

DIRITTO E GENERE.  
TEMI E QUESTIONI

a cura di  
STEFANIA SCARPONI

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI

## INDICE

	Pag.
Stefania Scarponi <i>Introduzione</i> .....	1
Donata Gottardi <i>La forza e la debolezza: la normativa e le politiche contro le discriminazioni di genere in Europa</i> .....	7
Anna Simonati <i>La 'cittadinanza di genere': una possibile chiave di lettura dell'evoluzione normativa</i> .....	27
Stefania Scarponi <i>La parità di genere nel lavoro e le nuove frontiere dell'antidiscriminazione</i> .....	49
Erminia Camassa <i>La parità di genere e il ruolo delle donne tra diritto di famiglia e diritti delle religioni</i> .....	83
Teresa Pasquino <i>Pluralismo dei modelli di convivenza e diritto alla genitorialità</i> .....	105
Maria (Milli) Virgilio <i>Le violenze maschili contro le donne. Tra impunità e populismo penale punitivo</i> .....	117
Giovanna Covi <i>Genere e linguaggio: azioni dell'Ateneo trentino e delle istituzioni locali</i> .....	139
Note sulle Autrici .....	157



# LA 'CITTADINANZA DI GENERE': UNA POSSIBILE CHIAVE DI LETTURA DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA

*Anna Simonati*

SOMMARIO: 1. *Premessa. La progressiva "giuridificazione" delle questioni di genere nell'ordinamento italiano.* 2. *La rilevanza della prospettiva comparatistica e transnazionale: riflessioni metodologiche.* 3. *La parità di genere fra uguaglianza formale e sostanziale. Quale ruolo per un nuovo concetto giuridico inclusivo?* 4. *La 'cittadinanza di genere': nozione e funzione.* 5. *Cittadinanza e 'cittadinanza di genere': assonanza o derivazione concettuale?* 6. *L'esigenza di interdisciplinarietà: rischi e opportunità.* 7. *Brevi considerazioni di sintesi.*

## *1. Premessa. La progressiva "giuridificazione" delle questioni di genere nell'ordinamento italiano*

Spesso le questioni di genere sono relegate, nel comune sentire, ad ambiti meta- o extra-giuridici<sup>1</sup>. In realtà, si tratta di un profilo di immediata rilevanza per il diritto.

---

<sup>1</sup> Per ragioni di necessaria sintesi di questo contributo, in nota sono indicati esclusivamente i riferimenti bibliografici essenziali. In questa sede, peraltro, non si può non ricordare che, nei settori scientifici ora menzionati nel testo, la riflessione sulle questioni di genere ha sortito risultati importanti ben prima che la tematica suscitasse l'interesse dei giuristi. A mero scopo esemplificativo v., in proposito: S.B. ORTNER, H. WHITEHEAD, *Sesso e genere. L'identità maschile e femminile*, Palermo, 2000 (orig. 1981); F. RESTAINO, A. CAVARERO, *Le filosofe femministe*, Torino, 1999; E. RUSPINI, *Le identità di genere*, Roma, 2003, ed EADEM (cur.), *Donne e uomini che cambiano. Relazioni di genere, identità sessuali e mutamento sociale*, Milano, 2005; J. BUTLER, *Gender Trouble: Feminis, and the Subversion of Identity*, London, 2007; F. ZAJCZYCK, *La resistibile ascesa delle donne in Italia. Stereotipi di genere e costruzione di nuove identità*, Milano, 2007; I. CRESPI (cur.), *Culture socializzative, identità e differenze di genere. Approcci disciplinari a confronto*, Macerata, 2011.

Nell'ordinamento italiano, la "giuridificazione"<sup>2</sup> vera e propria delle questioni di genere è avvenuta dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, per dare compiuta attuazione ai principi in essa sanciti e in particolare al parametro dell'uguaglianza, formale e sostanziale<sup>3</sup>, quale valore fondamentale di convivenza sociale. L'attenzione per la tematica scaturisce soprattutto dal lampante dislivello fra la situazione femminile e quella maschile nel secondo dopoguerra: faticosamente si è cercato di agire nei decenni successivi, con un impegno policentrico che non ha ancora raggiunto pienamente l'obiettivo da cui è animato.

Alcuni segnali di una "proto-normativa" a tutela della parità di genere sono rintracciabili in verità già all'inizio del XX secolo<sup>4</sup>; si tratta,

<sup>2</sup> In proposito, sia consentito richiamare A. SIMONATI, *La parità di genere in Italia: la giuridificazione dell'uguaglianza sostanziale, fra tutela di diritti individuali e interesse della collettività*, in *Nuove autonomie*, 2015, n. 3, 57 ss.

<sup>3</sup> In proposito, come è ampiamente noto, i contributi della dottrina sono numerosissimi. Con esclusivo riferimento a quelli di più immediata attinenza al tema della parità di genere, v., per esempio: A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963; L. PALADIN, (voce) *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965; M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, I, 582 ss., e IDEM, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1999, 25 ss.; S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, 1992; R.J. ARNESON, I. CARTER (curr.), *L'idea di eguaglianza*, Milano, 2001; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1976; IDEM, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila, 1984; IDEM, *Eguaglianza giuridica e giustizia politica*, Roma, 2003; C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in IDEM, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: il grande equivoco*, in *F. it.*, 1996, I, 1961 ss.; G. MONTELLA, (voce) *Pari opportunità*, cit., in più punti; M.C. NUSSBAUM, *Giustizia sociale e dignità umana: da individui a persone*, Bologna, 2002, e IDEM, *Le nuove frontiere della giustizia: disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, Bologna, 2007; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003; IDEM, *Eguaglianza e libertà*, in *Pol. Dir.*, 2001, 155 ss.; L. GAETA, L. ZOPPOLI (curr.), *Il diritto diseguale*, Torino, 2012.

<sup>4</sup> Sull'evoluzione nel sistema italiano, v. per esempio, sinteticamente, M.V. BALLESTRERO, *Occupazione femminile e legislazione sociale*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1976, 645 ss., e, più recentemente, M. TANTURLI, *Le pari opportunità di genere nell'ordinamento nazionale: lo stato dell'arte*, in *Il dir. sanitario moderno*, 2012, 2, 99 ss.

però, di una disciplina tendenzialmente “protezionistica” a vantaggio delle lavoratrici, in particolare se madri, più che rivolta al riconoscimento e alla promozione della parità fra uomini e donne (si pensi già alla l. 19 giugno 1902, n. 242, e al Testo unico sul lavoro delle donne e dei fanciulli del 1907). Come si è accennato, solo nel tessuto costituzionale la tematica trova definitivamente e strutturalmente ospitalità al supremo livello normativo: l’art. 3 Cost., già nella sua formulazione originaria, annovera infatti le disparità di trattamento irragionevoli fra donne e uomini fra le violazioni del principio di uguaglianza.

Procedendo necessariamente per sommi capi, può dirsi che la riforma in prospettiva *gender sensitive* si sia dipanata, in modo piuttosto discontinuo e frammentario, a partire da due settori (rientranti prevalentemente nel diritto civile), in cui precedentemente le discriminazioni erano assai evidenti: ancora una volta, il settore lavoristico<sup>5</sup> (in cui sono via via state eliminate le fonti più macroscopiche di esclusione delle donne dalla vita del Paese) e il diritto di famiglia<sup>6</sup> (in cui sono stati in-

---

Anche in relazione all’attuazione degli obblighi di recepimento della disciplina dell’Unione europea, v. poi A. ROSSELLI, *La politica sull’uguaglianza di genere in Italia. Analisi approfondita*, Parlamento europeo - Direzione generale politiche interne, Bruxelles, 2014.

