, 2020; E. Cukrowska-Torzewska, A. Lovasz, *The role of Parenthood in Shaping the Gender Wage Gap. A comparative Analysis of 26 European Countries*, in *Social Science Research*, 2020.

45 Art. 25, D. lgs. 198/2006, c.d. *Codice per le pari opportunità*, in sigla, CPO.

2.2.2. La precarietà lavorativa e la diversità di condizioni contrattuali

Vi è anche un altro aspetto del lavoro durante la pandemia che pare caratterizzarsi, a danno delle lavoratrici, nei termini di una discriminazione indiretta, in quanto vicenda apparentemente neutra che pure svantaggia in misura proporzionalmente maggiore un genere⁴⁶. Il richiamo è al precariato assai diffuso proprio in quei settori e attività che presentano un maggiore tasso di femminilizzazione, spesso collocati nell'economia informale (tipica dell'ambito domestico e della cura, ma anche del settore agricolo) e dunque con deboli protezioni sociali. In occasione della pandemia, ciò ha generato una fragilità aggiuntiva delle lavoratrici che spesso non hanno neppure potuto beneficiare dei ristori economici previsti per la sospensione delle attività.

Il precariato si è così posto come elemento moltiplicatore degli effetti della crisi sanitaria rispetto alla garanzia del mantenimento del posto di lavoro; riprendendo il principio del *Last hired, first fired*, le donne hanno infatti perso più spesso il lavoro, sia in termini assoluti, sia percentuali⁴⁷, nell'evidenza per cui la conclusione del periodo contrattuale si è spesso tradotta nella disoccupazione, impattando maggiormente sulle donne che della tipologia contrattuale a tempo determinato sono le maggiori detentrici⁴⁸. Peraltro, l'incertezza lavorativa si è trasformata inevitabilmente in una precarietà esistenziale⁴⁹, mentre decisamente più stabile è risultata l'occupazione maschile⁵⁰.

Una riflessione aggiuntiva merita il fatto che alcuni interventi certamente interessanti sul piano teorico abbiano mostrato la difficoltà di superare l'attuale assetto diseguale nella loro concretizzazione pratica. Si pensi all'effetto di un intervento normativo che, al fine di consentire il pieno accesso alle tutele sociali, aveva previsto facilitazioni nella regolarizzazione di alcune tipologie professionali (agricoltura, allevamento, pesca, lavoro domestico, assistenza alla persona)⁵¹, spesso confinate nell'informalità. Per quanto si tratti di ambiti nei quali il lavoro femminile è statisticamente prevalente, i dati mostrano come a beneficiare maggiormente della possibilità di regolarizzazione siano stati gli uomini⁵², aspetto di interesse nel mostrare come il "valore" abbinato a un'attività tipicamente femminile ha generato l'interesse anche per il lavoratore di sesso maschile.

2.2.3. Pandemia e cura

Trattando di lavoro, genere e pandemia, un ultimo passaggio si impone come imprescindibile e riguarda il complesso rapporto con le attività di cura⁵³, in una almeno duplice e ambivalente prospettiva. Da un lato, la crisi sanitaria e il conseguente *lockdown* hanno di certo determinato un aggravio significativo dei carichi di cura⁵⁴, enfatizzando lo squilibrio di genere che tradizionalmente li caratterizza, come mes-

46 V. il riferimento alla nota precedente.

47 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1062. Fino all'83,9% secondo il *Global Gender Gap Report 2020* del World Economic Forum; v. sul tema, C.P. Chandrasekhar, J. Ghosh, *Informal Workers in the Time of Coronavirus*, in *www.net-workideas.org*, March 24, 2020; per i dati, v. quando pubblicato dall'Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro, *Focus sull'occupazione femminile. Donne al lavoro: o inattive o part-time*, 2019.

48 A. Poggi, *Il Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene*, cit., pp. 107 ss.

49 E. Stradella, *L'impatto della pandemia sul lavoro precario nella prospettiva di genere*, cit., pp. 138 e 141.

50 A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit., p. 41, che rinvia a R. Lugarà, A. Pertici, *La parità retributiva tra uomini e donne: brevi spunti di riflessione sull'(in)effettività di un diritto alla luce delle recenti decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 1, pp. 26-60.

51 Si tratta di una normativa fortemente voluta dalla allora ministra per l'Agricoltura, Teresa Bellanova; v. art. 103, d.-l. n. 34/2020, c.d. decreto "Rilancio".

52 V. i dati dei report periodici elaborati dal Ministero dell'interno. Delle circa 220.000 domande, oltre l'80% ha riguardato il settore domestico; per quanto riguarda le nazionalità dei lavoratori per i quali è stata presentata la domanda, non si rileva una corrispondenza a quelle che statisticamente risultano impiegate nel settore domestico e di assistenza alla persona. Ministero dell'interno, *Emergenza dei rapporti di lavoro 2020*, in https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emerzione_15082020_ore_24.pdf.

53 O. Giolo, *Il virus, il genere, la cura: una rivoluzione ai tempi del CoViD-19?*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2020, 3, pp. 53-66.

54 Come ricorda A. Poggi, *Il Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene*, cit., pp. 107-109, «Le disposizioni varate per il contenimento del contagio hanno, d'altra parte, generato una transizione delle attività di assistenza e cura dall'economia retribuita a quella non retribuita, riportando in seno alle famiglie (e alle donne in particolare) quelle attività che erano affidate a lavoratrici esterne (baby-sitter, badanti, collaboratrici), con il duplice effetto di lasciare molte donne impiegate in

so in luce nei documenti degli organismi internazionali⁵⁵. Nell'ambito della cura, infatti, «il gap gender si è mostrato con evidenza, rivelando la situazione di un Paese che investe poco nel welfare familiare e scarica impropriamente sulle donne il peso pressoché totale delle responsabilità di cura»⁵⁶, anche in ragione degli scarsi investimenti in materia e di servizi all'infanzia che renderebbero possibili politiche di conciliazione⁵⁷.

L'impatto della pandemia sulla cura si è posto sia in termini qualitativi, sia quantitativi, per come ha sottratto alle donne spazio e tempo usualmente dedicato ad altro e generando il sovrapporsi di compiti produttivi e riproduttivi, negli stessi spazi. Sotto il profilo quantitativo, infatti, la chiusura di ogni attività ha comportato un oggettivo aumento del lavoro domestico per la forzata presenza in casa di tutte le componenti familiari e durante l'intero arco della giornata, peraltro «in una fase che richiede particolare attenzione all'igiene personale e delle superfici»⁵⁸, ai fini di contenere il contagio. Sotto il profilo qualitativo, poi, la gravosità nella gestione quotidiana di uno spazio domestico divenuto all'improvviso spazio di lavoro (e studio) condiviso si è accompagnato anche alla necessità di ripensare il proprio ruolo di genitori, posto che la didattica a distanza ha richiesto un costante supporto nella fruizione di tutte le attività educative e formative per la prole non autonoma in tal senso⁵⁹.

Se dunque la pandemia ha generato un obiettivo aggravio della cura sulle donne, ha però avuto il merito di dare ai compiti domestici una maggiore visibilità, in generale, rendendo chiunque più consapevole del "peso" del c.d. "doppio carico"⁶⁰ e palesando la latitanza maschile. Il fatto di avere, per la prima volta, «quantificato il valore economico del lavoro non retribuito prodotto dalle donne in Italia»⁶¹, rappresenta un elemento certamente positivo nella misura in cui ne ha portato alla luce il contributo, spesso invisibilizzato ma fondamentale, per l'economia. E non è secondario che per ottenere un riconoscimento di valore, il riferimento debba sempre e comunque a ciò che può essere economicamente quantificato, sembrando invece non pensabile per la sua sola valenza sociale.

È interessante inoltre notare come la maggiore visibilità della cura abbia pure contribuito a delineare la persona addetta come «nuova figura eroica», dando il via «a una fase rifondata sul profilo della cura» che ha dato il nome a uno dei primi atti normativi adottati in risposta al Covid e che ha fatto emergere il tema «perfino nell'opinione pubblica, di solito così sorda al tema»⁶².

Tali aspetti evidenziano così il nesso fra pandemia, precariato e condizione occupazionale femminile⁶³, poiché il gravare la cura prevalentemente sulle donne ha generato effetti immediati sul lavoro,

tali attività senza occupazione e caricandole di ulteriori impegni (non retribuiti) così da dovere riorganizzare i tempi della loro quotidianità, dividendosi tra lavoro (spesso svolto da casa in smart working, ma senza spazi adeguati per eseguirlo in serenità), cura della casa, gestione delle attività scolastiche e dei momenti di gioco dei figli e spesso assistenza ai familiari più anziani». L'autrice richiama un documento del giugno 2020 (*La pandemia e il lavoro delle donne*) del Centro studi dell'Azione cattolica.

55 United Nations, *Policy Brief: The Impact of Covid-19 on Women*, 9 aprile 2020; Unicef, *Nota tecnica* del 6 aprile 2020 che, nel supporto ai *care givers*, aveva individuato una delle cinque azioni per la parità di genere nella risposta al Covid. Si richiama l'attenzione all'economia di cura, nel cui ambito continuano a esistere lavori sottoretribuiti – dagli insegnanti, alle badanti, alle baby-sitter – o non retribuiti, come i lavori domestici, invisibili sul mercato.

56 Come ricorda A. Poggi, *Il Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene*, cit., pp. 111-112, «[l]o squilibrio interno della spesa sociale in Italia è noto da tempo: le risorse stanziare sono infatti prevalentemente destinate alla spesa previdenziale, mentre è residuale la spesa per le politiche rivolte alle famiglie: circa il 6% contro l'11,2%, della Germania, il 7,7% della Francia, il 9,6% del Regno Unito e il 10,3% della Finlandia. Una voce particolarmente significativa riguarda il tasso di copertura dei servizi per l'infanzia destinati ai bambini in età inferiore a 3 anni: nel 2017, secondo Istat i posti disponibili negli asili nido coprivano meno di un quarto del potenziale bacino di utenza, garantendo dunque un'offerta sensibilmente inferiore a quella indicata nel 2002 dall'Unione europea (il 33%) come condizione necessaria per agevolare la conciliazione famiglia-lavoro e favorire una maggiore occupazione femminile».

57 F. Rosa, *Work-life balance e pandemia*, cit., 117 ss.; A. Poggi, *Il Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene*, cit., 107-109; S. Leone, *L'emergenza sanitaria e l'impatto sul (già) difficile equilibrio tra sfera lavorativa e sfera privata*, 3, 2020, pp. 67-76.

58 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., pp. 1063-1064.

59 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., pp. 1063-1064.

60 Come noto, tale espressione si riferisce al sommarsi del lavoro di cura a quello extradomestico.

61 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1064, che richiama gli studi che hanno quantificato il valore annuale della produzione familiare nel 2014 pari a circa 557 miliardi di euro, ossia il 34% del Pil prodotto.

62 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1061.

63 Come ricorda E. Stradella, *L'impatto della pandemia sul lavoro precario nella prospettiva di genere*, cit., p. 135, infatti, «Lo svantaggio economico delle donne nel mercato del lavoro è strettamente collegato alla loro (ancora) preminente responsabilità nel

ad esempio, anche rispetto al fenomeno del c.d. “*part-time involontario*”, necessario per l’insufficienza o l’inesistenza dei servizi di cura, soprattutto in alcune aree del paese che vedono una debole presenza dei servizi⁶⁴.

La questione rileva infine anche per come veicola quella “trappola della conciliazione” o condivisione del lavoro produttivo e di cura che, se declinata nel privato, finisce per diventare questione individuale, familiare, implicitamente perdendo valore e non incontrando riconoscimento sociale alcuno⁶⁵. In questo senso, si richiamano le riflessioni di chi ha parlato di “crisi della cura”, poiché, «La centralità delle forme di distanziamento sociale quale lotta alla propagazione del virus ha spostato l’asse delle nostre esistenze proprio nella sfera della riproduzione sociale, che è terreno nel quale le disparità di genere sono molto chiare e indiscusse»⁶⁶.

2.3 L’accesso ai servizi durante la pandemia

2.3.1. Il complesso intreccio tra genere e salute

Considerazioni per molti versi analoghe a quelle effettuate rispetto al lavoro possono proporsi anche nel contesto dei servizi, in particolare nell’accesso ai servizi socio-sanitari, ambito che ha visto il profilarsi di barriere aggiuntive in ragione del genere, pure a fronte dell’invito degli organismi sovranazionali a mantenerne l’integrità quale azione di risposta al Covid per la parità di genere⁶⁷, in grado di produrre effetti a medio termine⁶⁸. Plurimi sono i profili da richiamare, a cominciare dalla scarsa attenzione alla dimensione di genere che, ad esempio, avrebbe potuto valorizzare il potenziale della medicina di genere, superando così l’approccio tradizionale che assume(va) un corpo “neutro” dal punto di vista sessuale, di fatto, schiacciando le specificità del corpo femminile, non elaborando soluzioni adeguate a corpi anatomicamente e biologicamente assai diversi, e dunque non sempre garantendo l’efficacia, anche nei confronti delle donne, delle cure predisposte⁶⁹. Pure se timidamente evocata, essa ha avuto poco spazio⁷⁰, nonostante l’evidenza empirica mostrasse un diverso impatto delle infezioni da Covid – quanto a frequenza, sintomi, gravità della malattia, tasso di letalità – come pure un diverso effetto dei vaccini⁷¹. Va poi considerato il diverso e più forte impatto dei fattori sociali che hanno determinato nelle donne una maggiore possibilità di contrarre il virus, ad esempio, per la predominante presenza nel comparto

lavoro riproduttivo, e questo risulta centrale per comprendere le dinamiche del lavoro precario».

64 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1062 che si riferisce al Sud, ma lo stesso potrebbe dirsi delle aree periferiche, come quelle montane.

65 B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 191.

66 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1058. Secondo l’autrice, «La pandemia, dunque, ha scatenato una crisi multidimensionale, perché non è soltanto un’inedita crisi sanitaria e una grave crisi economica, ma anche “una crisi della cura”, soprattutto per l’accresciuto lavoro non pagato svolto dalle donne».

67 Unicef, *Nota tecnica* del 6 aprile 2020, lo indica tra le cinque azioni per la parità di genere nella risposta al Covid.

68 V. ONU, *The Impact of Covid-19 on Women*, 9 aprile 2020.

69 Risale all’inizio degli anni ‘90, la prima prova delle differenze di genere non limitate all’ambito riproduttivo (si trattava in specie di uno studio sulle cardiopatie), che negli anni ha condotto a considerare le differenze corporee ai fini del trattamento clinico. Gli studi hanno evidenziato come le pratiche mediche di fatto svantaggiassero le donne, in ragione della maggiore tempistica richiesta per giungere a una diagnosi, una minore applicazione di terapie salvavita, maggiori tempi di ricovero più brevi. Sul tema, v. B. Healey, *The Jentl syndrome. New England Journal of Medicine*, 325, 1991, pp. 274-275). Il tema ha recentemente trovato un riconoscimento normativo, nell’ambito della delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute (l. 11 gennaio 2018, n. 3), con una previsione che fa infatti riferimento alla «Applicazione e diffusione della medicina di genere nel Servizio sanitario nazionale» (art. 3).

70 F. Rescigno, *Per un «habeas corpus» «di genere»*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; e della stessa autrice, *Medicina di genere e autodeterminazione femminile: un percorso giuridico accidentato*, e M. Tomasi, *Sperimentazioni cliniche e medicina di genere: la ricerca dell’eguaglianza attraverso la valorizzazione delle differenze*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti, *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull’impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2020, rispettivamente pp. 203 e pp. 215 ss.

71 Come ricorda, L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1078, a differenza di altri paesi, l’Italia ha da subito pubblicato i dati disaggregati per sesso e genere. Tali diversità paiono potersi ricondurre sia a «componenti biologiche (di tipo ormonale o genetico come le differenze funzionali del sistema immunitario, il diverso equilibrio ormonale) che comportamentali (la differente incidenza tra fumo e co-morbilità, maggiore attenzione alla prevenzione sanitaria)».

sanitario e nei servizi mai sospesi, con un maggiore rischio di contagi⁷², facendo emergere la necessità di orientare ricerca e innovazione in chiave *gender sensitive*⁷³.