<sup>5</sup> In proposito, in dottrina, v. già, per esempio, M.V. BALLESTRERO, *Occupazione femminile e legislazione sociale*, cit., 647 ss. Per i riferimenti legislativi pertinenti v. G. MONTELLA, (voce) *Pari opportunità*, cit., e M. MARCUCCI, M.I. VANGELISTI, *L’evoluzione della normativa di genere in Italia e in Europa*, cit., 9 ss.

<sup>6</sup> Com’è ampiamente noto, la tappa forse in proposito maggiormente significativa, quanto meno sul piano simbolico, è rappresentata dall’abolizione del reato di adulterio a carico della moglie. In proposito, nella dottrina coeva, v. per esempio: A. GELPI, *La “depenalizzazione” dell’adulterio e conseguenti argomentazioni*, in *Lo stato civile italiano*, 1970, 280 ss.; G. ROSSO, *Fine della punibilità dei reati di adulterio e concubinato*, in *Homo*, 1970, 13 s.; G. PERICO, *Non è più reato l’adulterio?*, in *Agg. soc.*, 1970, 57 ss.; F. MANTOVANI, *Un altro passo verso l’eguaglianza giuridica dei coniugi*, in *Temi*, 1970, 1 ss.; A. D’ANGELO, *Ancora sull’adulterio e la Corte costituzionale*, in *Giust. pen.*, 1970, 468 ss. Più recentemente v., per esempio, V. SCORDAMAGLIA, *Prospettive di nuova tutela penale della famiglia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, 366 ss., M.G. DONNO, *Cittadinanza duale e democrazia paritaria. Etiche e politiche di genere*, Università Aldo Moro, Bari, 2010, 144 s., e P. PALERMO, *Parità coniugale e famiglia multiculturale in Italia*, in *Famiglia dir.*, 2011, 628 ss. In prospettiva generale, v., inoltre: F. BOCCHINI, *Diritto di famiglia. Le grandi questioni*, Torino, 2013; P. ZATTI, *I*

trodotti meccanismi di parità fra coniugi e fra genitori, anche a fronte dell'eliminazione da parte della Consulta di alcune disparità di trattamento retaggio del passato).

L'aspirazione alla piena attuazione del principio di uguaglianza sostanziale sta inequivocabilmente alla base, poi, della modifica nel 2003 dell'art. 51 Cost. (che ha determinato l'inserimento nel testo della norma del riferimento espresso alle azioni positive, già previste nella l. 10 aprile 1991, n. 125)<sup>7</sup> e dell'art. 117, c. 7 (ove oggi si responsabilizzano i legislatori regionali alla produzione di normative *gender sensitive*). Si tratta di una svolta epocale, che ha intensificato gli sforzi in vista dell'assunzione di una serie di misure, la cui specifica finalità è proprio correlata all'abbattimento delle barriere frapposte alla piena realizzazione della parità di genere. L'espressione più organica di questo fermento è rappresentata dall'emanazione del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Codice per le pari opportunità)<sup>8</sup>, in cui sono racchiuse numerose disposizioni rilevanti in materia.

---

*diritti e i doveri dei coniugi*, in *Tratt. Rescigno*, Torino, 1996; M. PARADISO, *I rapporti personali tra coniugi*, in *Comm. c.c. Schlesinger*, Milano, 1990; M. BESSONE, G. ALPA, A. D'ANGELO, G. FERRANDO, *La famiglia nel nuovo diritto*, Bologna, 1995; E. QUADRI, *Famiglia e ordinamento civile*, Torino, 1999; V. DE PAOLA, *Il diritto patrimoniale della famiglia nel sistema del diritto privato*, Milano, 2002; G. CIAN, G. OPPO, A. TRABUCCHI (curr.), *Commentario al diritto italiano della famiglia*, t. III, Padova, 1992.

<sup>7</sup> In proposito, in dottrina, v. per esempio: M.V. BALLESTRERO, T. TREU (curr.), *Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*, *Commentario sistematico alla l. 10 aprile 1991 n. 125*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1994; M.L. DE CRISTOFARO (cur.), *La legge italiana per la parità di opportunità delle lavoratrici. Commento alla l. 10 aprile 1991, n. 125*, Napoli, 1993; L. GAETA, L. ZOPPOLI (curr.), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive*, Torino, 1992; P. CATALINI TONELLI, *Primi interrogativi sui principali nuclei normativi della nuova legge n. 125/1991 in tema di azioni positive e pari opportunità tra uomo e donna*, in *Riv. giur. lav.*, 1991, 51 ss.

<sup>8</sup> V.: L. CALAFÀ, *Pari opportunità e divieti di discriminazione. Il Codice delle pari opportunità dopo il recepimento della Dir. 2006/54/CE: profili sostanziali*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2010, 537 ss.; E. SILVESTRI, *Codice delle pari opportunità e tutela antidiscriminatoria*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2007, 853 ss.; T. GERMANO, *Il codice delle pari opportunità tra uomo e donna*, in *Lav. nella giur.*, 2006, 748 ss.; E. SIGNORINI, *Il codice delle pari opportunità tra uomo e donna: l'attività di vigilanza e i codici di condotta*, in *La nuova giurispr. civ. comm.*, 2008, 389 ss.

Progressivamente, dunque, il ruolo femminile si è affrancato dagli stereotipi tradizionalmente accolti, che lo vedevano relegato in una condizione subalterna, arida di occasioni di sviluppo personale extra-domestico. Con il passare del tempo, la nuova sensibilità si è estesa, per consentire alle donne non solo di autorealizzarsi, ma anche di contribuire attivamente al progresso della società.

Il “ritardo” con cui il diritto pubblico è stato permeato dalla consapevolezza della necessità di assicurare pari opportunità alle persone di entrambi i generi deriva soprattutto dalla (in parte perdurante) difficoltà con cui le donne notoriamente in Italia accedono alle posizioni di potere. Anche in questo campo, però, operano oggi varie disposizioni<sup>9</sup>. Alcune sanciscono il rispetto di quote determinate per la composizione di una serie di organismi, in particolare, di numerosi organi politici ai diversi livelli istituzionali<sup>10</sup>, delle commissioni di concorso nel pubblico impiego<sup>11</sup>, degli organi di governo delle società quotate e a controllo

---

<sup>9</sup> Per un approfondimento relativo ai settori ai quali si fa cenno nel testo, sia consentito richiamare A. SIMONATI, *La cittadinanza di genere: un nuovo concetto giuridico “inclusivo”?* *Riflessioni alla luce del diritto positivo* ed EADEM, *La cittadinanza di genere: gli sviluppi recenti*, entrambi in S. SCARPONI (a cura di), *Diritto e genere: analisi interdisciplinare e comparata. Seconda edizione con appendice di aggiornamento*, Padova, 2016, rispettivamente 115 ss. e 355 ss. V. anche i riferimenti bibliografici ivi indicati.

<sup>10</sup> V., in primo luogo, le disposizioni oggi contenute, a seguito di varie riforme, nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 sugli enti locali; in particolare: rilevano gli artt. 17 e 46, che impongono il rispetto del principio di parità di genere – rispettivamente – nell’elezione dei consigli circoscrizionali e nella composizione degli organi esecutivi delle circoscrizioni, nonché nella nomina delle giunte comunali e provinciali; rilevano, poi, gli artt. 71 e 73 del T.U.E.L., che vietano nelle elezioni per i comuni con più di 5000 abitanti che nelle liste dei candidati i rappresentanti di un genere superino i due terzi del totale e impongono agli elettori la cosiddetta “doppia preferenza di genere”. In secondo luogo, merita almeno un cenno la l. 2 luglio 2004, n. 165 sulla normativa elettorale regionale, in particolare con riferimento all’art. 4, in base al quale i candidati di un genere non possono eccedere il 60 % del totale e, ove sia prevista l’espressione di preferenze, almeno una deve essere riservata a una persona di sesso diverso. Infine, va richiamata la l. 3 novembre 2017, n. 165 sul sistema elettorale parlamentare, che, agli artt. 1 e 2, predispone garanzie per la parità di genere per la designazione sia dei deputati, sia dei senatori.

<sup>11</sup> V. soprattutto il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, precisamente all’art. 57, c. 1, lett. a), che riserva alle donne, salva motivata impossibilità, un terzo dei seggi nelle

pubblico<sup>12</sup>. Altre previsioni – invero, in modo ancora assai scarno – impongono l’assunzione di prospettive di genere per la valutazione dell’operato degli enti pubblici<sup>13</sup>. Altre ancora, in graduale espansione in

---

commissioni di concorso. Sulla sofferta applicazione di questa disciplina da parte della giurisprudenza amministrativa, sia consentito rinviare ad A. SIMONATI, *Le “quote di genere” alla prova dei fatti: l’accesso delle donne al potere e i giudici amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 998 ss.

<sup>12</sup> V. in proposito la l. 12 luglio 2011, n. 120, ove peraltro, per le disposizioni sulla parità di genere nella composizione degli organi societari (che riservano un terzo dei seggi al genere sottorappresentato) non è prevista efficacia a tempo indeterminato, poiché esse vigono soltanto «per tre mandati consecutivi» (v. così il combinato disposto degli artt. 147 *ter*, c. 1 *bis*, e 148, d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, come modificati dall’art. 1, l. n. 120/2011). Pertanto, a partire dal 2020, progressivamente l’obbligo di rispettare le quote di genere verrà meno in sede di rinnovo degli organi di governo. I dati raccolti in questi anni dimostrano che la cosiddetta legge Golfo-Mosca ha sortito in buona parte gli effetti desiderati, assicurando un considerevole incremento della presenza femminile nei luoghi del potere societario; infatti, in base ai dati Consob 2018, circa il 33,6% dei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa è composto da donne. V. CONSOB, Audizione al Senato della Repubblica, VI Commissione, Roma, 7 maggio 2019, in [http://www.consob.it/documents/46180/46181/audizione\\_genovese\\_20190507.pdf/c3fd88c8-91e8-49c2-a54e-98e65773ac7e](http://www.consob.it/documents/46180/46181/audizione_genovese_20190507.pdf/c3fd88c8-91e8-49c2-a54e-98e65773ac7e) (consultato da ultimo il 24 novembre 2019). D’altro canto, a ridosso del termine di efficacia della normativa originariamente previsto, da più parti è stata espressa preoccupazione circa l’eventualità che i tempi non siano ancora maturi perché il passo indietro da parte del legislatore risulti in concreto indolore. Pertanto, il diritto vivente si è attivato per scongiurare questo rischio, mediante la modifica del Codice di autoregolamentazione delle società quotate in borsa. Non si tratta di una fonte normativa vera e propria e dunque la regola perderà la sua natura giuridicamente vincolante. Tuttavia, tradizionalmente il Codice viene spontaneamente applicato dagli operatori del settore; inoltre, le disposizioni che esso contiene si fondano sul principio “comply or explain”, che obbliga i soggetti che non si siano adeguati alla norma di esplicitare le ragioni di tale scelta nell’apposito documento redatto annualmente, che viene obbligatoriamente reso pubblico. La vincolatività “per legge” delle quote è dunque forse destinata a convertirsi in una vincolatività “per opportunità”, correlata al desiderio di evitare sanzioni di carattere reputazionale.

<sup>13</sup> V. soprattutto quanto dispone in proposito il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (già richiamato), precisamente all’art. 57, sulla composizione delle commissioni di concorso per le assunzioni nel pubblico impiego. Inoltre, v. l’art. 10, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, sull’adozione del bilancio di genere nella relazione annuale sulla *performance* redatta dagli enti pubblici (ma non nel piano della *performance*, documento programmatico triennale). Sul punto, cfr. le considerazioni espresse in A. SIMONATI, *La cittadinanza di genere: un nuovo concetto giuridico “inclusivo”?* *Riflessioni alla luce del*

particolare nella legislazione regionale<sup>14</sup>, puntano alla valorizzazione a tutto tondo – anche mediante una redistribuzione mirata delle risorse disponibili – del coinvolgimento paritario di uomini e donne nelle attività socialmente rilevanti.

## *2. La rilevanza della prospettiva comparatistica e transnazionale: riflessioni metodologiche*

Il dibattito giuridico italiano sulle questioni di genere è senz'altro debitore delle sollecitazioni provenienti dal livello sovranazionale (soprattutto, ma non solo, dall'ordinamento dell'Unione europea)<sup>15</sup>. Spesso le norme formulate in quella sede pongono auspici di natura prevalentemente programmatica o precetti di amplissima portata, il che, a ben

---

*diritto positivo*, cit., ed EADEM, *La cittadinanza di genere: gli sviluppi recenti*, cit., rispettivamente 115 ss. e 355 ss., cui sia consentito rinviare.

<sup>14</sup> In proposito v. anche le sintetiche considerazioni espresse *infra*, 4.

<sup>15</sup> Per una panoramica generale in materia, v.: J. KANTOLA, *Gender and the European Union*, London, 2010. V. anche, per esempio: S. AMADEO, *Le azioni positive di genere alla prova del principio di eguaglianza. Un solo principio dalle multiformi applicazioni nel diritto dell'Unione o più principi?*, R. NUNIN, *Azioni positive e contrasto alle discriminazioni di genere nel lavoro: la Corte di giustizia e il diritto "diseguale"*, A.O. COZZI, *Principio di eguaglianza, parità nella funzione genitoriale e principio meritocratico nella giurisprudenza della Corte di giustizia sulle azioni positive*, O. GATTINARA, *Il problema delle azioni positive nel diritto della funzione pubblica dell'Unione europea: il caso della Commissione*, tutti in F. SPITALERI (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, cit., rispettivamente 109 ss., 129 ss., 141 ss., 175 ss. V., poi, M. MARCUCCI, M.I. VANGELISTI, *L'evoluzione della normativa di genere in Italia e in Europa*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Papers, n. 188, Banca d'Italia, giugno 2013, 5 ss. Inoltre, v. riassuntivamente L. TRIA, *La discriminazione basata sul genere, nei rapporti uomo-donna*, in *Dir. uomo*, 2012, 2, 5 ss.; v. anche L. MURA, *I diritti delle donne e la tutela della diversità nel diritto internazionale*, in *Riv. int. dir. uomo*, 2000, 1, 47 ss., D. KALOGEROPOULOS, *La Convenzione internazionale contro ogni discriminazione verso le donne*, in *Soc. dir.*, 1989, 1, 71 ss., V. BISCARDI, *Le pari opportunità uomo-donna: un quadro internazionale, comunitario e nazionale*, in *Dir. uomo*, 1999, 2, 12 ss., e P.J. ELLIOT, *La prospettiva etica nella Conferenza ONU di Pechino sulla donna*, in *Med. mor.*, 1995, 1175 ss.

vedere, consente ai singoli legislatori di adattare le regole generali al contesto di riferimento.