Si pensi, ancora, a come l'emergenza abbia determinato pesanti limitazioni e una sospensione, in particolare durante la c.d. "fase uno", nell'accesso a servizi sanitari rivolti a un'utenza solo femminile, come nel caso delle pratiche riproduttive che hanno però tempi assai precisi, legati al periodo di fecondità del corpo femminile. Tali servizi mal si prestano a lunghe fasi di sospensione⁷⁴, ricordando come la legge stessa si riferisca a una «età potenzialmente fertile»⁷⁵ quale condizione per l'erogabilità delle prestazioni con oneri a carico del sistema sanitario nazionale⁷⁶, con profili problematici nel garantire l'accessibilità in ragione del mero scorrere del tempo.

Di particolare problematicità si è anche mostrato l'accesso all'interruzione volontaria di gravidanza, che non può certo considerarsi come rinviabile *sine die*, poiché la legge impone limiti temporali precisi⁷⁷. In un contesto di per sé già complesso per il massiccio ricorso all'obiezione di coscienza che compromette l'effettività dell'accesso alle tecniche di interruzione di gravidanza⁷⁸, molti dubbi possono essere sollevati circa la fruibilità di tali servizi sanitari nei termini garantiti dalla legge 194 del 1978, che profilano forme di controllo istituzionale sui corpi delle donne lesive della libertà (di non procreare) femminile⁷⁹.

A quella relativa all'accesso ai servizi di interruzione volontaria di gravidanza, si è pure affiancata la difficoltà di ricorrere all'aborto farmacologico, servizio possibile entro un termine assai ristretto (al massimo sette settimane, 49 giorni, dall'inizio della gestazione) e la cui piena fruibilità di certo è stata assai condizionata dalle restrizioni durante la pandemia⁸⁰.

Nel delineare un quadro di insieme, appare di interesse anche rilevare come le regole introdotte per contrastare il contagio e che hanno limitato gli assembramenti, la possibilità di manifestare e la libertà di movimento fra Stati abbiano indirettamente condizionato pure l'accesso a pratiche abortive laddove tali servizi sono stati del tutto sospesi⁸¹, accentuando le forme di controllo su corpi solo femminili.

Peraltro, il tema della salute incrocia inesorabilmente lo sproporzionato impatto dei lavori di cura e il ricorso generalizzato allo *smart working*, ricordando gli studi che hanno rilevato una maggiore crescita dell'ansia e della paura per le donne, in ragione dei fenomeni di isolamento e *overworking*, aumento dello stress per l'impossibilità, di fatto, di disconnettersi⁸² e per il dover continuamente fare fronte alle esigenze familiari, in contemporanea al proprio lavoro e nell'impossibilità di fruire di servizi di sostegno specifici.

72 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1078; C. Bassu, *Diritto alla salute: l'impatto del Covid-19 sul corpo delle donne*, in E. Catelani, M. D'Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., pp. 147 ss., richiama i dati Eurostat (Eurostat, Statistiche dell'occupazione, dati ricavati a maggio 2019), che mostrano un forte squilibrio nella composizione di genere. L'autrice ricorda pure il maggiore impatto dell'infezione sulle donne, in termini numerici, riconducendolo alla maggiore presenza nelle professioni più a rischio.

73 A. Ciancio, *L'impatto della pandemia sull'uguaglianza di genere*, cit., pp. 74 ss. che richiama gli studi in materia, secondo cui «Le donne sembrano reagire più vigorosamente alle infezioni virali e produrre più anticorpi come conseguenza delle infezioni o vaccinazioni, per ragioni ormonali, genetiche o legate a differenze nei batteri intestinali. Al contempo, le donne sembrano soffrire maggiori effetti collaterali dei farmaci rispetto agli uomini. Le sperimentazioni sui farmaci e sui vaccini Covid-19 devono quindi includere analisi specifiche per sesso».

74 Come noto, infatti, il buon esito dell'accesso a pratiche fecondazione medicalmente assistita dipende in larga misura anche dall'età anagrafica di chi si sottopone a essa e non è dunque indifferente che le stesse siano state sospese così a lungo.

75 Art. 5, l. 40/2004.

76 L. Busatta, *Puntualità ed effettività nella tutela dei diritti*, cit.; M.P. Iadicicco, *Le ricadute dell'emergenza sanitaria sulle procedure di fecondazione assistita*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2020, 3, pp. 107-122, in particolare, p. 113.

77 Il carattere essenziale di tale servizio era peraltro stato ricordato anche dall'OMS che aveva invitato gli Stati di garantire l'accesso all'aborto sicuro. C. Bassu, *Diritto alla salute*, cit., pp. 147-148, che richiama la vicenda del Texas, p. 150, contenzioso sollevato evidenziando che l'aborto è una procedura essenziale e "Time sensitive" per cui non può sospendersi neanche durante la pandemia ma la corte ha ritenuto che possono esservi limiti in nome della sicurezza collettiva.

78 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1065; F. Grandi, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

79 I. Boiano, C. Botti (a cura di), *Dai nostri corpi sotto attacco. Aborto e politica*, Ediesse, Roma, 2019; L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1082.

80 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1065.

81 C. Bassu, *Diritto alla salute*, cit., p. 152.

82 E. Catelani, M. D'Amico, *Introduzione. Le problematiche di genere emerse durante l'emergenza sanitaria*, cit., 19.

2.3.2. La cultura *nerd/geek*: vulnerabilità implicite e aggregazioni comunitarie

Anche rispetto all'accesso all'istruzione valgono considerazioni per molti versi analoghe a quanto emerso nel contesto della salute, in quanto ambito che ha visto il profilarsi di barriere aggiuntive in ragione del genere, anche in questo caso incrociando lo sproporzionato impatto dei lavori di cura⁸³ e la presenza decisamente maggioritaria di personale femminile su cui la sospensione ha più gravato⁸⁴. Il riemergere dell'importanza delle professioni educative consente di condividere la sollecitazione della dottrina che si è interrogata circa il nesso fra «il progressivo deteriorarsi, negli ultimi decenni, dello status giuridico ed economico di chi lavora in questo ambito...[e il] carattere quasi monogenere del comparto»⁸⁵.

In generale, pure a fronte dell'invito da parte degli organismi sovranazionali circa la necessità di mantenere integra l'offerta dei servizi e dei sistemi di istruzione di base tra le azioni di risposta al Covid per la parità di genere⁸⁶, si è invece assistito a una moltiplicazione delle diseguaglianze, peraltro incrociando pericolosamente questione economica e fragilità sociale, ma pure collocazione territoriale e *digital divide*. In proposito, è da constatare come, analogamente ad altri ambiti, pure in questo caso la situazione non possa dirsi prodotta dalla pandemia, soltanto aggravandosi a causa di essa, anche in ragione di un quadro già complesso e ambiguo per i certamente insufficienti finanziamenti e per un sistema multilivello che già da tempo stenta a funzionare⁸⁷, con effetti che presumibilmente non scemeranno nel medio termine⁸⁸.

2.4. Fra “vecchie” e “nuove” forme di violenza nei confronti delle donne

In una riflessione sulle discriminazioni di genere, appare imprescindibile ricordare come la violenza di genere abbia attraversato la crisi pandemica e da essa sia stata attraversata⁸⁹, facendo propria la lettura che ne enfatizza l'essere una forma di espressione e al tempo stesso di causa dell'impari collocazione delle donne nella società⁹⁰.

Anche in questo caso, duplice è la prospettiva che occorre assumere, rilevando come la pandemia abbia aggravato il già complesso quadro della violenza nei confronti delle donne e, in specie, di alcune forme di esse, ad esempio, la violenza domestica, al contempo però, coniando modalità inedite⁹¹. Sotto quest'ultimo profilo, si pensi a come la pandemia e il trasferimento delle relazioni sociali nella realtà virtuale abbiano posto le premesse per il prodursi di forme di cyberviolenza, a cui non ha peraltro corrisposto una risposta adeguata, forse anche per la tardiva consapevolezza circa l'ampiezza del fenomeno. È emerso infatti come le donne sono state la categoria più colpita dall'odio *on line* ed è interessante notare come studi effettuati durante il primo periodo della pandemia rivelino che «per la prima volta i tweets contro le donne rappresentano in maggioranza insulti di impronta sessista per ragioni legate al lavoro, alla competenza e alla professionalità delle donne, mentre nelle edizioni precedenti si colpiva

83 V. <http://www.ingenera.it/news/risposte-femministe-alla-pandemia>.

84 R. Calvano, *Scuola e Covid*, cit., p. 157, ricorda come le cifre del sistema nazionale dell'istruzione mostrino una connotazione di genere molto forte: sono donne l'82,7% e il 69% dei dirigenti scolastici. V. il Rapporto Ocse, *Education at glance*, 2020.

85 R. Calvano, *Scuola e Covid*, cit., p. 157.

86 Unicef, *Nota tecnica* del 6 aprile 2020, lo indica tra le cinque azioni per la parità di genere nella risposta al Covid.

87 R. Calvano, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Ediesse, Napoli, 2019; R. Calvano, *Scuola e Covid*, cit., pp. 159 ss.

88 ONU, *The Impact of Covid-19 on Women*, 9 aprile 2020. Per un inquadramento sul tema, v. I. Rivera, *La scuola è aperta a tutti. La tutela del diritto all'istruzione nella crisi pandemica da Covid-19*, in *federalismi.it*, 14/2022, pp. 84-105.

89 Gli organismi internazionali avevano invitato gli Stati a prepararsi all'aumento della violenza di genere domestica durante la pandemia. Anche su questo punto, v. il rapporto dell'Unicef che lo indica tra le cinque azioni per la parità di genere nella risposta al Covid (*Nota tecnica* del 6 aprile 2020).

90 B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Torino, Giappichelli, 2020, in cui si radica il tema nella riflessione sull'uguaglianza costituzionale.

91 Consistenti gli studi che da subito hanno messo al centro della riflessione il tema della violenza di genere e in particolare della violenza domestica, per come attraversata dalla pandemia. *Inter alia* e rinviando al testo che segue per ulteriori riferimenti, v. J. Niemi, L. Peroni, V. Stoyanova (eds.), *International Law and Violence against Women. Europe and the Istanbul Convention*, Oxon-New York, Routledge, 2020; E. Lopes, *Impatto del Covid-19 sulla parità di genere e il problema della violenza domestica*, in *Opinio Juris*, 4 giugno 2020; F. Pidone, M. Pirrone, *Covid-19, #Istayathome and Domestic Violence*, in *European Law and Gender*, 15 aprile 2020.

in misura quasi integrale l'aspetto fisico e il corpo delle donne»⁹². Così, è stato ipotizzato un nesso per cui «anche a causa del fenomeno dello *smart working*, la donna ha mostrato anche all'interno delle mura domestiche la propria capacità e competenza in ambito lavorativo, superando quello stereotipo che all'interno della casa la voleva dedita al solo lavoro di cura e domestico»⁹³, scatenando ancora di più forme di odio.

Quanto alla violenza domestica e ricordando chi ha efficacemente sottolineato come essa non sia «una emergenza, ma un'urgenza da affrontare in modo sistematico da tempo... e che deve essere contrastata non solo nell'immediatezza, ma nel lungo periodo»⁹⁴, la pandemia ha determinato la forzata e prolungata coabitazione delle vittime con gli autori e spesso in spazi ristretti, generando isolamento e aumentando le possibilità di controllo dell'uomo su azioni e scelte della partner, pure sfilacciando la rete di supporto normalmente operante (autorità, servizi sociali) e rendendo più difficile l'accesso ai servizi⁹⁵.

I dati raccolti hanno restituito una complessità e contraddittorietà del quadro di insieme, di certo confermando la maggiore esposizione a violenza nell'ambito di relazioni intime e nel contesto domestico a causa del confinamento⁹⁶, come pure la difficoltà di rivolgersi all'autorità o alla rete di servizi. Emerge infatti un aumento nell'accesso al numero verde nazionale, come pure alle chat di sostegno attivate, ma un calo nelle denunce e nell'accesso ai servizi⁹⁷. Molte le spiegazioni ipotizzate che, da un lato, si riferiscono a un fenomeno rimasto sommerso in ragione dell'impossibilità di chi agisce atti persecutori di proseguire per le difficoltà di muoversi ma anche delle vittime di «uscire per presentare denuncia senza che il partner se ne accorgesse e temendo probabilmente l'impatto di una denuncia sulla loro incolumità in una convivenza forzata»⁹⁸. Successivamente, è invece risultato aumentato il numero delle richieste e pure dei femminicidi⁹⁹ e dei maltrattamenti in famiglia, ipotizzando una crescita in coincidenza delle rimozioni delle limitazioni alla libertà di circolazione¹⁰⁰ che fa presumere come «parte delle denunce presentate riguardi episodi commessi anche nel periodo di chiusura per la pandemia»¹⁰¹, non immediatamente presentate. Ciò conferma come «Ogni donna vittima di violenza nella propria

-
- 92 E. Catelani, M. D'Amico, *Introduzione. Le problematiche di genere emerse durante l'emergenza sanitaria*, cit., p. 20, che riportano una ricerca dell'Associazione Vox diritti. Sul tema dell'odio *on line*, v. C. Siccardi, M. D'Amico, *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'hate speech on line*, Torino, Giappichelli, 2021; in prospettiva comparata, v. I. Spigno, *Discorsi d'odio. Modelli costituzionali a confronto*, Milano, Giuffrè, 2018.
- 93 E. Catelani, M. D'Amico, *Introduzione. Le problematiche di genere emerse durante l'emergenza sanitaria*, cit., p. 20.
- 94 I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, in E. Catelani, M. D'Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., p. 53; della stessa autrice, v. *Violenza di genere e condizione femminile: la pandemia come punto di svolta?*, in *Notizie di Politeia*, 143/2021, pp. 49-58. B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., ritiene che la pandemia abbia privato di credibilità ogni lettura della violenza domestica come emergenza.
- 95 E. Catelani, M. D'Amico, *Introduzione. Le problematiche di genere emerse durante l'emergenza sanitaria*, cit., p. 19; I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., pp. 45-51.
- 96 B. Pezzini, *Esterno e interno nella pandemia*, cit., e della stessa autrice, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 189.
- 97 I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., pp. 47-48, che richiama la Relazione elaborata dalla Commissione di inchiesta sul femminicidio del Senato e approvata il 10 luglio 2020, sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da Covid-19. I dati in essa raccolti mostrano che, nei mesi di marzo e aprile, dunque nella fase uno, vi è una tendenziale contrazione dei numeri di denunce per i reati c.d. "sentinella", ossia spia di violenza di genere (maltrattamenti contro familiari e conviventi, atti persecutori, violenza sessuale), come confermato da un sondaggio a opera del Consiglio superiore della magistratura (prot. n. 8063/2020 del 4 giugno 2020).
- 98 I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., pp. 48-49.
- 99 V. il rapporto D.i.Re, *Covid-19 and the Increase of Domestic Violence against Women Survey del UN Special Rapporteur on Violence against Women*, 2020. Istat. *Violenza di genere al tempo del Covid-19: le chiamate al numero di pubblica utilità 1522, 2020*; Istat, *Il numero di pubblica utilità 1522 durante la pandemia (periodo marzo-ottobre 2020)*, 2020. Da questi studi, risulta una crescita delle richieste di aiuto e delle segnalazioni: da marzo a maggio, sono aumentate del 119% le telefonate al numero antiviolenza e stalking rispetto allo stesso arco di tempo nell'anno precedente. Per una riflessione su tali dati, v. E. Catelani, M. D'Amico, *Introduzione. Le problematiche di genere emerse durante l'emergenza sanitaria*, cit., p. 19 e A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit., pp. 40-41.
- 100 Relazione della Commissione di inchiesta sul femminicidio del Senato, approvata il 10 luglio 2020, cit.
- 101 I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., pp. 48-49.

casa rischia di non essere parte lesa soltanto dall'uomo a lei intimo che l'aggredisce, ma anche di un sistema che disconosce la dimensione politica e pubblica di questa relazione di sopraffazione qualora le istituzioni non se ne facciano carico»¹⁰²; risulta confermato pure il carattere della violenza di genere come «problema strutturale», in quello «spazio domestico divenuto totale»¹⁰³. La dottrina più attenta ha infatti messo in luce il presupposto veicolato come implicito, ovvio al punto da non essere problematizzato, per cui il «restare a casa» è stato inteso quale automatica garanzia della propria incolumità, senza considerare come proprio in questi spazi la violenza si esprime con maggiore forza e frequenza, peraltro spesso nella totale invisibilità¹⁰⁴.

L'idea semplicistica e banalizzante, affermata di frequente nelle conferenze stampa dal Presidente del Consiglio dei ministri, dello spazio domestico come «protetto e sicuro», fondata sull'idea di sicurezza come riduzione del rischio da contagio, ha determinato una contrapposizione inedita tra pubblico e privato¹⁰⁵, accompagnandosi pure alla necessità di contestare il presupposto, nient'affatto scontato, circa la disponibilità di un alloggio, la cui mancanza ha invece significato per molte donne una maggiore esposizione al rischio di violenze in ragione dell'impossibilità di accedere a un ricovero¹⁰⁶. La retorica del confinamento come garanzia della sicurezza si è così dovuta confrontare con quegli impliciti presupposti dall'idea di un contenimento del rischio da contagio che non colloca le persone in una dimensione relazionale di genere e che per tale ragione non appare persuasiva laddove porta alla luce e rimarca le diverse condizioni sociali che lo spazio domestico riproduce, con un effetto moltiplicatore della diseguaglianza che, al tempo stesso, esso manifesta¹⁰⁷.

È un fatto che l'aumento della violenza domestica nel periodo del confinamento si sia affiancata a una contrazione dei servizi previsti, con la chiusura, nella «fase uno», dei centri antiviolenza e delle case di rifugio e la conseguente inaccessibilità di uno spazio sicuro per le donne vittime di violenza, cui si è peraltro tentato di porre rimedio mediante una serie di azioni e buone pratiche¹⁰⁸.

Ma è in generale la consapevolezza di come la «cultura della violenza contro le donne... si nutre della subalternità del «femminile accidentale» (artt. 13 e 32)»¹⁰⁹ a doversi considerare centrale in una riflessione sul tema, soltanto così potendosi cogliere l'ampiezza del fenomeno e la sua reale dimensione che trascendono l'ambito individuale e domestico, ponendosi quale questione pubblica e politica.

È dunque importante fare tesoro della lezione che dalla pandemia può trarsi quanto a «una maggiore consapevolezza che, da un lato, le mura domestiche non sono per la donna e per i suoi figli... il luogo sicuro che sulla base del comune sentire ci si potrebbe aspettare; dall'altro lato, che la donna nei luoghi pubblici o nel lavoro può trovare vie di fuga e strumenti di protezione»¹¹⁰.

102 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1066.

103 B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 189. Di inquadramento, B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso*, cit.

104 Ricorda I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., p. 51, come «l'obbligo di stare a casa per evitare il rischio di diffusione dei contagi costituisca una vera e propria condanna per la donna, imponendole senza soluzione di continuità la reclusione tra le mura domestiche con colui che le infligge costanti umiliazioni, costrizioni, oltre a esercitare sul suo corpo in molti casi violenza fisica e sessuale». L'autrice richiama G. Barbara, F. Facchin, L. Micci, M. Rendiniello, P. Giulini, C. Cattaneo, P. Vercellini, A. Kustermann, A., *Lockdown, and Intimate Partner Violence: Some Data from an Italian Service and Suggestions for Future Approaches*, in *Journal of Women's Health*, 10, 29, 2020, pp. 1 ss.

105 B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 186.

106 WHO, *COVID-19 and violence against women What the health sector/system can do*, 26 marzo 2020. V. anche la *Declaration of the Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) on the implementation of the Convention during the COVID-19 pandemic*, che riconosce come «Mindful that such a risk is particularly high for women and girls belonging to disadvantaged groups and/or at risk of multiple discrimination depending notably on their social or ethnic/national origin, such as for example women with disabilities, women in prostitution, elderly women, migrant and asylum-seeking women». Inoltre, si afferma come «Where particularly vulnerable groups of women are concerned, such as asylum seeking and refugee women, special efforts should be made to ensure their access to information and support services for any experiences of violence in reception facilities».

107 B. Pezzini, *Esterno e interno nella pandemia*, cit., 2020, p. 21.

108 V. *infra*, par. 4.2. di questo scritto.

109 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., pp. 1058-1059.

110 I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., p. 47.

Di certo, la questione è lunga dal dirsi risolta, come i casi di cronaca confermano quasi quotidianamente, e richiede di considerare gli effetti che si produrranno nel breve e nel medio periodo, diversamente non potendosi ipotizzare percorsi di superamento dello *status quo*. Valga dunque il richiamo della dottrina che, in caso di violenza domestica, ha invitato il legislatore «a formulare un diverso bilanciamento tra esigenze di salute collettiva e libertà personale e di circolazione della donna e dei minori, giungendo ad attenuare o rimuovere le restrizioni ai suoi spostamenti oppure procedendo sistematicamente all'allontanamento dell'uomo maltrattante dalla casa familiare, in modo da separarlo dalle sue vittime»¹¹¹.

L'insieme del quadro proposto quanto ai diversi profili di discriminazioni sul genere fondate consente di confermare come la pandemia abbia arrestato «un processo e per alcuni versi ha segnato addirittura un ripiegamento nel cammino volto al superamento delle discriminazioni di fatto», anche in ragione del suo essere considerata una questione secondaria di cui ci si può occupare semmai in periodi ordinari ma non certo nell'emergenza¹¹².

Una precisazione appare doverosa nel riconoscere come alla mappatura proposta, che si è voluto distinguere per ambiti, non corrisponde però una netta e rigida suddivisione, poiché le questioni sono strettamente interrelate tra loro. Gli esempi potrebbero essere molti, ma basti ricordare il nesso fra precarietà e cura, posto che i lavori di cura sono precari e che le responsabilità di cura spesso determinano instabilità lavorativa, cui a sua volta si lega una maggiore fragilità economica, dunque imponendo di considerare la dimensione sociale, che pure è stata individuata quale causa di un maggiore rischio di subire violenza e di non potersi sottrarre a essa per l'assenza di autonomia.

La questione, cui non è possibile in questa sede dedicare ulteriore attenzione¹¹³, è dunque da inquadrare per come attesta la necessaria assunzione della complessità come categoria, nella necessità di osservare il complesso rapporto fra genere e pandemia, quale trama non segmentabile a compartimenti stagni, nel più articolato rapporto fra genere e diritto.

3. Genere e pandemia nella pluralità dell'essere donna

Nel valutare l'impatto della pandemia rispetto al genere, occorre considerare come particolare fragilità sia stata vissuta da coloro che hanno vissuto il combinarsi di più condizioni di discriminazione o vulnerabilità¹¹⁴, «già alla base di forti disegualanze anche tra le donne»¹¹⁵. Infatti, la pandemia ha plasmato inedite forme di doppia marginalità ed esemplato un caso di discriminazione in forma multipla¹¹⁶, nelle

-
- 111 I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., p. 45.
- 112 A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit., p. 42. Similmente, L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1058, secondo cui «il 2020 ha segnato un forte arretramento in tema di parità di genere, scatenando un drammatico aggravarsi delle disegualanze di genere».
- 113 A. Poggi, *Il Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene*, cit., p. 113. Si v. ad es. il Report sul *global gender gap* annuale del World Economic Forum che ricorda come «gli indici utilizzati... l'empowerment politico, la partecipazione economica, l'accesso all'educazione e la fruizione dei servizi sociali e sanitari... sono inversamente interdipendenti uno dall'altro, nel senso che non è detto che una buona posizione su uno implichi immediatamente l'avanzamento in un altro».
- 114 M. D'Amico, *Emergenza, Diritti, Discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, giugno, 2020, in https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Marilisa_D_Amico_-_Emergenza_diritti_discriminazioni.pdf; Id., *I diritti fondamentali alla prova dell'emergenza sanitaria da Coronavirus: profili costituzionali*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2020, 3, pp. 31-52. Se si vuole, A. Lorenzetti, *Genere e condizioni di vulnerabilità nell'emergenza: l'inesorabile emersione di una doppia marginalità*, in E. Catelani, M. D'Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., pp. 57-71.
- 115 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1066.
- 116 K. Crenshaw, *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*, in *Stanford Law Review*, 1991, pp. 1241 e ss.; e, della stessa autrice, *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*, 1989, pp. 57 e ss.; C.A. MacKinnon, *Intersectionality as Method: A Note*, in *Signs. Intersectionality: Theorizing Power, Empowering Theory*, 2013, vol. 38, no. 4, pp. 1019-1030. Imprescindibile il riferimento alle opere di B. Bello tra cui v. almeno, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano, FrancoAngeli, 2020; *Diritto e genere visti dal margine: spunti per un dibattito sull'approccio intersezionale al diritto antidiscriminatorio in Italia*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 2015, 3, pp. 141-172. Sul tema, v. anche S. Marchetti, *Intersezionalità*, in C. Botti (a cura di), *Le etiche della diversità culturale*, Firenze, Le Lettere, 2013; S. Fredman, *Intersectional Discrimination in EU Gender Equality and Non-Discrimination Law*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2016;

diverse declinazioni progressivamente elaborate dalla dottrina in ragione delle modalità di agire e degli effetti. Si riprendano in tal senso le riflessioni di chi ha inteso la discriminazione multipla in senso proprio come un incrocio stradale in cui un incidente può accadere per il transito di auto da numerose direzioni e talvolta da più di una di esse¹¹⁷, richiamando le diverse nozioni tratte dal plurale combinarsi di più condizioni personali. Si parla così di discriminazione multipla in senso stretto quando la combinazione di due o più caratteri personali opera separatamente e cumulativamente; la discriminazione si dice invece composta quando avviene sulla base di due o più fattori contemporaneamente e quando uno dei fattori moltiplica o intensifica l'esperienza di discriminazione subita sulla base dell'altra condizione; è invece intersezionale quando si verifica per la contemporanea interazione di più caratteri di discriminazione in modo non definibile separatamente; ancora, è additiva quando sono presenti più condizioni di discriminazione che possono essere distinte, affiancandosi tali locuzioni ad altre espressioni come quelle di discriminazioni doppie o incrociate¹¹⁸.

Rinviando, per un approfondimento, alla riflessione che ha problematizzato l'assunzione di parametri sulla cui base una persona viene "classificata" come fragile, debole, marginale, vulnerabile, appartenente a una "minoranza", spesso non in termini numerici, ma anche (e anzi soprattutto) di visibilità nel dibattito pubblico, occorre però assumere una consapevolezza su come spesso siano gli stessi elementi assunti per la valutazione a essere fonte di quella stigmatizzazione e discriminazione che, a parole, intendono superare; inesorabilmente, essi sono infatti intesi dalla prospettiva del "gruppo" dominante in termini di accesso al potere e visibilità o comunque in quanto statisticamente maggioritario. Pare dunque che siano proprio l'assunzione e l'utilizzo delle categorie di vulnerabilità, marginalità, debolezza e minoranza, a doversi problematizzare, poiché possono potenzialmente porsi quale strumento di uno stigma che, in termini impliciti, ma inevitabili, viene a esse associato in ragione dell'essere intese quali "eccezioni" a ciò che si intende come parametro di riferimento ma che, al tempo stesso, diviene così metro di valutazione¹¹⁹.

Deve inoltre rilevarsi come, nel dibattito generato dalla pandemia, sia risultata assente la consapevolezza delle diversità individuali quale potenziale veicolo di un profondamente diverso impatto della pandemia, spesso soltanto limitandosi a osservare la condizione delle "donne" come un "gruppo" unico. Rinviando alla profondità di studi di coloro che da decenni hanno messo in luce la non correttezza di tale prospettiva¹²⁰, come pure di chi ha contestato alla radice la stessa nozione di gruppo e delle donne come gruppo definito¹²¹, è dunque importante tenere conto di come il diverso impatto della pandemia su donne e uomini si sia accompagnato a un ancora più deleterio effetto derivante dal combinarsi di genere e vulnerabilità in ragione di altre condizioni personali.

Si pensi a come l'emergenza sanitaria abbia aggravato in maniera proporzionalmente maggiore la situazione delle donne disabili, ad esempio nell'accesso ai servizi scolastici, come evidenziato peraltro dagli organismi internazionali¹²², ma pure al lavoro, anche per gli scarsi strumenti di natura rimediabile

T. Makkonen, *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore*, Turku, Finland, Abo Akademi University, 2012; M.J. Matsuda, *Pragmatism Modified and the False Consciousness Problem*, in *Southern California Law Review*, 1990, 63, pp. 1763-1782; e della stessa autrice, *Beside My Sister, Facing the Enemy: Legal Theory Out of Coalition*, Stanford Law Review, 1991, 43, 6, pp. 1183-1192. G. Moon, *Multiple Discrimination: Justice for the Whole Person*, in *Roma Rights Journal*, 2009, 2, pp. 5-10.

117 K. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex*, cit.

118 V. S. Burri, A. McColgan, *Report on Sex Segregated Services of 2008*, in http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/2009sex-segregatedservices_en.pdf; Id., *Sex Discrimination in the Access to and Supply of Goods and Services and the Transposition of Directive 2004/113/EC*, 2009, in <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3695&langId=en>.

119 M. Ainis, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del Diritto*, 1999, 1, pp. 25 ss.; L. Azzena, *Divieto di discriminazione e posizione dei soggetti "deboli". Spunti per una teoria della "debolezza"*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 36 ss.; B. Casalini, O. Giolo, L. Re (a cura di), *Vulnerabilità. Etica, politica, diritto*, Roma, IF Press, 2018. M.A. Fineman, A. Grear (eds.), *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, London, Routledge, 2016; A. Furia, S. Zullo (a cura di), *La vulnerabilità come metodo*, Bologna, Carocci editore, 2020; O. Giolo, *Il virus, il genere, la cura*, cit., pp. 53-66; O. Giolo, B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Bologna, Carocci Editore, 2018. Imprescindibile, il riferimento agli scritti di L. Gianformaggio, raccolti nel volume *Uguaglianza, donne e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2005.

120 Ci si riferisce alle elaborazioni del c.d. femminismo della terza ondata consapevoli della complessità del tema che in questa sede è soltanto possibile evocare.

121 Circa l'utilizzo della parola "gruppo", si rinvia a quanto precisato alla nota 8 del presente scritto.

122 Comunicato stampa della Special Rapporteur Catalina Devandas, *COVID-19: Who is protecting the people with disabilities? – UN rights experts*, 17 marzo 2020, in <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25725>; WHO-World

approntati, ad esempio, in caso di persone non vedenti o non udenti, svantaggiate in modo sproporzionato dallo spostamento *on line* di ogni attività. La sospensione dei servizi socio-assistenziali e scolastici e il sovraccarico di cura che ne è derivato, come pure la difficile conciliazione dei tempi di lavoro, hanno rappresentato un effetto indiretto del carattere escludente della pandemia per le donne disabili, anche in ragione dell'assenza di una strategia di *empowerment* e complessivo ripensamento¹²³. L'esiziale effetto dell'incrocio fra genere e disabilità è emerso in particolare laddove questa rappresenti un tabù che rischia di consentire o comunque non contrastare, all'interno e all'esterno dell'ambiente domestico, violenze e abusi, di essere maltrattate e confinate nel più totale isolamento¹²⁴. Le donne disabili hanno pure maggiormente patito l'impatto per il limitato accesso alle cure, in specie quanto alle non piena garanzia dei diritti sessuali e riproduttivi, anche rispetto all'accesso a controlli e terapie di base¹²⁵.