È indiscutibile che l'attenzione a livello sovranazionale per la parità di genere rappresenti, almeno in linea di principio, il portato di un'identità culturale ben precisa, che affonda le sue radici nella mentalità occidentale di stampo democratico e liberale.

Tuttavia, in realtà, al di là dell'inegabile esistenza di radici comuni, la percezione delle tematiche *gender sensitive* è tutt'altro che unitaria e le differenze si riscontrano anche in ambito continentale. Non soltanto la realizzazione concreta dei parametri di parità incide nei vari sistemi nazionali in modo assai variabile sulla (qualità della) vita di uomini e donne. Appaiono eterogenei anche l'intensità e le modalità dell'intervento dei legislatori, che, a seconda del grado di maturazione della consapevolezza sulle tematiche di genere presso le popolazioni, agiscono direttamente sul piano normativo o si limitano ad assecondare le buone prassi spontaneamente applicate<sup>16</sup>.

Pertanto, la disciplina sovranazionale non determina l'eccessiva compressione o l'omologazione degli interessi nazionali su quelli glo-

---

<sup>16</sup> La coesistenza, a livello transnazionale, di strumenti di diritto positivo e di buone prassi è particolarmente evidente, per esempio, nel settore delle quote di genere. V. EUROPEAN PARLIAMENT - DIRECTORATE GENERAL INTERNAL POLICIES OF THE UNION (cur.), *Sistemi elettorali che prevedono quote riservate alle donne e loro applicazione in Europa*, settembre 2008, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2008/408309/IPOL-FEMM\\_ET\(2008\)408309\\_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2008/408309/IPOL-FEMM_ET(2008)408309_IT.pdf) (consultato il 24 novembre 2019). V., poi: G. O'BRIEN, *Women in the Boardroom: Should the U.S. Have Quotas?*, in *Business Ethics*, 3 agosto 2011, in <http://business-ethics.com/2011/08/03/women-in-the-boardroom-should-the-us-have-quotas/> (consultato il 24 novembre 2019); S. TERJESEN, R.V. AGUILERA, R. LORENZ, *Legislating a Woman's Seat on the Board: Institutional Factors Driving Gender Quotas for Boards of Directors*, in *Journal of Business Ethics*, Settembre 2013, in [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2327576](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2327576) (consultato il 24 novembre 2019); M. HUSE, C. SELERSTAD, *Getting Women on to Corporate Boards*, in *Business Review*, 7 marzo 2014, in <http://www.bi.edu/bizreview/articles/getting-women-on-to-corporate-boards/> (consultato il 24 novembre 2019). V. anche E. MORLINO (coord.), *La parità di genere nella pubblica amministrazione*, Rapporto I.R.P.A., Napoli, 2013. Per una mappatura delle buone prassi esistenti in Europa nel campo delle pari opportunità di genere, v. infine M. MOSCA, *Imparare dalle esperienze. E dalle buone pratiche*, in <http://www.ingenere.it/articoli/imparare-dalle-esperienze-e-dalle-buone-pratiche> (consultato il 29 novembre 2019).

bali e non interferisce quasi mai con la libera estrinsecazione del principio democratico. Anzi, l'esito della giuridificazione va attualmente – sembra di poter dire – nel senso nella frammentazione della normativa adottata nei vari sistemi, pur a fronte della tendenziale unificazione dei principi generalmente accolti. La cifra caratteristica del fenomeno resta infatti, il gradualismo. La commistione di strumenti di *hard law* e di *soft law* si innesta in modo tendenzialmente non traumatico nell'*humus* culturale degli ordinamenti nazionali, che possono così elaborare, in base a parametri non necessariamente omogenei, la propria chiave di lettura per la progressiva integrazione delle donne, in regime di parità con gli uomini, nel tessuto sociale e nella vita pubblica.

D'altra parte, la vitalità della dimensione giuridica sovranazionale agevola il costante approfondimento del dialogo fra sistemi eterogenei e può instaurare circoli virtuosi di conoscenza reciproca fra realtà profondamente remote l'una dall'altra.

Resta auspicabile, ovviamente, il raggiungimento di un grado minimale di unificazione della disciplina vigente nei vari contesti – rispetto al quale il contributo dei sistemi sovranazionali potrebbe essere importante – in tanto in quanto la parità di genere rispecchia la necessaria tutela dei diritti fondamentali delle persone. Su questo piano, una tendenziale uniformazione, in particolare nella formulazione di idonee garanzie di rango costituzionale, certamente appare come un passo ovunque necessario e doveroso. Anzi, un progressivo avvicinamento fra le esperienze statali – non solo per quanto concerne la codificazione nel diritto positivo, ma anche con riferimento alla produzione di risultati virtuosamente inclusivi nella prassi – è certamente un obiettivo a cui puntare.

Tuttavia, dato l'indissolubile legame con le specificità nazionali, una totale omologazione non solo appare irrealizzabile, ma sarebbe forse persino controproducente. Infatti, l'imposizione repentina e artificiosa di modelli culturali estranei alla mentalità delle popolazioni interessate (o quanto meno alla loro maggior parte) potrebbe essere percepita come antidemocratica e sortire, di conseguenza, rischiose reazioni di insofferenza.

### 3. La parità di genere fra uguaglianza formale e sostanziale. Quale ruolo per un nuovo concetto giuridico inclusivo?

La *ratio* che accumuna gli interventi in materia di pari opportunità di genere ha in primo luogo a che fare con la necessità di proteggere i diritti fondamentali, per assicurare il pieno sviluppo individuale. Col passare del tempo, tuttavia, ci si è resi conto che la promozione della presenza femminile nella vita professionale e istituzionale non corrisponde solo alla realizzazione del pieno rispetto dei diritti inviolabili della persona e del principio di uguaglianza, ma rappresenta occasione di arricchimento per tutte le componenti della società e per questa globalmente considerata. Il pluralismo dei punti di vista e dei contributi, infatti, consente maggiore completezza dei profili esaminati in vista di qualsiasi decisione ed è dunque garanzia di ottimizzazione dei risultati. Pertanto, è riduttivo ritenere che il cosiddetto *empowerment* femminile rappresenti un interesse esclusivo delle donne. In realtà, rispecchia un'aspirazione (necessariamente comune) all'efficienza complessiva del sistema<sup>17</sup>.