Anche rispetto all'età può rilevarsi un potenziamento della vulnerabilità, dovendosi però tenere assai distinte le questioni riguardanti donne giovani o della terza o quarta età. Molti i profili che possono qui evidenziarsi, rispetto a cui si richiama l'intreccio con la salute e con l'accesso a pratiche riproduttive¹²⁶. Inoltre, la crisi ha maggiormente impattato sulle giovani lavoratrici più impiegate in attività considerate non essenziali e dunque soggette al blocco totale nella prima fase¹²⁷.

Anche l'incrocio del genere con le condizioni relative a origine etnica, cittadinanza non europea o "razza"¹²⁸ restituisce una dimensione problematica per la maggiore vulnerabilità generata sulle donne.

Rinviando a chi si è occupato del tema l'approfondimento di come sia il fenomeno migratorio in sé a risultare condizionato dalle dinamiche di genere, a partire da una normativa solo apparente neutra che, in realtà, (sotto)intende le migrazioni quale vicenda prevalentemente "maschile", di fatto, ponendo le basi per confinare le donne in quella che è stata definita una vera e propria "periferia" connotata dalla marginalità e fragilità non solo sociale ma anche giuridica¹²⁹, occorre rilevare la mancata considerazione della specificità di tali vicende durante la pandemia.

Nonostante l'invito proveniente dagli organismi internazionali¹³⁰, non si è considerata la maggiore fragilità delle donne appartenenti a minoranze etniche che vivono una doppia fragilità, per una pluralità di ragioni, come il titolo di soggiorno spesso precario, poiché dipendente dallo statuto giuridico del proprio partner o dalla tipologia di lavoro in cui sono maggiormente collocate, ossia nei lavori di cura che sono, *ex se*, provvisori. Spesso, inoltre, la condizione di irregolarità sul suolo italiano ha, di fatto, determinato la privazione della fonte di sussistenza delle lavoratrici, in assenza di forme di sussidio analoghe a quelle predisposte per le altre professioni¹³¹, a causa della precarietà del lavoro, cui si è legata una incertezza abitativa.

Health Organization, *Disability considerations during the COVID-19 outbreak*, 2020, WHO/2019-nCoV/Disability/2020.1, in <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Disability-2020-1>, 1-14.

- 123 S. Leone, *L'emergenza sanitaria e l'impatto sul (già) difficile equilibrio tra sfera lavorativa e sfera privata*, cit., pp. 67 ss.; O. Giolo, *Il virus, il genere, la cura*, cit.; C.M. Reale, *La dimensione costituzionale dell'emergenza*, cit., 275 ss.; ASviS-Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile- Gruppo di lavoro sulla "parità di genere", *Dopo Covid-19, un futuro sostenibile inclusivo delle donne con disabilità*, 2020, in <http://www.informareunh.it/dopo-covid-19-un-futuro-sostenibile-inclusivo-delle-donne-con-disabilita/>; Asvis, *Impatto coronavirus in ottica di genere*, 2020, https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Impatto_Covid19_Goal_5_definitivo.pdf, p. 6. V. anche il report informativo: V. <http://www.informareunh.it/dopo-covid-19-un-futuro-sostenibile-inclusivo-delle-donne-con-disabilita/>.
- 124 C.M. Reale, *La dimensione costituzionale dell'emergenza*, cit., pp. 275 ss.
- 125 L. Busatta, *Puntualità ed effettività nella tutela dei diritti*, cit.,
- 126 V. *supra*, par. 2.3.1 del presente scritto.
- 127 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1063.
- 128 Come noto, l'uso di questa parola – anche nell'ambito di atti normativi, come la Direttiva 2000/43 dell'Unione Europea che ha introdotto un sistema di contesto alle discriminazioni su tale condizione personale – è assai contestato per l'implicito rinvio che opererebbe alla suddivisione dell'umanità in "razze" decisamente smentita sul piano scientifico.
- 129 O. Giolo, *Le "periferie" del patriarcato. L'uguaglianza, i diritti umani, le donne*, in T. Casadei (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 119-142. È peraltro in generale il tema della condizione di cittadino straniero rispetto alla pandemia a essere stata poco indagata; sul punto v. M.T. Ambrosio, *Il lavoro degli immigrati durante e dopo la pandemia in il diritto del mercato del lavoro*, 1/2022, pp. 183-203.
- 130 Council of Europe (2020), *Declaration of the Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) on the implementation of the Convention during the COVID-19 pandemic*, in <https://rm.coe.int/declaration-committee-of-the-parties-to-ic-covid-16809e33c6>.
- 131 Come ricorda L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1063, il decreto "Cura Italia" ha infatti escluso da garanzie di reddito e da misure di protezione per la salute le lavoratrici della cura che sono all'80% donne straniere.

La pandemia ha consentito anche di mettere in luce il carattere biopolitico di alcuni divieti come quello di accedere a volto coperto¹³² agli enti del sistema regionale che includono anche le strutture sanitarie¹³³, di fatto generando un trattamento deteriore per il combinarsi di genere e religione. L'obbligo di circolare con naso e bocca coperti per ridurre le possibilità di contagio ha messo in luce la contraddittorietà dei divieti, per ragioni di sicurezza, di circolare a volto coperto¹³⁴, peraltro già messi in discussione dalla giurisprudenza prevalente che ha ritenuto "giustificato motivo" il rispetto del credo religioso, ma pure riproposta da alcuni atti municipali che avevano introdotto divieti di circolare sulla pubblica via indossando il velo integrale¹³⁵. Il controllo sociale su corpi solo femminili che tali divieti esprimono, impattando quasi esclusivamente su donne di religione musulmana, accompagna nell'acquisire una consapevolezza del suo porsi quale limite alla libertà religiosa che anche attraverso l'abbigliamento si manifesta¹³⁶, peraltro pure precludendo il pieno accesso allo spazio pubblico e dunque ponendo le premesse per un ulteriore confinamento nello spazio privato¹³⁷.

Ragionando attorno al combinarsi di più condizioni di vulnerabilità, è importante pure mettere a tema l'asimmetrico effetto della pandemia in ragione di genere e fragilità sociale. L'invito a "restare in casa"¹³⁸ si è subito mostrato come fondato su due assunti quanto meno discutibili. Da un lato, esso presupponeva come ovvia al punto da non doversi neppure motivare la disponibilità di un alloggio, aspetto che ha reso l'invito una esortazione vuota per le persone senza fissa dimora¹³⁹, la cui condizione si è di certo aggravata per la chiusura delle strutture d'accoglienza e per la difficoltà di aver accesso a cure mediche, anche di base. In aggiunta, è indubbio che il permanere nello spazio pubblico per l'indisponibilità di un alloggio abbia mostrato la diversa collocazione di donne e uomini, dovendosi considerare la maggiore vulnerabilità delle donne in ragione del più accentuato rischio di subire violenze e aggressioni¹⁴⁰. La condizione di debolezza sociale ha pure aggravato l'effetto del *digital divide*¹⁴¹ e della segregazione occupazionale, verticale e orizzontale, delle donne, nonché della maggiore precarietà lavorativa spesso confinata nell'economia informale, nell'ambito domestico e della cura, ma anche nel settore agricolo, il cui impatto nel senso di un ampliamento del gap già esistente è ancora tutto da valutare nel medio termine¹⁴².

Accanto all'incrocio di genere e caratteristiche personali, l'intersezionalità è un tema da analizzare anche rispetto ad alcune condizioni che hanno messo in luce chiare dinamiche di genere in occasione della pandemia, come per le vittime di violenza di genere. Si richiama in proposito la dottrina secondo cui la salute rappresenta un terreno che plasma discriminazioni intersezionali, lasciando emergere il nesso inscindibile fra diritto delle donne alla salute in particolare riproduttiva e il carattere circolare fra la violazione del diritto alla salute e violenza, poiché sono lo Stato e le politiche pubbliche a generare o porre

132 D.G.R. Lombardia X/4553/2015.

133 L.r. Lombardia, 30/2006.

134 Art. 5 l. 152/1975, c.d. "legge Reale"; art. 85 TULPS.

135 A. Lorenzetti, *Il divieto di indossare "burqa" e "burquini". Che "genere" di ordinanze?*, in *Le Regioni*, 2010, 1-2, pp. 349-365.

136 G. Scarpati, *La legge Reale, il burqa e "comune sentire del popolo"*, in *Dir., inm. e citt.*, 2006, n. 1, pp. 78 ss.; N. Fiorita, D. Loprieno, *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, Firenze, 2009; D. Loprieno, *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 2009.

137 A. Lorenzetti, *Il divieto di indossare "burqa" e "burquini"*, cit.

138 A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit., pp. 39-40, parla di come «la comunicazione elogiativa della bellezza dello "stare a casa" non è parsa considerare che le case sono molto diverse tra loro, come molto diversi sono i nuclei familiari che le abitano. Conseguentemente l'obbligo – formalmente uguale per tutti – di restare a casa ha provocato, e ancora provoca in presenza di restrizioni significative, importanti discriminazioni. Tra queste, naturalmente, vi sono anche quelle di genere, che possono rendere la vita ulteriormente difficile quando si combinano con altre (a partire, probabilmente, nell'Italia di oggi, da quelle relative alle condizioni sociali), come evidenziato da Kimberlé Crenshaw negli studi sulla discriminazione multipla o intersezionale».

139 V. il Rapporto dell'associazione europea European Federation of National Organisations Working with the Homeless; FEANTSA, *Covid19: Staying Home Not An Option for People Experiencing Homelessness*, e anche FEANTSA, *7 measures authorities must take to protect homeless people from Covid*.

140 V. *supra*, par. 2.4.

141 P. Zuddas, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 3, pp. 285-307.

142 V. *supra*, par. 2.2.2.

le condizioni per generare forme di violenza contro le donne, dando forma a un rapporto di mutua e reciproca influenza¹⁴³.

Almeno un rapido cenno occorre operare a come durante la pandemia la violenza si sia abbattuta sulle donne e su alcune donne, in particolare le più giovani, in forme inedite, impedendo a coloro che sono soggette a un controllo da parte della propria famiglia quelle occasioni di confronto e incontro sociale, come la scuola, anche per le spesso accentuate difficoltà di accesso a cellulari, computer, internet, o ai servizi di sostegno, in un complessivo contesto di incremento della violenza domestica ed economica in ragione della crisi e dell'incertezza economica¹⁴⁴. È pure interessante rilevare l'aspetto per cui a rivolgersi ai centri antiviolenza sono state soprattutto donne con un titolo di studio medio-basso e disoccupate, rilevando come per alcune donne «per ragioni economiche (ma non solo) il percorso di uscita dalla violenza è più complesso e difficile. Ciò peraltro va contestualizzato in una riflessione che consideri come la fase post-pandemica caratterizzata da una contrazione dell'occupazione potrebbe accentuare la dipendenza di tali vittime dal marito o partner»¹⁴⁵.

È poi importante considerare come forma di discriminazione multipla la condizione delle donne che esercitano attività di natura prostitutiva in strada e che hanno visto rafforzata la marginalità e fragilità vissute in ragione della riduzione (se non dell'azzeramento) della fonte di sostentamento e del vuoto di tutele sociali per l'inaccessibilità dei servizi sospesi¹⁴⁶.

Un'altra condizione personale mostra l'importanza di considerare l'incrocio fra genere e vulnerabilità e riguarda le donne detenute, totalmente dimenticate nell'ambito dei provvedimenti assunti per limitare il contagio negli istituti penitenziari¹⁴⁷, confermando così quella "doppia marginalità"¹⁴⁸ che rischia di generare una "doppia pena"¹⁴⁹. In un contesto già problematicamente caratterizzato dallo

143 S. De Vido, *Gender inequalities and violence against women's health during the CoViD-19 pandemic: an international law perspective*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2020, 3, p. 87.

144 Come riconosciuto dagli organismi sovranazionali si tratta di un rischio particolarmente elevato per le donne che vivono una condizione di discriminazione multipla, chiamando lo Stato ad assicurare il pieno accesso alle informazioni e a servizi di sostegno per le vittime di violenza (*Declaration of the Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) on the implementation of the Convention during the COVID-19 pandemic*, cit.).

145 I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., p. 50.

146 È infatti indubbia la diversità sulla base delle modalità di esercizio della prostituzione, per quanto occorra ricordare che per il solo fatto di esercitare il meretricio la donna *diviene* socialmente e dunque giuridicamente fragile. Se anche rappresenti una "libera" scelta, la prostituzione rende la donna vulnerabile ed esposta a marginalità e possibile sfruttamento, fenomeni che si accentuano ove la prostituzione sia esercitata su strada, quantomeno per l'esposizione a rischi riguardanti la salute e incolumità personale. Corte cost. 141 / 2019. Sul tema, v. <http://www.ingener.it/articoli/sex-worker-nella-pandemia>; GRIPS-Gruppo di ricerca italiano su prostituzione e lavoro sessuale (2020), *Sex worker nella pandemia*, in <http://www.ingener.it/articoli/sex-worker-nella-pandemia>. Si veda il bel volume curato da A. Apostoli, *Donne, corpo e mercato di fronte alle categorie del diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2021; C. Salazar, *Il corpo delle donne e la Costituzione. Alcune domande intorno alla questione di costituzionalità proposta dalla Corte di Appello di Bari sulla "legge Merlin" e qualche riflessione sui recenti sviluppi giurisprudenziali in tema di GPA*, in Pezzini, B., Lorenzetti, A. (a cura di), *70 Anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, pp. 161-180; G. Garofalo Geymonat, *Vendere e comprare sesso. Tra piacere, lavoro e prevaricazione*, il Mulino, Bologna, 2014.

147 Come noto, già dalla c.d. "fase uno", intensa è stata l'attività normativa e amministrativa per ridurre le possibilità di contagio all'interno degli istituti penitenziari. Se si vuole, v. A. Lorenzetti, *Il carcere ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 3, pp. 48-68; A. Di Martino, *Carcere, covid-19: tutto è chiaro quel che non va; cosa si può fare, visto quel che non si vuole fare?*, in G. Palmieri (a cura di), *Oltre la pandemia*, cit., p. 1147; A.M. Campanale *Emergenza sanitaria e diritti umani: uno sguardo sul carcere*, in *Società e diritti*, 11/2021, pp. 54-71; R. Porchetti *Dal sovraffollamento all'emergenza Covid-19: la nuova veste dell'esecuzione presso il domicilio della pena detentiva* in *Rassegna italiana di criminologia*, 4/2021, pp. 344-350.

148 L. Ravagnani, C.A. Romano, *Women in Prison. Indagine sulla detenzione femminile in Italia*, Pensa, Lecce, 2013; G. Fabini, *Donne e carcere: quale genere di detenzione?*, (Antigone, XIII Rapporto sulle condizioni di detenzione-Torna il carcere), disponibile in <http://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/03-detenzione-femminile/>, 2017; M.L. Fadda, *La detenzione femminile: questioni e prospettive*, in www.ristrettiorizonti.it, 2010; G. Mantovani (a cura di), *Donne ristrette*, L'edizioni, Milano, 2018; dalla prospettiva che la psicologia sociale consente di assumere, v. E. Zilioli, *Donne detenute. Percorsi educativi di liberazione*, Milano, FrancoAngeli, 2021.

149 N. Gandus, C. Tonelli (a cura di), *Doppia pena. Il carcere delle donne*, Milano-Udine, Mimesis, 2019; G. Zuffa, S. Ronconi (a cura di), *La prigione delle donne. Idee e pratiche per i diritti*, Roma, Ediesse, 2020; G. Zuffa, S. Ronconi (a cura di), *Recluse. Lo sguardo della differenza femminile sul carcere (italiano)*, Roma, Ediesse, 2014.

schacciamento delle regole, degli spazi, dell'offerta trattamentale, dei progetti di risocializzazione, ma in generale dell'organizzazione penitenziaria nel suo insieme, su modelli pensati e realizzati assumendo il maschile quale parametro di riferimento, di rimando relegando il femminile quale "eccezione"¹⁵⁰, la pandemia ha avuto un impatto assai diverso su donne e uomini reclusi. Si pensi, ad esempio, a come la sospensione dei colloqui abbia diversamente e più gravosamente impattato sulle madri i cui figli sono all'esterno, per l'ammissione di un solo familiare ultraquattordicenne ai colloqui stessi. Peraltro, se è vero che l'emergenza sanitaria ha determinato una diminuzione in termini numerici, delle madri detenute con i propri figli, posto il facilitato accesso alle misure alternative per chiunque¹⁵¹, va rilevato come abbiano avuto un diverso accesso ai benefici le donne con cittadinanza italiana¹⁵². Questo ha confermato un asimmetrico posizionamento fra donne e uomini detenuti e fra chi abbia o meno la cittadinanza e indirettamente di chi sia in posizione di disagio sociale. Infatti, non si sono ipotizzate soluzioni specifiche, tali da evitare che il permanere in carcere fosse una diretta conseguenza della non disponibilità di un alloggio in cui espiare la pena e dunque del disagio sociale. Si pensi a come, proprio in ragione dell'esiguità del numero con cui ci si confronta, si sarebbero di certo potute utilizzare strutture ricettive, peraltro già chiuse a causa del *lockdown*, per accogliere le madri detenute con bambini piccoli o le donne in stato di gravidanza senza disponibilità di un alloggio, così da garantire la protezione dal rischio di contagio e la necessaria sicurezza del regime detentivo¹⁵³.

Molte sono dunque le vicende che possono essere osservate nel rendere visibile come gli effetti della pandemia si siano abbattuti più duramente sulle donne portatrici di condizioni di ulteriore fragilità, imponendo una riflessione sulle categorie dell'uguaglianza. Assumendo l'intersezionalità come lente osservazionale, emerge infatti il diverso modo di essere donne e l'impossibilità di categorizzare le donne come gruppo monolitico e unitario¹⁵⁴. Sotto questo profilo, non è secondario marcare la distanza rispetto alla prospettiva, pure importante, che le discriminazioni multiple sono in grado di offrire, senza però la capacità di far emergere altrettanto chiaramente l'effetto moltiplicatore non tanto dell'essere portatrici di più condizioni a rischio di marginalità, quanto del loro specifico combinarsi con il genere.

4. Le risposte alla pandemia

A fronte di un quadro di maggiore fragilità della condizione femminile e in particolare di alcuni ambiti assunti come esemplari, appare interessante rilevare le risposte che sono state – nel breve termine – approntate, sia sotto la forma di programmi politici per lo più elaborati a livello europeo, sia come provvedimenti normativi introdotti nella presa d'atto della particolare fragilità sulla base del genere, sia ancora, come soluzioni amministrative o buone pratiche.

150 S. Ciuffoletti *The female brain: la prospettiva biologicamente orientata nella tutela dei diritti delle donne detenute*, in C. Butrugno, G. Caputo (a cura di), *Vulnerabilità, carcere e nuove tecnologie. Prospettive di ricerca sul diritto alla salute*, Phasar Edizioni, Firenze, 2020, pp. 126-192.

151 Ne dà notizia la stampa del 30.3.2020, in riferimento all'uscita dal carcere di quattro madri con altrettanti bambini per differimento della pena, per l'espiazione presso una casa-famiglia protetta e per detenzione domiciliare.

152 Se nel febbraio 2020, le madri detenute con figli al seguito presenti negli istituti penitenziari erano 54 e 59 i minori, di cui 26 con cittadinanza italiana (con 30 minori) e 28 cittadine straniere (con 29 minori) e nell'aprile del medesimo anno, erano 34 le madri recluse e 40 i minori al seguito, di cui 17 con cittadinanza italiana (con 22 minori) e 17 cittadine straniere (con 18 minori), nell'ottobre 2020, si è assistito a una netta flessione fra le donne italiane, mentre il numero di donne detenute straniere è rimasto stabile; erano infatti presenti 11 madri con cittadinanza italiana, con 12 minori e 20 cittadine straniere, con 21 minori Ministero della giustizia (2020), *Detenute madri con figli al seguito presenti negli istituti penitenziari italiani distinte per nazionalità*, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page?facetNode_1=0_2&selectedNode=0_2_1.

153 Come noto, la questione appariva in via di risoluzione rispetto a un provvedimento decaduto con la fine della XVIII legislatura.

154 V. i riferimenti riportati alla nota 116 del presente lavoro.

4.1. I programmi politici sovranazionali nella prospettiva *gender sensitive*

A partire dalle istituzioni sovranazionali, non poche iniziative di studio e ricerca hanno messo al centro della riflessione gli effetti della pandemia sulla base del genere¹⁵⁵, anche in chiave di ripresa, in generale orientando i finanziamenti europei in chiave *gender sensitive*¹⁵⁶.

Il legislatore europeo ha pure approvato una proposta di Risoluzione sulla parità di genere nella crisi da Covid-19, chiedendo – sin dall'introduzione delle prime misure, fino alle fasi di elaborazione, adozione e attuazione dei piani per la ripresa – un orientamento di genere, in primo luogo attraverso la partecipazione paritaria nei luoghi decisionali¹⁵⁷. Infatti, nella *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, del 17 settembre 2020, documento che tracciava i principi di riferimento per i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza, era suggerito agli Stati membri di «adottare misure per garantire parità di opportunità, un'istruzione inclusiva, condizioni di lavoro eque e una protezione sociale adeguata», riconoscendo che «la crisi ha colpito in modo sproporzionato le donne e i gruppi svantaggiati» e ammettendo che «saranno richiesti notevoli sforzi per facilitarne l'accesso al mercato del lavoro». È inoltre affermata la necessità di «affrontare il persistere di un elevato divario occupazionale e retributivo tra uomini e donne»¹⁵⁸. Anche nell'ambito della *Strategia dell'UE sui diritti delle vittime*, che definisce i lavori della Commissione nel periodo 2020-25 in tema di vittime di violenza di genere, particolare attenzione è stata rivolta alle vittime di violenza domestica, nel quadro generatosi a seguito del confinamento in ragione della pandemia¹⁵⁹.

Nel successivo Accordo interistituzionale, fondamentale per poter gestire sia il Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea, sia il *Next Generation EU*, la Commissione è stata chiamata a predisporre una relazione annuale di accompagnamento al bilancio dell'Unione, che riporti tutte le informazioni relative alla promozione della parità tra donne e uomini, nonché dei diritti e delle pari opportunità per tutti durante l'intero periodo di attuazione e sorveglianza dei programmi pertinenti, nonché l'integrazione di tali obiettivi e della prospettiva di genere, anche rafforzando la valutazione dell'impatto di genere nelle verifiche *ex ante* ed *ex post* nel quadro di «Legiferare meglio»¹⁶⁰.

Il documento certamente più significativo è però il programma europeo, *Next Generation EU* (NGEU) che presenta tre riferimenti alla questione della parità di genere, soltanto precisando che il nuovo Quadro finanziario pluriennale «promuoverà le pari opportunità»¹⁶¹, che è opportuno accrescere ulteriormente il ruolo svolto dal bilancio dell'UE per sostenere l'attuazione effettiva degli ampi obiettivi strategici dell'UE, agevolando l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, nonché nei settori della migrazione, dell'ambiente e dei cambiamenti climatici e della parità tra donne e uomini, come pure dei diritti e delle pari opportunità per tutti (pt. 17). Si cita poi l'opportunità di «tenere conto della parità tra donne e uomini, nonché dei diritti e delle pari opportunità per tutti, e dell'integrazione di tali obiettivi», da promuovere «durante l'intera preparazione, attuazione e sorveglianza dei programmi pertinenti» (pt. 20). La dottrina ha da subito rilevato criticamente come vi sia un diverso «peso» delle condizionalità previste che pare assai debolmente riconoscere forza alle questioni di genere, rispetto al tenore deciso delle affermazioni rispetto ad altri temi (come il cambiamento climatico contro cui occorre *lottare* o l'approccio globale alle migrazioni che è *necessario assicurare*), soltanto richiamando l'*opportunità* di attivarsi in tema di parità di genere. È stato notato come spesso si tratti di generiche esortazioni che

155 Anche l'Istituto europeo per l'uguaglianza (EIGE, European Institute for Gender Equality) ha attivato numerosi studi, iniziative e attività.

156 V. ad es. la finalizzazione in tal senso di alcuni dei progetti *Horizon 2020*. Peraltro, come noto, in generale, in qualsiasi ambito di ricerca, l'obiettivo della parità di genere prevede forme di premialità. Sul tema, v. ancora A. Ciancio, *L'impatto della pandemia sull'uguaglianza di genere*, cit., 74-78 ss., cui si rinvia per un'analisi dei vari progetti.

157 V. la Relazione del Parlamento europeo sulla prospettiva di genere nella crisi Covid-19 e nel periodo successivo alla crisi (2020/2121 INI), 20 novembre 2020. E. Imperato, *Gli Stati di emergenza e la prospettiva di genere nei processi decisionali*, cit., pp. 92-93.

158 Comunicazione della Commissione. *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, COM(2020) 575 final, Bruxelles, 17 settembre 2020, pp. 8 e 9. V. F. Salmoni, *Covid-19 ed emergenza economica: le misure sovranazionali e quello che le donne non dicono*, in E. Catelani, M. D'Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., p. 182.

159 A. Ciancio, *L'impatto della pandemia sull'uguaglianza di genere*, cit., 80.

160 Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020, cit., parte II.A.16. F. Salmoni, *Covid-19 ed emergenza economica*, cit., pp. 182 ss.

161 Pt. 2 Conclusioni della Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020), Euco 10/20, Bruxelles, 21 luglio 2020, all. I).

paiono scemare il potenziale significativo di specifiche condizionalità che avrebbero obbligato gli Stati verso interventi invece rimasti così nella loro discrezionalità¹⁶².

È però vero che nelle Raccomandazioni rivolte all'Italia, sembra più forte la richiesta, pure limitata a un solo passaggio in cui si afferma che «per il futuro, al fine di promuovere una ripresa sostenibile e inclusiva, è fondamentale l'integrazione nel mercato del lavoro delle donne e dei giovani inattivi»¹⁶³, accompagnandosi però a un lessico assai deludente nella Raccomandazione 2-Paese 2019¹⁶⁴, che soltanto si riferisce al «sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro»¹⁶⁵.

Anche il Parlamento europeo, nella sua Risoluzione del 23 luglio 2020, sul *Next Generation* ha richiamato con forza l'introduzione di obblighi in materia di integrazione della dimensione di genere e impatto di genere (bilancio di genere) sia nel Regolamento sul Quadro finanziario pluriennale sia in quello relativo al *Next Generation* stesso¹⁶⁶.

Infine, nel Regolamento che istituisce il *Recovery and Resilience Facility*, si richiamano gli obiettivi della parità di genere e delle pari opportunità, come pure del *gender mainstreaming*, così come la necessità di prevedere importanti investimenti nelle infrastrutture dedicate alla cura, così da assicurare la parità di genere e l'*empowerment* economico delle donne e garantire, *inter alia*, le condizioni per facilitare l'ingresso femminile nel lavoro retribuito¹⁶⁷.

4.2. Il quadro interno. Normative, provvedimenti amministrativi e buone pratiche adottate in risposta alla pandemia

Passando al piano interno, già durante la pandemia alcuni provvedimenti avevano messo a tema la necessità di intervento sulle questioni *gender sensitive*.

Nel contesto lavorativo, per mirare al riequilibrio e in chiave di conciliazione, era stato introdotto un congedo parentale ulteriore a quelli già previsti di quindici giorni – continuativi o frazionati – previsto se entrambi i genitori di figli minori di 12 anni erano impegnati in attività lavorativa. Solamente per alcune categorie, si era pure previsto, come alternativa, un bonus *baby-sitting*, successivamente allargato all'iscrizione ai centri estivi e ai servizi integrativi rivolto all'infanzia per il periodo dalla chiusura dei servizi educativi fino al 31 agosto 2020. Tali misure, certamente non sufficienti a coprire il fabbisogno delle famiglie e le necessità di riorganizzazione dei tempi di vita, avevano però rappresentato, sul piano pratico, un primo momento di necessario intervento del decisore pubblico, e sul piano simbolico attestato la non rinviabilità di misure da adottare già nelle fasi di piena pandemia¹⁶⁸.

Anche in tema di violenza, altri interventi normativi avevano tentato di mitigare l'effetto della pandemia, prevedendo, sotto il profilo processuale, la deroga alla sospensione del procedimento e dei termini previsti per il compimento di atti processuali «nel caso di cause relative ai diritti delle persone minorenni, al diritto all'assegno di mantenimento, agli alimenti e all'assegno divorzile o a obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità, nei soli casi in cui vi sia pregiudizio per la tutela di bisogni essenziali», e nel caso dell'ordine di allontanamento immediato dalla casa familiare¹⁶⁹, tra l'altro producendo un aumento generalizzato del suo utilizzo. La Conferen-

162 Pt. 20, Conclusioni della Riunione straordinaria del Consiglio europeo F. Salmoni, *Covid-19 ed emergenza economica*, cit.

163 Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, in «Gazzetta ufficiale dell'Unione europea», C 282, punto 18. V. ancora F. Salmoni, *Covid-19 ed emergenza economica*, cit.

164 A ciò rinvia la Raccomandazione 2020 nel suo punto 25.

165 Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, in «Gazzetta ufficiale dell'Unione europea», C 301, 5 settembre 2019, punto 17 e Raccomandazione 2; F. Salmoni, *Covid-19 ed emergenza economica*, cit.

166 Risoluzione sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (2020/2732(RSP)), P9_TA(2020)0206, 23 luglio 2020, punto 16.

167 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Recovery and Resilience Facility, 14310/20, Brussels, 21 December 2020, cons. 12a.

168 Artt. 23 e 25 d.l. n. 18/2020 e art. 72 d.l. n. 34/2020. F. Rosa, *Work-life balance e pandemia*, in E. Catelani, M. D'Amico (a cura di), *Effetto Covid*, cit., pp. 125-126; M. Bella, *Risignificare lo spazio domestico ai tempi del Covid-19*, cit., p. 672, giudica tali strumenti «palliativi rispetto al carico di lavoro aggiunto a cui hanno dovuto rispondere le famiglie». Parla di «mere prestazioni emergenziali e temporanee» L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1067.

169 V. art. 83, comma 3, lett. a) e b), del d.l. n. 18/2020 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), come modificato dalla

za Stato-Regioni, sulla scia delle risultanze dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, aveva poi approvato un documento operativo in cui si riconosceva la particolare fragilità delle donne vittime di violenza e accelerato l'iter di trasferimento delle risorse alle regioni, al fine di garantire le attività dei Centri antiviolenza e delle Case-rifugio, come pure delle altre strutture pubbliche e private che costituiscono le reti territoriali a sostegno delle donne vittime¹⁷⁰.

Per evitare la sospensione, *de facto*, delle interruzioni di gravidanza, il Ministero della salute le aveva poi indicate tra le prestazioni non differibili, né rinviabili, pur dovendosi mantenere dubbi circa l'effettiva garanzia di tale diritto¹⁷¹.

Tante erano poi state le buone pratiche attivate già durante la pandemia, ad esempio, nei termini di campagne di comunicazione in tema di violenza di genere¹⁷², a testimonianza dell'attenzione istituzionale. La Ministra dell'Interno aveva ad esempio sollecitato i Prefetti a individuare ulteriori soluzioni alloggiative per le vittime di violenza, mediante requisizioni, anche temporanee, di strutture alberghiere o affini (comunque chiuse per la pandemia)¹⁷³ e chiesto a Questori e forze dell'ordine di promuovere azioni di sensibilizzazione, così da facilitare il riconoscimento di «segnali di un disagio la cui manifestazione da parte della vittima potrebbe non essere del tutto libera e piena», attivando gli strumenti rimediali amministrativi, come l'ammonimento¹⁷⁴.