In questo contesto, assumere come punto di riferimento giuridico-normativo il solo principio costituzionale di uguaglianza – pur nella sua

---

<sup>17</sup> Nel dibattito dottrinale internazionale in materia di quote elettorali, v. sul punto: A. CORNWALL, A.M. GOETZ, *Democratizing Democracy: Feminist Perspectives*, in *Democratization*, 2005, 12, 5, 783 ss.; L. SCHWINDT-BAYER, *Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws On the Election of Women*, in *Legislative Studies Quarterly*, 2009, 34, 5 ss.; L.J. CHEN, *Do Gender Quotas Influence Women's Representation and Policies?*, in *The European Journal of Comparative Economics*, 2010, 7, 1, 13 ss.; M. TADROS, A.A. COSTA (eds.), *Politics' in Quotas: Add Women and Stir?*, IDS Bulletin, 2010, 41, 5; D. DAHLERUP, L. FRENDEVALL, *Judging Gender Quotas: Predictions and Results*, in *Policy and Politics*, 2010, 38, 3, 407 ss.; M. DE PAOLA, V. SCOPPA, R. LOMBARDO, *Can Gender Quotas Break Down Negative Stereotypes? Evidence from Changes in Electoral Rules*, in *Journal of Public Economics*, 2010, 94, 344 ss.; M.M. HUGHES, *Intersectionality, Quotas, and Minority Women's Political Representation Worldwide*, in *American Political Science Review*, 2011, 105, 3, 604 ss.; R. PANDE, D. FORD, *Gender Quotas and Female Leadership: A Review*, Background Paper for the World Development Report on Gender, 2011, in <http://www.hks.harvard.edu/fs/rpande/papers/Gender%20Quotas%20-%20April%202011.pdf> (consultato il 24 novembre 2019); H. HAIDER, *Effects of Political Quotas for Women*, GSDRC Helpdesk Report, Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), Birmingham, 2011.

duplice accezione, formale e sostanziale – può apparire riduttivo, per varie ragioni.

I primi destinatari dell'art. 3, Cost. sono i legislatori (nazionale e regionali). Di conseguenza, il principio è suscettibile di estrinsecarsi essenzialmente nella produzione di nuove fonti, benché sia anche in grado di indirizzare l'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni già vigenti. Questo profilo non è irrilevante, poiché il mero riferimento all'uguaglianza, un po' paradossalmente, non consente di valorizzare pienamente il fondamentale rilievo del ruolo delle buone prassi che, a "bocce normative ferme", possono incrementare l'indice di realizzazione concreta della parità di genere in ottica applicativa: si pensi, per esempio, alle *best practices* sull'oculato utilizzo del linguaggio di genere, che, senza necessariamente poggiare sull'approvazione di riforme normative, rappresenta oggi uno dei settori in cui in concreto si ravvisa una diffusa crescente sensibilità<sup>18</sup>.

In secondo luogo, il mero riferimento al principio costituzionale di uguaglianza, pur essendo un tassello indispensabile del quadro complessivo di riferimento, non è forse sufficiente a configurare una nuova consapevolezza circa la necessità che l'ordinamento nel suo insieme si impegni costantemente per l'acquisizione di risultati costruttivi nel campo della parità di genere. In altri termini, l'intero sistema delle politiche pubbliche<sup>19</sup>, in cui le azioni per la parità di genere tradizionalmente sono viste solo come una possibile integrazione nell'ambito degli altri settori dell'intervento delle istituzioni, merita sotto questo profilo un ripensamento. In particolare, alle politiche antidiscriminatorie di genere va riconosciuta autonoma dignità, affinché alle conseguenti iniziative corrisponda una voce di investimento pubblico coerente e unitaria.

---

<sup>18</sup> In proposito, v. il contributo di G. COVI, in questo volume, e cfr. i riferimenti bibliografici *ivi* indicati.

<sup>19</sup> A proposito della questione di genere nell'ambito delle politiche pubbliche v., per esempio, A. DONÀ, *Genere e politiche pubbliche. Introduzione alle pari opportunità*, Milano, 2007, S. PICCONE STELLA, C. SARACENO, *Genere. La costruzione sociale del maschile e del femminile*, Bologna, 1996, e M.G. ROSSILLI, *I diritti delle donne nell'Unione Europea. Cittadine Migranti Schiave*, Roma, 2009.

È giunta l'ora, pertanto, di ricondurre questo fascio di esigenze, che si profilano con peculiare evidenza nell'ambito del diritto pubblico, ad unità concettuale. A tal fine, la valorizzazione della nozione di 'cittadinanza di genere' può risultare assai utile.

#### 4. La 'cittadinanza di genere': nozione e funzione

Il concetto di 'cittadinanza di genere'<sup>20</sup> deriva originariamente dalle riflessioni degli studiosi di scienze sociali. Esso mira a designare quell'insieme di strumenti che può consentire – o quanto meno agevolare – la partecipazione di tutti, indipendentemente (ma non a prescindere) dal genere di appartenenza, alla vita pubblica, ovvero nei settori in cui è più forte e immediata la rilevanza dell'interesse della collettività.

La nozione trasversale di 'cittadinanza di genere', quindi, presenta indubbiamente un legame profondo con la promozione dell'*empowerment* femminile. In questa, però, non si risolve, poiché ha a che fare anche con il superamento degli stereotipi sull'identità delle donne e degli uomini<sup>21</sup>. Inoltre, coinvolge il ruolo potenzialmente inclusivo

---

<sup>20</sup> Per ragioni di sintesi, per la ricostruzione del dibattito scientifico in materia sia consentito richiamare i riferimenti bibliografici reperibili in alcuni scritti precedenti. Precisamente, v.: A. SIMONATI, *Cittadinanza di genere: riferimento (solo) simbolico o concetto (anche) giuridico?*, in E. BELLÈ, B. POGGIO, E. SELMI (curr.), *Attraverso i confini del genere*, Trento, 2012, 121 ss.; EADEM, *La cittadinanza di genere: per l'uguaglianza sostanziale oltre la cittadinanza in senso stretto*, in F. CORTESE, G. SANTUCCI, A. SIMONATI (curr.), *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Trento, 2014, 285 ss.; EADEM, *La cittadinanza di genere: un nuovo concetto giuridico "inclusivo"?* *Riflessioni alla luce del diritto positivo*, cit., 115 ss.; EADEM, *La cittadinanza di genere: gli sviluppi recenti*, cit., 355 ss.

<sup>21</sup> È interessante evidenziare, in proposito, che la giurisprudenza si sta recentemente muovendo verso posizioni innovative, soprattutto rispetto agli stereotipi nel contesto dei ruoli famigliari. Per limitarsi a richiamare i contributi dottrinali recenti sul punto, v.: S. VICIANI, *Il riconoscimento del danno non patrimoniale alla salute sessuale della persona, libero dagli stereotipi di genere?*, in *La nuova giurispr. civ. comm.*, 2017, 1646 ss.; M. DI MASI, *Danno patrimoniale da perdita del lavoro domestico maschile: la Cassazione contro gli stereotipi di genere in famiglia*, in *Danno resp.*, 2015, 814 ss.; M. MOSCHEL, *La tutela giuridica contro gli stereotipi di genere*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2015, 443 ss.

svolto dai soggetti (pubblici e formalmente privati) incaricati del perseguimento dell'interesse della collettività. Pertanto, se è indubbiamente nel settore giuspubblicistico che il concetto è in grado di estrinsecare maggiormente le sue potenzialità analitiche e propositive, il suo oculato utilizzo può condurre all'accoglimento di prospettive inedite nella lettura complessiva dell'ordinamento.