Anche la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio aveva approvato un documento operativo rivolto a Parlamento e Governo per «predisporre misure e risorse economiche aggiuntive e procedure più snelle per garantire misure di protezione, sostegno e accoglienza alle donne e ai minori coinvolti, assicurando in particolare l'operatività – in piena sicurezza – delle strutture antiviolenza»¹⁷⁵.

Interessante poi il fiorire, a livello locale, di alcune significative iniziative di coordinamento, tra cui merita menzione chi ha tentato di coordinare soggetti pubblici e privati nel predisporre un piano di azioni per la ripresa post-pandemica *gender sensitive*, strutturando un tavolo di lavoro interistituzionale e con la partecipazione degli enti datoriali e sindacali, oltre che di rappresentanti del terzo settore¹⁷⁶.

legge di conversione n. 27/2020. I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., pp. 51 ss. L'autrice sottolinea l'importanza di tale previsione che evita alla donna e ai minori di dover lasciare la propria casa.

170 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1066. I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., pp. 51-52, l'autrice riporta alcuni punti Conferenza Stato-Regioni-Documento n. 3830 del 28 aprile 2020, che suggerisce alle Regioni, una serie di misure volte a garantire autonomia e autosufficienza, in primo luogo economica, ad esempio, di richiedere una semplice attestazione della mancanza di sufficiente autonomia economica, anziché di allegare alla domanda il certificato Isee, per facilitare l'accesso delle donne maltrattate al reddito di cittadinanza, o l'estensione di ammortizzatori sociali per le donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza che abbiano dovuto sospendere tirocini e borse lavoro.

171 Circolare 30 marzo 2020. C. Bassu, *Diritto alla salute*, cit., p. 153.

172 Si veda quale esempio, la campagna promossa sui *social media* (#noicisiamo). Ne riferisce il 20 marzo, cfr. <http://www.ingegnere.it/news/violenzadomestica-ai-tempi-del-covid>. Anche la Crui ha rilanciato l'allarme, invitando le università a condire nelle proprie home page la segnalazione della campagna *Libera puoi*. Le ripercorre B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., pp. 189 ss.

173 Circolare del Ministero dell'Interno n. 15350/117.

174 Circolare del Ministero dell'Interno n. MI-123-U-C-3-2-2020-25.

175 XXII-bis, n. 1; B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 190.

176 V. Tavolo *Donne per il rilancio dell'economia bergamasca*, attivato dalla Provincia di Bergamo, composto da rappresentanti di enti pubblici, privati e datoriali, organizzazioni sindacali, che ha elaborato una serie di linee di indirizzo operative perché la ripresa sia *gender oriented*. Per maggiori informazioni, v. https://www.provincia.bergamo.it/cnvpbgrm/po/mostra_news.php?id=491&area=H.

4.3. II P.N.R.R.

Di certo, il superamento delle fasi più dure della pandemia ha favorito l'ideazione di percorsi maggiormente stabili e orientanti al medio periodo, peraltro sollecitati dai programmi europei nel frattempo adottati¹⁷⁷. In tal senso, va letto il P.N.R.R.¹⁷⁸ che assume il superamento della disegualianza come obiettivo trasversale a ogni altra azione¹⁷⁹, attraverso alcune affermazioni di principio e obiettivi di sistema che fissano quali priorità trasversali a tutte le componenti l'*empowerment* femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere¹⁸⁰, di concerto con l'obiettivo di superare due ulteriori profili di disparità che caratterizzano il contesto interno, ossia la condizione dei giovani e dei divari territoriali¹⁸¹. Consapevole che la pandemia ha enfatizzato le già esistenti disegualianze (p. 14), il P.N.R.R. è infatti apertamente orientato all'inclusione di genere (p. 4) oltre che territoriale e generazionale (pp. 3 e 11), riconoscendone il valore non solo quale problema individuale, ma soprattutto come ostacolo significativo alla crescita economica (p. 33), orientandosi all'obiettivo di ridurre le disparità che frenano lo sviluppo dell'economia (p. 43).

Nel proiettare gli interventi sulle molteplici dimensioni della discriminazione nei riguardi delle donne, ad esempio, in ambito familiare, per l'impari suddivisione dei carichi di cura che sono di ostacolo all'avanzamento professionale, e lavorativo, in ogni sua fase (dall'accesso, con una partecipazione delle donne al mercato del lavoro assai minore rispetto alla media europea, al licenziamento, alle condizioni occupazionali, tra cui la disparità retributiva, i fenomeni della segregazione orizzontale e verticale, la maggiore precarietà, l'impatto della maternità), le "politiche per le donne" sono intese come volte a valorizzare le energie femminili, fondamentali per la ripresa economica dell'Italia. Per superare un simile quadro che si accompagna ai rilevati fenomeni del bullismo in ambito scolastico e del sessismo nei luoghi di lavoro aggravati durante la pandemia (p. 36), il P.N.R.R. richiama la Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, che attua la Strategia europea per la parità di genere 2020-2025, assumendo cinque priorità (lavoro, reddito, competenze, tempo, potere) e l'obiettivo, *inter alia*, di recuperare, entro il 2026, cinque punti nella classifica del *Gender Equality Index* dello EIGE (pp. 46 e 114).

Le sei "Missioni" in cui il P.N.R.R. si articola assumono come centrale il superamento delle disegualianze rilevate, mirando, rispetto alla Missione 1 (dedicata a digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) all'obiettivo di incentivare la qualità e la quantità dell'occupazione femminile, in particolare nell'amministrazione pubblica, ambito in cui tradizionalmente è elevata l'occupazione femminile e nella dirigenza, così da riequilibrare le asimmetrie esistenti e ponendosi come modello per il settore privato (pp. 46 e 114). Allo *smart-working*, si riconosce un ruolo di strumento di contrasto alla disparità di genere, in quanto incentivo – almeno sul piano potenziale – di un più corretto bilanciamento tra vita professionale e vita privata, per quanto si richiami anche la modifica dei modelli culturali che

177 Si è scelto di collocare l'analisi del P.N.R.R. in questa sezione, nell'ambito delle risposte interne alla pandemia, pur nella consapevolezza del suo essere una diretta attuazione di un atto, *Next Generation in Eu*, con cui l'Unione europea ha vincolato gli Stati. La motivazione è da individuare nella maggiore coerenza espositiva che tale scelta sembrava garantire e nel rispetto dell'andamento cronologico che ha visto introdurre una serie di strumenti attuativi dello stesso P.N.R.R. divenuto di fatto un atto interno.

178 D.-l. 6 maggio 2021, n. 59, conv. con mod., in l. 1° luglio 2021, n. 101. Il piano è disponibile in: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf; a questo indirizzo sono disponibili gli aggiornamenti: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>. V. *inter alia*, v. G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, nr. 2/2021, p. 130; A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, n. 18/2021, pp. 235 ss.; F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, pp. 32 ss.; F. Salmoni, *Covid-19 ed emergenza economica*, cit., pp. 183 ss.*

179 Si tratta del c.d. principio del *gender mainstreaming*. Come noto, già nella Piattaforma di Pechino (1995) si auspicava una centralità delle politiche di genere.

180 S. Francescon, *Il Recovery Fund punti alla parità di genere*, 20 luglio 2020, <https://eu-85.ractiv.it/section/economia-e-sociale/opinion/il-recoveryfund-punti-alla-parita-di-generel/>.

181 Come noto, il piano si articola in alcuni "obiettivi generali" e nella "struttura" (1), nelle riforme e investimenti, con la previsione di riforme suddivise in orizzontali (pubblica amministrazione e giustizia), abilitanti (semplificazione e concorrenza) ed altre c.d. di "accompagnamento al piano" (2A) e nelle sei missioni, ossia digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo (missione 1); rivoluzione verde e transizione ecologica (missione 2); infrastrutture per una mobilità sostenibile (missione 3); istruzione e ricerca (missione 4); inclusione e coesione (missione 5); salute (missione 6) (2B). Il piano che si articola lungo tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale) si chiude con l'attuazione e monitoraggio (3) e la valutazione dell'impatto macroeconomico (4).

spingono gli uomini a fruire di queste forme di flessibilità per assumersi un maggiore ruolo nei compiti domestici (p. 114).

Anche rispetto agli investimenti in banda larga, alle connessioni veloci, al potenziamento e ammodernamento dell'offerta turistica e culturale vi è un orientamento di genere, nel primo caso poiché volto a incentivare una maggiore partecipazione femminile all'economia digitale e dunque a sostenere l'imprenditoria femminile, e nel secondo poiché settori a forte presenza femminile il cui impatto sarà di incentivare l'occupazione di donne (pp. 114-115).

Nella "Missione 2" (riguardante la rivoluzione verde e la transizione ecologica), l'unico passaggio in cui si richiama l'obiettivo di contrasto alle diseguaglianze di genere riguarda l'impatto di misure connesse all'edilizia residenziale pubblica, compresa l'estensione del c.d. superbonus al 110% agli immobili di edilizia popolare, con un'ottica *gender sensitive* che emerge dal considerare come la carenza abitativa si riflette diversamente su uomini e donne in ragione del differente ruolo familiare loro attribuito e del fatto che la maggior parte delle famiglie monoparentali sono affidate a donne (p. 152).

Se la "Missione 3" relativa a infrastrutture per la mobilità sostenibile non richiama la questione di genere, più incisiva è la "Missione 4", su istruzione e ricerca, che mira al riequilibrio come azione a sostegno dell'occupazione femminile e della parità di genere in particolare attraverso il potenziamento dei servizi di asili nido e per la prima infanzia, delle scuole, così da garantire «una piena libertà di scelta ed espressione della personalità da parte delle donne», un sostegno alle madri con figli piccoli e contribuendo così all'occupazione femminile che in tali settori è assai spiccata.

Sempre nel contesto di tale "Missione", si indicano misure nella formazione professionale terziaria (ITS) e finalizzate ad agevolare l'accesso delle donne a percorsi di studio STEM (acronimo che sta per *Science, Technology, Engineering and Mathematics*), linguistiche e digitali, in particolare tra le studentesse delle scuole superiori. L'obiettivo posto è di migliorare le loro prospettive lavorative e avvicinare l'Italia alle medie europee, riducendo il divario di genere, anche attraverso il pieno superamento degli stereotipi di genere, facilitando il reclutamento femminile nei settori che vedranno ampliate le possibilità occupazionali, come quello delle ICT (cloud, intelligenza artificiale) (pp. 18, 182-186).

La "Missione 5" è di certo quella più significativa nel garantire sostegno all'*empowerment* femminile e all'occupazione femminile, in chiave contrasto alle discriminazioni di genere, attraverso misure di sostegno all'imprenditorialità delle donne (p. 26). Varie le misure che vanno dall'attivazione di specifiche forme di sostegno economico – attraverso la creazione di un fondo *ad hoc* per le attività imprenditoriali femminili¹⁸² – ad azioni di carattere operativo e di accompagnamento, per ristrutturare anche gli attuali strumenti di sostegno (pp. 204-205), con una visione, negli auspici, più aderente ai fabbisogni delle donne. Sono poi previste campagne di comunicazione multimediali ed eventi mirati che valorizzino l'imprenditorialità femminile, in particolare, presso scuole e università (p. 205), così da puntare alla piena emancipazione economica e sociale della donna nel mercato del lavoro.

Sotto il profilo operativo, il P.N.R.R. assume come obiettivo il sostegno alla realizzazione di progetti aziendali innovativi per imprese già costituite a conduzione femminile o prevalente partecipazione femminile (digitalizzazione delle linee di produzione, passaggio all'energia verde, ecc.), nonché prevedendo servizi specifici come *mentoring*, supporto tecnico-gestionale, misure per la conciliazione vita-lavoro (p. 205). È inoltre previsto un sistema di certificazione della parità di genere per incentivare le imprese a ridurre i divari nel lavoro¹⁸³.

È di sicuro interesse la sottolineatura circa l'importanza di rafforzare le politiche sociali e di sostegno alle famiglie (p. 199), così come il riconoscimento del «valore sociale dell'attività di cura». Pure riconoscendo che la cura non è una questione "di donne", si ammette che il gravare prevalentemente su di esse orienta qualsiasi forma di alleggerimento del carico alla maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, trattandosi di settori ad alta presenza femminile.

Il P.N.R.R. prevede pure che, nell'ambito dei bandi finanziati da esso e da altri Fondi collegati¹⁸⁴, saranno inserite previsioni dirette a condizionare all'assunzione di giovani e donne l'esecuzione dei progetti, anche per il tramite di contratti di formazione/specializzazione che possono essere attivati prima dell'avvio dei medesimi progetti (p. 33). Si prevedono interventi normativi tali da consentire l'in-

182 Pp. 204-205. Investimento 1.2: Creazione di imprese femminili 0,40 in miliardi di euro. Fondo impresa donna. Si tratta di NITO – di supporto alla creazione di piccole e medie imprese e auto imprenditoria – e *Smart&Start* – di supporto a start-up e PMI innovative – i cui schemi saranno modificati per dedicare risorse specificatamente all'imprenditoria femminile. Si tratta di una previsione della Legge di Bilancio 2021.

183 Investimento "Sostegno all'imprenditoria femminile" (Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere 0,01 in miliardi di euro). Così, v. PNRR, pp. 200-205.

184 Ci si riferisce ai fondi *REACT-EU* e FCN.

serimento nei bandi gara di clausole e requisiti premiali *gender oriented*, valorizzando il possibile margine di manovra delle clausole sociali nelle commesse pubbliche consentito dalla legislazione europea¹⁸⁵.

Tra gli effetti di questa missione, si assumono come indicatori un aumento del tasso di occupazione femminile¹⁸⁶ e la riduzione del gap nel tasso di occupazione fra donne di 25-49 anni con figli in età pre-scolare e donne senza figli¹⁸⁷.

La "Missione 6" (salute) connette apertamente l'obiettivo di implementare i servizi di prossimità e di supporto all'assistenza domiciliare collegandolo alla riduzione dell'onere delle attività di cura, fornite in famiglia prevalentemente dalle donne (pp. 35-36), nonché all'incremento dell'occupazione sia in tale settore a maggiore presenza femminile, sia in generale nell'economia, riducendo l'onere della cura fornito in famiglia dalle donne. Nel ricordare il diverso impatto della pandemia in ragione del genere, si richiama, sia pure blandamente, il potenziale della medicina di genere (p. 225).

Nella parte relativa al rafforzamento delle misure di revisione e valutazione della spesa, il P.N.R.R. prevede poi la necessità di implementare il "bilancio di genere" (insieme al *green budgeting*), così da disporre di un più ampio e significativo set informativo circa le dimensioni, anche finanziarie, di questi fenomeni (p. 71).

Molto interessante è poi la sezione che il P.N.R.R. dedica alla valutazione di impatto di genere e che riporta gli indicatori di inclusione di genere (oltre che territoriale e generazionale) e gli strumenti di monitoraggio relativi alle priorità trasversali (tra cui la parità di genere) del Piano, ad esempio rispetto all'occupazione femminile (Parte IV, p. 239); a tale riguardo, si ammette però che i focus del Next Generation¹⁸⁸ tenderanno ad incrementare maggiormente l'occupazione maschile, in ragione della composizione di genere che caratterizza i settori su cui più forte sarà l'impatto, come nel caso delle costruzioni¹⁸⁹.

L'auspicio è però che si generi comunque un effetto di riequilibrio per l'insieme delle misure e che l'occupazione femminile si consolidi una volta che il Piano raggiungerà gli obiettivi di incremento degli investimenti, di rafforzamento delle infrastrutture sociali e sanitarie, di conciliazione dei tempi di vita e lavoro e di miglioramento dell'istruzione e della formazione, compreso l'avviamento alle discipline STEM (p. 266).

Il P.N.R.R. cita infine gli sgravi contributivi sulle assunzioni di donne, ponendo in rilievo come la fiscalità di vantaggio per il mezzogiorno garantirà uno sgravio contributivo che sosterrà la ripresa dell'occupazione nella fase di ripartenza dell'economia e di espansione degli investimenti previsti.

4.3.1. L'attuazione del P.N.R.R.

Nei mesi successivi all'approvazione del Piano, una serie di strumenti sono stati posti in essere per garantirne l'attuazione, nel rispetto delle scadenze imposte, a cui è legata l'erogazione dei finanziamenti.

È stata così plasmata la *governance* del P.N.R.R., che prevede una Cabina di regia interistituzionale con il compito di verifica sullo stato di attuazione¹⁹⁰ e con poteri di indirizzo politico, impulso e coordi-

185 A. Lorenzetti, *Clausole e sanzioni "rosa" negli appalti pubblici*, in M. Andreis (a cura di), *I contratti pubblici tra principi interni e vincoli sovranazionali*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 747-762.

186 Pari al solo 50,1% nel 2019 e di quasi 18% inferiore a quello maschile.

187 Per le prime tale tasso è pari al solo 74,3% delle seconde; rilevando anche la diversità di genere quanto all'incidenza dei Neet fra i giovani che è pari al 27,9% delle donne e al 19, % degli uomini.

188 Transizione ecologica, le infrastrutture per la mobilità sostenibile, le reti di telecomunicazione e la digitalizzazione.

189 Nel *Rapporto Geese*, si dà conto di come «gli aiuti finanziari dell'UE confluiscono soprattutto nei settori produttivi a predominanza maschile (costruzioni, trasporti, agricoltura, energetico, tecnologico e digitale). Pertanto, secondo le autrici del Rapporto, l'impianto del Next Generation EU, sostenendo un'economia al maschile, anziché operare in funzione di riequilibrio, andrebbe ad aggravare le disparità di genere nel mercato del lavoro. Da qui, una serie di raccomandazioni all'UE nella direzione di reindirizzare il focus del Recovery Fund a includere investimenti nei settori con maggiore potenziale di impiego per le donne, tra cui, principalmente quelli che coinvolgono le attività di cura». Diffusamente sul punto, A. Ciancio, *L'impatto della pandemia sull'uguaglianza di genere*, cit., pp. 83-84.

190 A. Lorenzetti, *PNRR e (dis)eguaglianza di genere: la grande illusione?*, in *La Magistratura*, 2022, 2, 67-77; G. Menegus, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, 4, p. 945.

namento generale sull'attuazione degli interventi¹⁹¹, nonché di raccordo tra i diversi livelli di governo, centrale e territoriale, valorizzando il principio di sussidiarietà¹⁹².

A supporto della Cabina di regia, sono previsti un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere, con funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposte dei possibili strumenti di definizione e attuazione del Piano¹⁹³, al fine di migliorarne l'efficacia e integrarne gli strumenti¹⁹⁴ e un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzioni consultive¹⁹⁵.

In attuazione delle previsioni di tema di commesse pubbliche, sono stati introdotti requisiti di accesso e clausole premiali¹⁹⁶ per interventi finanziati, anche solo parzialmente, con le risorse del P.N.R.R.¹⁹⁷ o dei fondi a esso complementari¹⁹⁸, ad esempio, prevedendo, nei bandi pubblici e nel solo caso di aggiudicazione, l'obbligo di assicurare alle donne almeno il 30% delle assunzioni necessarie a realizzare il progetto (oltre al 30% riservato ai giovani)¹⁹⁹.

Per partecipare alle gare pubbliche – sia sopra e sotto soglia di rilevanza comunitaria – indette successivamente all'entrata in vigore della normativa, gli operatori economici pubblici e privati devono inoltre avere predisposto e consegnato il Rapporto aziendale di parità sul personale, che sono tenuti a redigere con cadenza biennale²⁰⁰ e che, per evitare sanzioni, deve essere trasmesso congiuntamente all'attestazione della sua conformità a quello eventualmente già trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e alle consigliere regionali di parità²⁰¹.

Ancor più di recente, a testimonianza di un quadro in continua evoluzione, si segnala come alle pubbliche amministrazioni sia riconosciuta la possibilità adottare misure *ad hoc* per attribuire «vantaggi specifici... al genere meno rappresentato»²⁰². Può sin d'ora ipotizzarsi che un ulteriore passo in questa direzione venga compiuto con la revisione del Codice dei contratti pubblici, che estenderebbe tali regole a tutte le procedure a evidenza pubblica.

Nella fase attuativa, è divenuta operativa la previsione circa la certificazione della parità di genere²⁰³, con cui l'azienda può testimoniare quanto intrapreso per superare o mitigare il *gender gap* in una pluralità di ambiti, ad esempio rispetto alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale, di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità, potendo altresì ottenere un bonus contributivo laddove superi le verifiche dell'organismo certificatore. Il complesso

191 D.l. 77/2021, conv. con mod. con la l. 108/2021. Decreto Dipartimento pari opportunità, 27 gennaio 2022, «Istituzione della Cabina di regia interistituzionale per la parità di genere».

192 S. Profeti, B. Baldi, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, pp. 431 ss.; S. Parisi, *Pnrr e meccanismi di raccordo: C'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. Antonietti, A. Pajino (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia: problemi e prospettive*, Bologna, 2022, pp. 259 ss.; M. Trapani, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, pp. 181 ss.; G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, p. 723; C. Mainardis, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 151-152.

193 Previsto dalla legge di bilancio 2022 (art. 1, c. 139-147, l. 234/2021).

194 Decreto Dipartimento pari opportunità, 22 febbraio 2022.

195 Dpcm 14 ottobre 2021. Il tavolo è composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva.

196 V. art. 47, co. 4 e 5, d.-l. 77/2021 (c.d. Decreto Semplificazioni-bis), per la cui attuazione sono state approvate Linee guida, adottate il 7 dicembre 2021, con Decreto del Ministro per le pari opportunità e della famiglia e del Ministro per le politiche giovanili; v. la Delibera n. 122 del 16 marzo 2022, adottata dall'ANAC, cui spetta il monitoraggio della misura.

197 Regolamenti (UE) 2021/2400 e 2021/241.

198 V. Piano nazionale per gli investimenti (a esso) complementari (PNC), d.-l. 59/2021, che prevede finanziamenti integrativi al PNRR con risorse nazionali.

199 È però possibile motivare il mancato rispetto, così sottraendosi all'obbligo previsto.

200 Art. 46, CPO.

201 A tale obbligo sono soggetti, a pena di esclusione dalla gara, gli operatori che occupano oltre cinquanta dipendenti, mentre in caso di un numero pari o superiore a quindici dipendenti e non superiore a cinquanta, vi è l'obbligo di produrre (e trasmettere alle RSA e alle consigliere regionali) la relazione, entro sei mesi dalla conclusione del contratto. Art. 47, co. 3, d.-l. 77/2021.

202 Art. 5 D.L. n. 36/2022.

203 Introdotta con l. del 5 novembre 2021 n. 162 (art. 4), di modifica del CPO art. 46-bis.

sistema prevede una serie di passaggi e il rispetto di alcuni requisiti minimi che spetta all'organismo certificatore verificare²⁰⁴, anche quale requisito per la partecipazione alle procedure di evidenza pubblica e individuandolo quale criterio premiale nelle commesse²⁰⁵.

Rapida attuazione hanno altresì incontrato le azioni di sostegno all'imprenditoria femminile, con il "Fondo Impresa femminile", finalizzato a sostenere la nascita, lo sviluppo e il consolidamento delle imprese guidate da donne attraverso contributi a fondo perduto e finanziamenti agevolati²⁰⁶ e con l'istituzione del Comitato Impresa Donna cui sono attribuiti compiti di aggiornare le linee di indirizzo per l'utilizzo delle risorse del Fondo e formulare raccomandazioni sui temi della presenza femminile nell'impresa e nell'economia.

In aggiunta a ciò e nel tracciare un solido quadro, sono inoltre state previste misure per estendere anche alle società, pur se controllate dalle amministrazioni pubbliche, l'equilibrio fra i sessi negli organi²⁰⁷.

Inoltre, significativa è la modifica del Codice pari opportunità nel senso di inquadrare quale forma di discriminazione indiretta la modifica delle condizioni e dei tempi di lavoro idonee a generare uno sfavorevole impatto in ragione del sesso e delle esigenze familiari o ancora a limitare le opportunità di partecipazione alla vita o alle scelte aziendali, questioni che grande impatto hanno nei termini di conciliazione vita privata-lavoro e in specie sul lavoro delle donne su cui maggiormente grava il carico di cura.

Testimonia il complessivo fermento sul tema il fatto che, dall'8 marzo 2021, il Servizio studi della Camera dei Deputati avesse avviato in via sperimentale l'analisi di impatto di genere quale elemento dei dossier di documentazione sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare all'esame della Camera stessa²⁰⁸.

4.3.2. Potenzialità e criticità del Piano e degli strumenti attuativi

Di certo, l'approvazione del Piano e dei suoi primi strumenti attuativi ha rappresentato un *unicum* sia in termini di finanziamenti, sia di capacità di intervento massiccio in ognuno degli ambiti da esso toccati, prestandosi a una lettura in chiaro-scuro. Appare fondamentale già la sua capacità di nominare lo stato di disuguaglianza, quantificandolo e restituendo a esso una posizione di centralità spesso non scontata nell'azione pubblica.

La consapevolezza dell'emergenza e dell'urgenza²⁰⁹ di interventi volti al superamento dello squilibrio di genere ha condotto all'introduzione di strumenti che, per quanto limitati e fortemente condizionati da obiettivi economici/stici, porteranno di certo alcuni cambiamenti. Si pensi ai finanziamenti rivolti all'orientamento nella formazione alle materie scientifiche per abbattere gli stereotipi che tanto condizionano i percorsi individuali universitari e di riqualifica professionale o al tema del lavoro e dell'imprenditoria femminile, su cui si è intervenuto con azioni positive e la previsione di fondi *ad hoc*. Così anche l'obiettivo di sgravare le donne dal lavoro di cura per garantire loro più eque possibilità di carriera è di certo condivisibile, ad esempio laddove prevede il potenziamento degli asili nido (v. il Piano asili nido nella Missione 4) o il fondo per la cura per le persone non autosufficienti.

L'aspetto però di maggiore significato è da ricondurre al piano teorico-concettuale che definitivamente riconosce nell'Unione Europea qualcosa di assai distante da quella *comunità economica* finalizzata al libero scambio sancita nel Trattato di Roma (1948) e progressivamente evoluta verso una dimensione orientata al *progresso sociale*²¹⁰, mettendo al centro dell'azione pubblica l'obiettivo di non lasciare indietro coloro che sono penalizzati da una condizione personale legata al genere, all'età o provenienza territoriale. Per superare il quadro di disuguaglianza, il Piano mira dunque a «eliminare la distanza tra chi

204 Sul punto, v. le "Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere", approvate il 16 marzo 2022.

205 Art. 34, d.l. n. 36/2022; art. 46-bis, CPO.

206 Legge di bilancio per il 2021. V. <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/fondo-a-sostegno-dell-impresa-femminile>.

207 Si prevede una presenza del genere meno rappresentato per almeno due quinti dei componenti. L. 275/2021. V. <https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2022/03/12/parita-genero-lavoro-pnrr-rapporto-aziendale-differenza>.

208 Si è così dato seguito a un ordine del giorno – O.d.g. 9/Doc.VIII, n. 6/18, Spadoni e altri (testo modificato nel corso della seduta) – approvato nella seduta del 30 luglio 2020.

209 I. Pellizzone, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, cit.

210 L. Bianchi, *L'impatto del PNRR sulla coesione economica e sociale*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2/2021, pp. 52 ss.; A. Poggi, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 199 ss.; G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 130.

ha e chi non ha, di raffreddare la corsa di chi è avanti per accelerare quella di chi è indietro»²¹¹, così da rendere possibile un miglior benessere complessivo e un maggiore livello di competitività, senza però assumere pienamente l'idea di una giustizia sociale. Nella stessa direzione pare orientata l'idea della promozione e valorizzazione delle competenze femminili per incrementare il PIL, non però al fine di superare le disparità che sistematicamente le penalizzano.

È assai rilevante l'essere riusciti a combinare gli aspetti di aumento della *quantità* dell'occupazione femminile, per quanto forte sia l'orientamento in settori e profili lavorativi in cui è più presente il lavoro femminile o che sono caratterizzati dal precariato e da basse remunerazioni, con quelli della *qualità*, comunque prevedendosi misure che riguardano tutti i livelli di carriera.

Fondamentale sarà poi il patrimonio conoscitivo che le misure previste consentiranno di far emergere²¹², grazie all'azione di organismi e strutture delle quali si auspica una stabilità (si pensi, ad esempio, all'Osservatorio per la parità di genere).

Di certo, il P.N.R.R. e le misure attuative orientano con forza la leva pubblica verso obiettivi di parità di genere, segnando un impegno assai rilevante per il "peso" dell'amministrazione pubblica come operatrice economica (ad es. circa le commesse pubbliche).

Tuttavia, è importante essere consapevoli altresì dei limiti e delle zone d'ombra che il P.N.R.R. presenta, a partire dalla certamente insufficiente dotazione finanziaria²¹³, alla limitatezza degli obiettivi finalizzati sì al riequilibrio, ma con parametri che paiono essere battaglie di retroguardia, assumendo un quinquennio come limite per raggiungere risultati che l'Unione europea chiede all'Italia da quasi un ventennio²¹⁴. Gli interventi specifici volti a superare le disegualianze sono poi assai limitati numericamente (quattro interventi su 34), la maggior parte avendo un impatto indiretto.

Vi sono poi alcune mancanze di strategia di medio periodo, non puntandosi ad esempio a valorizzare la possibile creazione di lavoro in settori in cui si ipotizza una crescita (si pensi all'ambito *green*), né a una garanzia dell'occupazione femminile, neppure nel pubblico impiego laddove di certo il decisore pubblico avrebbe (avuto) un ampio margine di manovra.

In generale, anche laddove le misure sono, sulla carta, di grande impatto, rischiano però di naufragare in ragione delle possibili eccezioni consentite. Si pensi, ad esempio, alla previsione come obbligatoria di una quota di occupazione femminile (30%), di certo importante, ma di natura temporanea e soprattutto limitata ai finanziamenti del P.N.R.R., peraltro tale da consentire il mancato rispetto mediante adeguata motivazione; anche l'assenza di indicazioni chiare sulla vigilanza nella sua applicazione sembra porre le premesse per un obbligo – netto sul piano normativo – che potrà però essere disatteso nella pratica, eludendo le previsioni.

Tale aspetto è ancor più significativo poiché gli investimenti del Piano sono concentrati in comparti caratterizzati da lavoro prevalentemente maschile (così, l'edilizia e le infrastrutture), che dunque beneficerà in prima battuta dell'aumento dell'occupazione²¹⁵. Gli investimenti nel settore cultura potrebbero impattare maggiormente sulle donne, se però si terrà conto della situazione di fatto che vede un netto *digital (gender) divide* e una minore presenza delle donne nelle discipline STEM che tali settori chiamano in causa, ma pure del peso degli stereotipi che comunque svantaggiano le donne che intraprendono studi tecnico-scientifici, diversamente rischiando che sia ancora una volta l'occupazione maschile a trarne beneficio.

211 G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 130.

212 Sia pure rispetto alla violenza contro le donne, v. M. Corsi, *Rendere visibile l'invisibile*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso*, cit., p. 163, che sottolinea l'importanza di disporre di numeri in grado di quantificare la complessità del fenomeno.

213 Soltanto l'8% dei fondi del PNRR per la parità di genere sono considerati a impatto diretto. Degli oltre 38,5 miliardi di euro di fondi destinati alle misure per la parità di genere – oltre il 20% del totale – la maggior parte avrà un effetto indiretto e soltanto l'1,6% delle risorse del PNRR è su interventi rivolti alle donne (in particolare nelle missioni 4 e 5) e il 18,5% su interventi con un effetto solo indiretto sulla riduzione dei divari a sfavore delle donne. V. fonti del MEF: <https://www.mef.gov.it/focus/Le-diseguaglianze-di-genere-in-Italia-e-il-potenziale-contributo-del-PNRR-per-ridurle/>; v. <https://www.openpolis.it/le-misure-del-pnrr-che-potrebbero-favorire-la-parita-di-genere/>.