La lente della 'cittadinanza di genere' può essere utilizzata, innanzi tutto, per collocare sistematicamente alcuni istituti recenti, che sono stati espressamente disciplinati – benché con diverso livello di approfondimento – con il preciso intento di dare applicazione al principio di parità di genere nel diritto pubblico. Si tratta, in primo luogo, degli strumenti posti a garanzia della presenza femminile nei cosiddetti “luoghi del potere” (fra cui certamente spiccano le cosiddette “quote di genere”)<sup>22</sup>. In secondo luogo, rilevano meccanismi come il bilancio di genere, rispetto al quale, tuttavia, il contributo normativo è stato ad oggi complessivamente deludente<sup>23</sup>. Infine, si riscontra una crescente attenzione da parte dei legislatori regionali, che talora hanno financo esplicitato il riferimento alla 'cittadinanza di genere' (se pur, anche in questo caso, con un livello variabile di approfondimento) nella propria normativa (in particolare, si pensi agli esempi virtuosi nella l.r. Toscana 2 aprile 2009, n. 16, e nella l.r. Emilia-Romagna 27 giugno 2014, n. 6)<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Per ragioni di sintesi di questo contributo, sia consentito rinviare per i pertinenti riferimenti bibliografici e giurisprudenziali, ad A. SIMONATI, *Le “quote di genere” alla prova dei fatti: l'accesso delle donne al potere e i giudici amministrativi*, cit., 998 ss. Più recentemente, v. per esempio: V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in *Osserv. Cost.*, 2018, 3, 16 pp.; E. IMPARATO, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di “effettiva uguaglianza”*, in *Riv. A.I.C.*, 2018, 35 pp.

<sup>23</sup> Ancora una volta per ragioni di sintesi di questo contributo, sia consentito rinviare per i pertinenti riferimenti bibliografici e giurisprudenziali, oltre che agli scritti già citati, ad A. SIMONATI, *L'adozione del bilancio di genere: una sfida reale (e realistica) per banche e assicurazioni?* in *Istit. Fed.*, 2012, 461 ss.

<sup>24</sup> In questo caso, i pertinenti riferimenti sono rintracciabili soprattutto in A. SIMONATI, *La cittadinanza di genere: un nuovo concetto giuridico “inclusivo”? Riflessioni alla luce del diritto positivo*, cit., 115 ss. e in EADEM, *La cittadinanza di genere: gli sviluppi recenti*, cit., 355 ss. In questa sede, è sufficiente ricordare che, nella legislazio-

Ma le implicazioni hanno un'ampiezza ulteriore. L'applicazione del filtro della 'cittadinanza di genere', infatti, permette all'interprete di rivalutare meccanismi tradizionali (o comunque risalenti) del diritto pubblico in prospettiva innovativa. Gli esempi in tal senso significativi sono numerosi. Si pensi alla formulazione degli atti amministrativi (tra gli altri, dei bandi concorsuali) secondo modalità più attente alla composizione di genere della platea dei potenziali "destinatari"<sup>25</sup>; alla rimodulazione dei servizi erogati (soprattutto a livello locale), tenendo conto

---

ne toscana e in quella marchigiana, la 'cittadinanza di genere' è ricostruita in termini di principio delle politiche regionali per eliminare le discriminazioni e valorizzare le differenze fra donne e uomini, soprattutto mediante il metodo del coordinamento fra i livelli istituzionali e con le realtà associative radicate sul territorio, che possono essere destinatarie di finanziamenti per la realizzazione di progetti mirati; inoltre, è assai ricca la connotazione teleologica di questo concetto, che va dal rispetto dei diritti fondamentali alla promozione della genitorialità consapevole e dell'equa distribuzione delle responsabilità familiari, dal sostegno alla conciliazione fra tempi di lavoro e tempi dedicati alla vita privata alla promozione dell'imprenditorialità e delle professionalità femminili, dalla promozione della partecipazione femminile alla vita politica e sociale all'eliminazione degli stereotipi associati al genere. Infine, la 'cittadinanza di genere' è espressamente menzionata nella legge regionale dell'Emilia-Romagna, la quale assume un rilievo quasi simbolico nel processo di accoglimento nel diritto positivo delle tematiche connesse alla parità fra uomo e donna, poiché (come recita la rubrica) si pone espressamente come *legge quadro* per la parità e contro le discriminazioni di genere; la portata contenutistica di questa normativa è assai ampia e contempla riferimenti espressi, tra l'altro, alla rappresentanza politica e nella vita istituzionale e professionale, al rispetto delle differenze in ambito culturale, alla salute e al benessere delle donne, alla prevenzione della violenza di genere in tutte le sue manifestazioni, al sostegno all'occupazione femminile extra-domestica, alla conciliazione fra tempi di vita e di lavoro, nonché alla corretta rappresentazione delle donne nella comunicazione ai fini del superamento degli stereotipi.

<sup>25</sup> Sulla rilevanza della formulazione linguistica "gender sensitive" nella predisposizione degli atti di diritto pubblico, v. per esempio, nella dottrina recente, M. DE BENEDETTO, *Uguaglianza di genere, lingue e linguaggio: un punto di vista di diritto pubblico*, in *Dir. amm.*, 2019, 83 ss. V. anche S. BALDIN, *Eguaglianza di genere e principio antisubordinazione. Il linguaggio antidiscriminatorio come caso di studio*, in *GenIUS*, 2016, 1, 15 pp., e F. FUSCO, *Il potere delle parole e le parole al potere: qualche spunto sul ruolo del "femminile" nella comunicazione istituzionale*, in *Il lavoro nelle pp.aa.*, 2016, 699 ss.

delle diverse esigenze degli utenti in base al genere di appartenenza<sup>26</sup>; o ancora all'organizzazione dell'attività professionale extradomestica in maniera più flessibile e più sensibile alla conciliazione fra tempi di vita e tempi di lavoro<sup>27</sup>; o infine (ma non certo per importanza) alla cosiddetta "medicina di genere"<sup>28</sup>, la quale punta a rendere consapevoli gli operatori del settore delle specificità psicofisiche di uomini e donne, che spesso impongono di mettere a punto procedimenti e strumentazione diagnostici e terapeutici diversificati per pazienti appartenenti a genere diverso.

Infine, neanche il settore della repressione e (soprattutto) della prevenzione dei reati è impermeabile agli effetti dell'adozione della prospettiva della 'cittadinanza di genere'. Quest'ultima, infatti, mette in luce – ancor più dei profili "emergenziali" del fenomeno – l'esigenza di recupero dell'indipendenza materiale e dell'autostima delle donne oggetto di comportamenti violenti, persecutori o discriminatori. Si tratta di un risultato, ben più ambizioso della mera "messa in sicurezza" della persona, che non solo passa necessariamente per il suo pieno reinserimento sociale, ma anche rifugge da meccanismi di "vittimizzazione permanente", in fondo incompatibili con il reale recupero della dignità e della libertà individuali<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> In proposito, per esempio, nella dottrina recente, v. A. LORENZETTI, *Le discriminazioni di genere nell'accesso a beni e servizi sanitari. Ovvero delle tensioni irrisolte del diritto antidiscriminatorio*, in *BioLaw Journ. – Riv. biodir.*, 2019, 2, 91 ss., nonché F. SPEROTTI, *Donne e trasporti: un binomio da potenziare*, in *Dir. relaz. ind.*, 2011, 907 ss.; v. anche i riferimenti ivi indicati.

<sup>27</sup> Questo tema è assai dibattuto in dottrina. Per limitarsi a pochi riferimenti ai soli contributi più recenti, v. A.E. MATARAZZO, *La parete sottile della discriminazione tra uomo e donna in ambito lavorativo*, in *Lo stato civ. ital.*, 2019, 2, 75 ss., nonché C. ALESSI, *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, in *Dir. relaz. ind.*, 2018, 804 ss., e L. CALAFÀ, *Contrattare incentivi per la conciliazione tra vita professionale e vita privata*, in *Il lav. nella giuris.*, 2018, 1, 33 ss.

<sup>28</sup> Per una sintetica panoramica su questo tema, v., per esempio, M. SALMI, *Perché abbiamo bisogno di una medicina di genere*, in *InGenere*, 21 aprile 2016.

<sup>29</sup> Per esempio, v. E. CORN, *Non parlarmi, non ti sento. Il perdurante disallineamento tra i bisogni delle donne maltrattate e le tutele offerte dalle norme penali*, in *Riv. it. med. leg. Dir. in campo sanit.*, 2018, 599 ss. e F. DI MUZIO, *La tutela processuale della vittima di violenza*, in *I dir. dell'uomo: cronache e battaglie*, 2012, 3, 58 ss.

### 5. Cittadinanza e ‘cittadinanza di genere’: assonanza o derivazione concettuale?

Nel tracciare l’esigenza di utilizzare in modo non episodico in ambito giuridico la nozione di ‘cittadinanza di genere’, è opportuno dedicare qualche sintetica considerazione al profilo sistematico.

È interessante notare, infatti, come, per indicare un concetto potenzialmente dirompente rispetto ai paradigmi giuridici tradizionali si sia declinato in maniera innovativa un vocabolo – ‘cittadinanza’ – a sua volta profondamente radicato proprio nella tradizione giuspubblicistica<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Ovviamente, non è questa la sede per ricostruire i percorsi dottrinali e giurisprudenziali che hanno accompagnato l’evoluzione del concetto di ‘cittadinanza’ nell’ambito del diritto pubblico. A dimostrazione della varietà degli aspetti controversi, v. nella dottrina recente, a mero scopo esemplificativo e senza alcuna pretesa di completezza: A. RAUTI, *La cittadinanza tra ‘sostanza’, mercato e persona*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 493 ss.; S. RESTUCCIA, *La cittadinanza in genere: storia ed attualità*, in *Lo stato civ. it.*, 2019, 1, 24 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Cittadinanza e diversità culturale*, in *Percorsi cost.*, 2018, 3 ss.; M. FIORILLO, *Fra stato e mercato: spunti in tema di Costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, in *Riv. A.I.C.*, 2018, 2, 15 pp.; R. CARIDÀ, *I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà*, in *federalismi.it*, 2017, 14, 26 pp.; F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. società*, 2016, 305 ss.; M. FIORAVANTI, *Le trasformazioni della cittadinanza nell’età dello Stato costituzionale*, in *Quad. fior. storia pens. giur. mod.*, 2012, 41, 427 ss.; P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2012, 753 ss.; T. DE PASQUALE, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto “europeizzato” di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell’Unione europea e cittadinanze nazionali degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 445 ss.; L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in <http://www.grusol.it/informazioni/08-11-12.PDF>, consultato il 15 settembre 2013; B. DI GIACOMO RUSSO, *Dalla cittadinanza legale alla cittadinanza amministrativa*, in *Quad. amm.*, 2012, f. 1, 15 ss.; T. GUARNIER, *Cittadinanza e unità. Della diluizione di un dispositivo performativo*, in *federalismi.it*, 2012, 4, 24 pp.; D. PORENA, *C’è spazio anche in Italia per una concezione “culturalista” della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione nazionale*, in *federalismi.it*, 2012, 2, 24 pp.; E. BALBONI, *Autonomie, Regionalismo, Federalismo: verso un nuovo patto di cittadinanza*, in *Quad. reg.*, 2011, 935 ss.; P. BENI, *Crisi e politica*

Certamente, può dirsi che fra i due concetti – ‘cittadinanza’ e ‘cittadinanza di genere’ – non c’è né una corrispondenza biunivoca relativamente all’ambito della legittimazione soggettiva che li contraddistingue, né un rapporto di *genus* e *species*.

Non sarebbe corretto ritenere che la ‘cittadinanza di genere’ debba essere applicata esclusivamente alle cittadine e ai cittadini italiani o europei. Al contrario, la sua genesi scientifica va ricondotta all’intento di estendere alle donne in quanto tali – e non in quanto cittadine in senso giuridico – una serie di garanzie tradizionalmente loro precluse. Gli sviluppi successivi della nozione si riconnettono alla necessità che il genere di appartenenza non rappresenti mai un indebito condizionamento alle potenzialità di sviluppo della persona. L’ambito soggettivo di applicabilità, dunque, è individuato a prescindere dall’esistenza di un legame giuridico stabile fra l’individuo e un gruppo di riferimento e il fondamento costituzionale è riposto nel nostro ordinamento (oltre, e forse più ancora, che nel principio di uguaglianza di cui all’art. 3) nel riconoscimento dei diritti inviolabili, *ex art. 2*.

Ne consegue che la nozione giuridica di ‘cittadinanza’ rappresenta solo un “antecedente logico” rispetto a quella di ‘cittadinanza di genere’. Nella sua declinazione in relazione al genere, la cittadinanza perde i suoi connotati classici e assume la fisionomia di concetto inclusivo. La tutela della ‘cittadinanza di genere’ punta all’eliminazione delle barriere tradizionalmente erette in nome della pretesa distinzione fra attitudini e capacità maschili e femminili, ma non incide ontologicamente sul concetto di ‘cittadinanza’ in senso stretto. Ciò non significa, peraltro, che a volte le previsioni poste a difesa della parità di genere non comportino una variazione rispetto al passato nelle modalità con cui uomini e donne possono esercitare i diritti conseguenti al loro *status* di cittadini in senso tecnico, come avviene, per esempio, nel caso della previsione delle “quote di genere” elettorali.

---

*della cittadinanza*, in *Quest. Giustizia*, 2011, f. 3-4, 7 ss.; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 425 ss.; S. GIUBBONI, *La cittadinanza democratica come fonte di coesione sociale*, in *Riv. dir. sicurezza soc.*, 2011, f. 1, 131 ss.; v. anche A. FEDELI, *Appello per una riforma della legge sulla cittadinanza*, in *Iustitia*, 2012, f. 2, pt. 2, 245 ss.

## 6. L'esigenza di interdisciplinarietà: rischi e opportunità

La prospettiva olistica della 'cittadinanza di genere' è certamente più complessa e stratificata rispetto a quella che valorizza il solo riferimento costituzionale al principio di uguaglianza. L'attenzione per il momento applicativo e la sensibilità necessariamente interdisciplinare con cui il parametro della 'cittadinanza di genere' è suscettibile di essere declinato fatalmente richiede l'instaurazione di un rapporto sinergico fra saperi, in carenza della quale verrebbe a mancare la capacità di cogliere le implicazioni virtuose o viziose delle politiche pubbliche praticate nei vari settori.