214 Si vedano le prese di posizione pubbliche di Linda Laura Sabbadini (Istat) su tali aspetti.

215 Nel complesso, il Piano coinvolge, per quasi l'80% delle risorse, i settori caratterizzati da una prevalenza di lavoratori di sesso maschile, mentre poco più del 18% è destinato a quelli in cui prevale la quota di forza-lavoro femminile. La restante parte degli interventi tocca infine le misure specificamente rivolte alla promozione del lavoro femminile nell'ambito di molteplici settori economici. V. <https://www.sace.it/education/dettaglio/pnrr-ed-empowerment-femminile-come-raggiungere-la-gender-equality>.

È però in generale l'idea di una donna presa in considerazione per la sua vocazione "naturalmente"²¹⁶ domestica e familiare, per il suo collocarsi professionalmente nell'ambito dei servizi di cura sia come dato di fatto, sia come proiezione futura verso cui tendere per accrescere l'occupazione femminile²¹⁷, a caratterizzare il Piano e gli strumenti attuativi, con un approccio che ripropone la dicotomia pubblico/privato che della dissimmetria di genere è l'origine.

Critica è poi la totale assenza nel Piano della prospettiva intersezionale, posto che considera *le donne* quasi come una categoria unitaria, non considerando l'impari collocazione sociale delle donne straniere o di chi manifesti condizioni di fragilità che intrecciano il genere (si pensi alla disabilità, ad esempio)²¹⁸.

Lasciando a margine ulteriori profili, come quello relativo ai controlli o alla difficile misurabilità dell'impatto²¹⁹, va infine criticamente rilevata la tensione paternalistica e liberale del P.N.R.R. – ad esempio nell'intendere il superamento della disegualianza di genere come finalizzato alla crescita economica e a eliminare un freno allo sviluppo economico – e di cui occorre tenere conto per non annullare l'impatto dei positivi aspetti che comunque il Piano presenta.

5. Per un P.N.R.R. "dalla parte di lei"

Una volta ripercorsa l'evoluzione e lo stato dell'arte del certamente problematico rapporto fra genere e pandemia, così come le soluzioni a vario livello adottate, appare interessante provare a ipotizzare i futuri sviluppi in chiave di mitigazione degli effetti della crisi economica successiva a quella sanitaria che certamente si abatteranno più gravemente sulle donne²²⁰. L'occasione offerta dal Piano può davvero rappresentare la chiave di volta per innescare un cambiamento stabile delle politiche di genere nel contesto italiano, ai fini di un superamento dell'attuale assetto discriminatorio che lo caratterizza²²¹, per quanto occorra tenere conto dei profili di ambiguità che presenta.

Le previsioni mostrano come gli effetti della pandemia sulle donne si produrranno più gravosamente nei termini di minore guadagno e risparmio, lavoro maggiormente precario, che condurrà a un maggiore rischio di povertà, minore probabilità di accesso a servizi sanitari di qualità, a servizi sociali, scuole, maggiore carico di cura, ancor più nei contesti di fragilità sociale²²².

Per contrastare tale scenario, sarebbe fondamentale ancor più marcare la dimensione di genere del P.N.R.R., aumentando i fondi destinati alle misure che specificamente possono innescare un cambiamento di sistema, ad esempio in tema di asili nido e occupazione femminile, implementando gli interventi che stanno dando risultati significativi, ritardando gli obiettivi che paiono di minore impatto e valorizzando il principio del *gender mainstreaming*. Potrebbero ad esempio essere rafforzati gli strumenti di conciliazione già esistenti, ad esempio aumentando ulteriormente i congedi di paternità obbligatori e prevedendo altri interventi così da incentivare una maggiore condivisione degli obblighi domestici, anche per agire in chiave di superamento degli stereotipi che abbinano le sole competenze femminili alla cura²²³. Questo infatti, consentirebbe «a ciascuna famiglia di scegliere lo strumento o il mix di strumenti più adatto alla propria organizzazione familiare e lavorativa». Anche il rafforzamento dei «servizi per l'infanzia, asili nido e scuole materne, che devono tendere il più possibile alla universalità e alla gratuità», così come il ripensamento e la modifica del sistema dei congedi perché non sia più conveniente il

216 Tale avverbio è utilizzato nella consapevolezza del portato essenzializzante che ha assunto il riferimento alla natura delle donne come madri.

217 Fanno eccezione le misure volte a rafforzare la presenza delle donne nella formazione e nelle occupazioni STEM.

218 V. par. 2.4, del presente lavoro.

219 A. Lorenzetti, *PNRR e (dis)eguaglianza di genere: la grande illusione?*, cit., pp. 67 ss.

220 ONU, *The Impact of Covid-19 on Women*, 9 aprile 2020. T. Alon, M. Doepke, J. Olmstead-Rumsey, M. Tertilt, *The Impact of Covid-19 on Gender Equality*, in *Nber Working Paper*, n. 26947, <https://www.nber.org/papers/w26947.pdf>, aprile 2020; C. Werber, *The Covid-19 Recession Will Hurt Women More, but It Might Nudge Them toward Equality*, in *Quartz at work*, 15 aprile 2020.

221 A. Lorenzetti, *PNRR e (dis)eguaglianza di genere: la grande illusione?*, cit., pp. 67 ss.

222 A. Poggi, *Il Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene*, cit., 104-105, che richiama i documenti delle Nazioni Unite e della World Bank.

223 A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere*, cit., pp. 40.

sacrificio della posizione lavorativa della donna²²⁴ rappresenterebbero una importante evoluzione degli strumenti di conciliazione²²⁵.

Occorre infatti mitigare il rischio che la conciliazione presenta, ossia che la sua «formale neutralità... [si trasformi] in discriminazione nei confronti di chi è ancora in modo assolutamente preminente titolare dei compiti di cura»²²⁶.

L'occasione appare preziosa per rafforzare quanto già realizzato e previsto, ad esempio, valorizzando le competenze sulla prospettiva di genere nell'ambito del piano di reclutamento straordinario della pubblica amministrazione; prevedere figure formate e competenti sulle questioni di genere di certo contribuirebbe a orientare il P.N.R.R. non soltanto verso azioni rivolte alle donne, ma in una direzione che sia consapevole delle dinamiche di genere. Si pensi alla creazione delle figure del *gender advisor* o di un *gender focal point* da parte delle Forze Armate italiane che, da anni, rappresentano sul punto un riferimento internazionale di primo piano²²⁷. La presenza di un *gender local manager* che possa supportare le amministrazioni pubbliche di ogni livello o articolazione nell'attuare politiche pubbliche *gender sensitive* rappresenterebbe una sicura garanzia della stabilità dei risultati che potranno essere raggiunti e in definitiva di un deciso cambio di mentalità.

Sul piano più istituzionale, è interessante la proposta di «istituire anche in Italia un organismo permanente presso la presidenza del Consiglio dei ministri, come quello proposto dall'Asvis (Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile), per la concertazione con la società civile delle politiche a favore della parità di genere, ispirato all'Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes francese, che consentirebbe di dare forma a strategie coerenti e incisive»²²⁸.

Vi sono poi alcune azioni che possono apparire non immediate nella loro concretezza ma che invece hanno grande potenzialità in chiave di superamento delle diseguaglianze, come ricordato dagli organismi internazionali, ad esempio, quanto al coinvolgimento delle reti già esistenti relative ai diritti delle donne e delle ragazze, per sostenere la connettività e il flusso di informazioni vitali, assicurandosi che i dati relativi alle caratteristiche di genere siano disponibili, analizzati e utilizzabili²²⁹.

Ma ciò che più darebbe una svolta decisiva non solo alle questioni di genere, ma al modo con cui nel contesto interno vengono affrontate, riguarda la capacità di leggere/interpretare il P.N.R.R. in una chiave *gender sensitive*, tenendo cioè conto del diverso modo, per donne e uomini, di abitare gli spazi pubblici ma anche privati mostrato dalla pandemia²³⁰.

Assumere una esplicita attenzione alla prospettiva di genere nell'ipotizzare le misure per la ripresa post-pandemica o la loro attuazione significa infatti prendere atto degli impliciti sottointesi alla retorica del confinamento come garanzia della sicurezza che, se certamente è condivisibile assumendo il rischio come rischio da contagio, non è però ugualmente persuasiva laddove porta alla luce e rimarca le diverse condizioni sociali che lo spazio domestico riproduce, con un effetto moltiplicatore della diseguaglianza che, al tempo stesso, esso manifesta²³¹.

224 F. Rosa, *Work-life balance e pandemia*, cit., pp. 121 ss.

225 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1068, riferisce come «Nella timida direzione di misure stabili di incentivi, detrazioni e sussidi sembrerebbe andare il "Family Act", un disegno di legge delega che prevedrebbe un assegno mensile universale per tutti i figli fino all'età adulta e soprattutto introdurrebbe un congedo obbligatorio anche per i padri di dieci giorni».

226 E. Stradella, *L'impatto della pandemia sul lavoro precario nella prospettiva di genere*, cit., p. 134, ricorda infatti che «La fallacia dell'approccio neutrale, che cela la differenza sessuale per assorbirla in indistinti destinatari di tutela, sempre configurati intorno alle caratteristiche maschili (con un certo tipo di lavoro, di impegno, di ambizione), emerge anche dall'analisi sociologica che studia come e quanto la precarietà lavorativa condiziona la genitorialità in modo differenziato a seconda del sesso/genere del genitore, producendo nella lavoratrice, in alcuni casi, un'attitudine di adattamento alla precarietà stessa».

227 Il *Gender Advisor* è un consulente esperto in materia di pari opportunità e di prospettiva di genere che lavora nello staff del Comandante nell'ambito delle Missioni delle Forze Armate italiane, con competenze anche volte al supporto alla gestione del personale in chiave di integrazione e diffusione della sensibilità di genere. Il *Gender Focal Point* è invece una figura di supporto al *Gender Advisor* e si tratta di figure le cui attività sono «volt[e] a creare una rete di informazioni e di supporto sulle tematiche di genere per assicurare che tale fattore sia completamente integrato nelle attività quotidiane onde rendere più efficaci le stesse nel corso delle operazioni e incrementare la percezione positiva delle forze da parte delle comunità locali». R. Vinciguerra, *La prospettiva di genere nelle forze armate italiane*, in *Queste istituzioni*, 2021, 3, p. 2.

228 C. Bassu, *Diritto alla salute*, cit. V. i documenti Asvis, citati *supra*, nota 123 del presente lavoro.

229 Unicef (*Nota tecnica* del 6 aprile 2020) che lo indica tra le cinque azioni per la parità di genere nella risposta al Covid.

230 B. Pezzini, *Esterno e interno nella pandemia*, cit., pp. 9-29.

231 B. Pezzini, *Esterno e interno nella pandemia*, cit., p. 21.

Richiamando le parole di chi ha rilevato la topografia di genere emersa in ragione dell'emergenza²³², è così fondamentale assumere una consapevolezza di una nuova dimensione problematica del già problematico rapporto pubblico-privato che storicamente ha definito, in modo differente, gli spazi e soprattutto la diversa dislocazione *di genere* in cui donne e uomini abitano quegli spazi²³³.

Proprio questa consapevolezza sembra capace di fondare l'occasione di rinnovamento offerta dalla crisi pandemica attraverso «[l']adozione di politiche femministe riguardo ad accesso al cibo, acqua e igiene, salute, educazione, disuguaglianza economica e sociale, violenza contro le donne, violenza domestica, accesso alle informazioni, abuso di potere alla trasformazione del rapporto tra produzione e riproduzione a favore di quest'ultima»²³⁴, a patto che vi sia però una consapevolezza dei rischi, come pure di quella «serie di strutture di genere che vengono di norma incorporate nel diritto come se fossero (o pretendendo che siano) naturali e immodificabili, veri e propri impliciti di genere che definiscono quotidianamente gli assetti sociali e normativi»²³⁵.

Al di là delle singole e puntuali misure e dei piani di uscita dalla crisi, appare dunque fondamentale «avviare la costruzione, in termini di politica del diritto, di un nuovo modello di lavoro costituzionalmente orientato, utilizzando i diritti delle lavoratrici come strumento per azionare trasformazioni giuridiche e sociali che riguardano tutti e tutte»²³⁶.

Sarà così possibile orientarsi verso la ridefinizione delle coordinate spazio-temporali che la pandemia ha imposto e che si lega alla prospettiva di genere: «osservando la dimensione sessuata dei processi di trasformazione che, da un lato, hanno visto lo spazio domestico divenire totale e, dall'altro, ci hanno mostrato la tenace persistenza della contraddizione di genere nello spazio pubblico, a partire dalla prepotente assoluta priorità dei corpi imposta dalla drammatica diffusione del virus». Se un aspetto positivo è emerso dalla pandemia, letta attraverso una chiave di genere, è da rinvenire nell'attenzione suscitata dai corpi «contagiati o contagiabili dalla malattia» che ha «costretto a vedere, insieme all'intrinseca fragilità, l'irriducibile rilievo della loro differenza anche di genere, non ignorabile nell'ottica dell'effettività della garanzia del diritto costituzionale alla salute; in una diversa consapevolezza della centralità della cura e degli aspetti relazionali della medicina e dell'organizzazione della vita, anche il tema della medicina di genere ha preteso e ottenuto una nuova e diversa attenzione»²³⁷.

Raccogliendo così l'invito di chi suggeriva di assumere la complessità come chiave metodologica e come categoria analitica nel confronto con le categorie dell'uguaglianza – non soltanto nella dimensione formale e sostanziale, ma anche nei termini di parità, pari opportunità, non discriminazione, diritto alla differenza – sarà così possibile «elaborare una topografia di genere dell'emergenza». Ciò appare essenziale non soltanto quale «mappatura attenta e meticolosa, che reinterroga l'uguaglianza a tutto tondo e riconosce in tutte le sue forme le persistenze della gerarchia di genere, ma soprattutto di una riflessione che coglie i nessi tra la dislocazione spazio-temporale imposta alle vite di tutte e di tutti dall'emergenza, da un lato, e la differente condizione di genere in cui donne e uomini abitano quegli spazi e quei tempi, dall'altro. E che impone di elaborare queste relazioni come una questione costituzionale fondamentale»²³⁸.

Tali aspetti confermano come non sia fondamentale soltanto l'appartenenza sessuata o sessuale, ma specificamente la dimensione di genere che essa veicola e di cui è riflesso, ma anche come proiezione. Così assumendo l'uguaglianza, e in specie l'uguaglianza di donne e uomini, come regola dell'abitare gli spazi pubblici e privati²³⁹ potrà intraprendersi un percorso di costruzione di una società che sia realmente *duale*, nel riconoscimento della presenza di donne e uomini, nelle loro esigenze e specifiche peculiarità e alla ricerca di quella "topografia di genere" che la pandemia ha solo fatto emergere più chiaramente ma che era già ben presente nel definire, in modo differente, gli spazi nel contesto dell'emergenza e nel dislocare la diversa condizione – *di genere* – in cui donne e uomini abitano quegli spazi²⁴⁰.

232 B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., pp. 185 ss.

233 B. Pezzini, *Esterno e interno nella pandemia*, cit., p. 10.

234 L. Ronchetti, *Il genere e la pandemia costituzionale*, cit., p. 1059

235 B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 185.

236 E. Stradella, *L'impatto della pandemia sul lavoro precario nella prospettiva di genere*, cit., p. 143.

237 B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., pp. 187-188, cui si riferiscono anche le precedenti citazioni.

238 B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 198.

239 B. Pezzini, *Una topografia di genere nella stagione dell'emergenza*, cit., p. 186.

240 B. Pezzini, *Esterno e interno nella pandemia*, cit., p. 10.