Questa questione si pone, ovviamente, *a priori*, nel momento della programmazione iniziale degli interventi. Ancora più profondamente, però, si pone *a posteriori*, allorché, in vista dell'assunzione delle scelte strategiche circa la continuazione o l'interruzione delle sperimentazioni svolte ovvero circa l'esigenza di apportare modifiche di carattere normativo, sia indispensabile valutare i risultati prodotti. Il problema della "misurazione" degli esiti raggiunti è particolarmente spinoso.

Esso rileva soprattutto in relazione all'intrinseca transitorietà delle azioni positive e alla conseguente cessazione della loro legittimazione giuridica, allorché gli obiettivi a cui erano preordinate siano stati ottenuti. Pertanto, sarebbe necessario individuare degli indicatori in grado di convertire su basi oggettive, almeno in via tendenziale, fattori di natura prevalentemente qualitativa in coefficienti quantitativi<sup>31</sup>. La sedimentazione di esiti condivisi sul punto – sia in chiave interdisciplinare,

---

<sup>31</sup> In proposito, con riferimento all'ambito europeo, v., per esempio: J. PLANTENGA, C. REMERY, H. FIGUEIREDO, C. FAGAN, M. SMITH, *Towards a European Union Gender Equality Index*, in *Journ. Eur. Social Policy*, 2009, 19, 19 ss., nonché S. KLASSEN, D. SCHÜLER, *Reforming the Gender-Related Development Index and the Gender Empowerment Measure: Implementing Some Specific Proposals*, in *Feminist Economics*, 2011, 17, 1, 2011, 1 ss.; E. BERICAT, *The European Gender Equality Index: Conceptual and Analytical Issues*, in *Social Indicators Research*, 2012, 108, 1, 1 ss.; J. PLANTENGA, C. REMERY, *Measuring Gender Equality within the European Union*, in F. BETTIO, J. PLANTENGA, M. SMITH (eds.), *Gender and the European Labour Market*, New York, 2013, 36 ss. Per quanto riguarda l'esperienza delle regioni italiane, è interessante, per esempio, M. AMICI, M.L. STEFANI, *A Gender Equality Index for the Italian Regions*, Bank of Italy Occasional Paper, 2013, n. 190.

sia in chiave transnazionale – consentirebbe, tra l'altro, di affrontare la tematica dell'uguaglianza fra uomini e donne in una prospettiva potenzialmente globale, mediante l'acquisizione di dati omogenei e reciprocamente commensurabili.

Tuttavia, manca ad oggi nel mondo scientifico piena condivisione di criteri valutativi applicabili senza incertezze. Ovviamente, in alcuni settori (come quello delle "quote di genere") una valutazione meramente quantitativa consente di verificare l'efficacia del meccanismo adottato. In quasi tutti gli altri campi in cui la chiave di lettura della 'cittadinanza di genere' è praticabile, invece, la discussione è ancora apertissima e ad oggi mancano punti di riferimento universalmente accolti.

La carenza di coordinate tecnico-scientifiche rappresenta dunque un fattore di debolezza del paradigma, per altri versi quanto mai utile, della 'cittadinanza di genere'. A ben vedere, tuttavia, anche questo elemento, in parte certamente negativo, non è privo di risvolti positivi.

La difficoltà di "misurare" l'efficienza dell'attività delle istituzioni, infatti, rappresenta attualmente un problema aperto, che accomuna le diverse branche del diritto pubblico e contraddistingue in particolare quelle in cui è maggiormente coinvolto l'operato dell'amministrazione, nazionale e locale<sup>32</sup>. Pertanto, l'evidenziazione delle difficoltà correlate all'individuazione di parametri quantitativi di valutazione, anche con riferimento alla corretta applicazione della parità di genere, pone in risalto l'intrinseco legame disciplinare con le scienze giuridiche, non solo sul piano dei principi costituzionali, ma anche nel prisma del diritto amministrativo. Si tratta di un risultato scientifico e pratico di non poco conto, dal momento che, nel recente passato, a lungo la rilevanza delle questioni di genere era artificiosamente ricondotta (come già si è accennato) esclusivamente alle discipline sociologiche e politologiche, restando invece fatalmente esclusa, nel comune sentire, dal campo del diritto.

---

<sup>32</sup> Per esempio, v., in dottrina, R. VIVIANI, *La "Post-2015 Agenda": il ruolo degli indicatori nel contesto della globalizzazione*, in *Pol. dir.*, 2015, 95 ss., nonché E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, *ivi*, 2017, 445 ss., E. IVALDI, G. BONATTI, *Un indicatore per la misurazione della partecipazione culturale e sociale nelle regioni italiane*, in *Econ. dir. terziario*, 2016, 283 ss.

## 7. Brevi considerazioni di sintesi

L'appartenenza di genere è indiscutibilmente fonte di diversità fra gli esseri umani. *Ex art. 3 Cost.*, essa non deve costituire motivo di indebita discriminazione, né limite al pieno sviluppo individuale.

Non sarebbe corretto, tuttavia, percepirla come una barriera frapposta alla piena estrinsecazione del principio di uguaglianza. Pertanto, non si tratta necessariamente di un ostacolo alla parità di trattamento, la cui rilevanza giuridica va progressivamente rimossa, bensì di un elemento di differenziazione che, ove gestito e valorizzato oculatamente, può rappresentare una risorsa per il perseguimento dell'interesse della collettività.

Per questo, assumere la prospettiva concettuale connessa all'accoglimento della nozione di 'cittadinanza di genere' entro i confini giuspubblicistici potrebbe produrre un circolo virtuoso di consapevolezza nell'interpretazione e nell'applicazione del quadro normativo vigente. A ciò potrebbe opportunamente affiancarsi l'attuazione di meccanismi di *soft law*, in grado di incentivare l'adozione di buone prassi, anche al di là degli obblighi derivanti dal diritto positivo. Il sapiente intreccio fra le componenti del paradigma giuridico della 'cittadinanza di genere' poggia, infatti, sul mantenimento di un equilibrio delicato, in cui sarebbe rischioso assecondare sia irrigidimenti eccessivi, sia spontaneismi incontrollati.

In questo quadro frastagliato, accanto all'intervento dei legislatori e dei *policy-makers*, primario rilievo assumono sia la prassi applicata dagli enti pubblici, sia l'operato della giurisprudenza. È fondamentale, poi, il compito della dottrina, la quale è chiamata a contribuire, con analisi accurate e non ideologiche, al superamento delle opinioni e delle condotte più antiquate, incompatibili non solo e non tanto con la sensibilità moderna, ma soprattutto con una lettura sistematica e teleologicamente orientata dei parametri costituzionali.

L'approfondimento degli sforzi per la piena realizzazione delle pari opportunità potrebbe determinare l'estensione virtuosa delle potenzialità inclusive di normativa e buone prassi, che, se si sono fino ad ora rivolte quasi esclusivamente a tutela delle donne in quanto genere sotto-rappresentato nella vita pubblica, nel prossimo futuro ben potrebbero

essere utilizzate anche per promuovere il coinvolgimento della componente maschile della società nei campi in cui la presenza degli uomini è ancora infrequente (si pensi, per esempio, ai ruoli familiari e al lavoro di cura).