

Vulnerabilità, genere e diritti: quali politiche in Europa?

Dolores Morondo Taramundi

Deusto University, Spagna

Abstract This analysis focuses on four key questions about the link between vulnerability, gender, and rights. The first examines whether it's appropriate to define women as inherently vulnerable: data shows that women, globally, face poverty, exclusion, violence, but many feminist groups reject this framing. The second question delves into the very definition of vulnerability: drawing on Fineman's proposal, it considers the idea of a universal, inherent human vulnerability. Finally, the third explores the link between women's vulnerability and their rights, analyzing how the legal system has responded to the social challenges women face.

Keywords Vulnerability. Structural inequality. Anti-discrimination law. European strategy for gender equality.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Vulnerabilità, genere e donne. – 3 Vulnerabilità e diritti. – 4 Le donne e diritti. – 5 Quali politiche in Europa?

1 Introduzione¹

Sia il nesso della vulnerabilità con le donne, sia la relazione della vulnerabilità con i diritti sono punti controversi, che hanno suscitato negli ultimi anni una significativa letteratura (Lorubbio, Bernardini 2023). Nel presente intervento intendo condurre una disamina di questa specifica relazione tra vulnerabilità, genere e diritti, e riflettere – attraverso quattro interrogativi – sulle politiche europee in questo ambito.

Il primo interrogativo riguarda la relazione tra vulnerabilità, genere e donne. È corretto considerare le donne vulnerabili *per se* o definire le donne come un gruppo vulnerabile? Il genere costituisce un fattore di vulnerabilità? In relazione a questo primo interrogativo, ci sono dati che ovviamente non possiamo ignorare: in tutto il mondo, e anche in Europa (European Parliament 2022), le donne costituiscono la maggioranza di coloro che possiedono meno, che vivono a rischio di esclusione, che non hanno accesso alle opportunità, che subiscono forme normalizzate di violenza, che non hanno potere. Ma c'è anche il rifiuto, da parte di molti gruppi di donne e di gruppi femministi, di parlare delle donne in termini di vulnerabilità, per via dei rischi che si corrono nel configurare la condizione delle donne in questi termini.

Il secondo interrogativo che porrò, si riferisce, di conseguenza, al modo in cui si possa intendere la vulnerabilità. A partire della proposta, avanzata da Martha Fineman, di riconoscere la comune, naturale e ineludibile vulnerabilità che tutti noi, come esseri umani, abbiamo in comune, c'è stato un intenso dibattito, che ha avuto un impatto, in particolare, sia sull'idea del soggetto di diritti (della sua caratterizzazione), sia sull'idea di eguaglianza.

Il terzo interrogativo esplora la relazione tra donne e vulnerabilità partendo dai cambiamenti nell'idea del soggetto di diritti, e perciò esaminando come si relazioni la vulnerabilità delle donne con i loro diritti. La relazione tra il diritto, i diritti e le donne è molto complessa. Sotto questa sezione, esamineremo alcuni nodi critici emersi nella risposta del diritto ai problemi della condizione sociale delle donne, che si riflettono nei dati statistici e che parlano della loro vulnerabilità o – come argenteremo – della loro vulnerabilizzazione/vulnerazione.

Alla luce delle considerazioni precedenti, il quarto e ultimo interrogativo si focalizza sulle politiche europee: di quelle di cui avremmo bisogno, di quelle che abbiamo, e di ciò che le attuali politiche rendono improbabile o difficilmente raggiungibile.

¹ Questo lavoro ha avuto il supporto del progetto HORIZON CL2 2022 TRANSFORMATIONS, Realising Girls' and Women's Inclusion, Representation and Empowerment (RE-WIRING), <https://re-wiring.eu/>.

2 Vulnerabilità, genere e donne

Il primo interrogativo da affrontare riguarda la relazione del concetto di vulnerabilità con le donne. Il termine e l'idea di vulnerabilità hanno assunto storicamente connotazioni problematiche, specialmente nel contesto delle rappresentazioni sociali e politiche delle donne. Fino a tempi molto recenti – e in molti discorsi ancora oggi – l'idea della vulnerabilità è stata associata a stereotipi che producono danni sia simbolici, nella maniera in cui le donne vengono rappresentate nell'immaginario politico e collettivo, sia materiali, nei termini della negazione di diritti, opportunità e libertà (Parolari 2023). La famiglia semantica della vulnerabilità – cioè l'insieme di parole che associamo al significato di questo termine – è abbastanza cupa: debole, fragile, attaccabile, delicato, privo di risorse, esposto, a rischio, indifeso.

Non vi è da stupirsi, pertanto, se i gruppi femministi che rivendicano l'agency delle donne, la loro capacità di lotta e di trasformazione delle condizioni che storicamente le discriminano o le subordinano socialmente, si sono ribellate contro l'immagine della 'vittima bisognosa di riscatto' e contro l'inclusione *tout court* delle donne tra i gruppi vulnerabili.

Torneremo più avanti sul significato e le implicazioni del termine vulnerabilità. Prima bisogna però prendere in considerazione alcuni dati che, come dicevamo sopra, dobbiamo tenere a mente nel momento in cui parliamo della vulnerabilità delle donne o della loro esposizione differenziata ad uno spettro di danni e di rischi sociali, i quali rendono difficile la mera rinuncia al concetto di vulnerabilità. Senza guardare troppo lontano, per fermarci all'Unione Europea, i dati sono abbastanza significativi.

Ad esempio, la povertà presenta in Europa una chiara componente di genere. Un rapporto del Parlamento Europeo risalente al 2022 (European Parliament 2022) mostra non solo che il numero di donne in situazione di povertà e a rischio di esclusione sociale è, nell'Unione Europea, superiore a quello degli uomini (rispettivamente 22,9% e 20,9%), ma anche che, nonostante la riduzione della povertà tra uomini e donne dal 2015, il divario di genere è cresciuto in 21 Stati dell'Unione. Ciò vuol dire che l'indice del rischio di esclusione delle donne si riduce più lentamente, con maggiore difficoltà di quello degli uomini, o, ciò che è lo stesso, il rischio di esclusione sociale ha delle componenti che presentano più resistenza in relazione al genere.

La povertà è una situazione di disuguaglianza complessa, fortemente dipendente dai cosiddetti divari di genere o gender gap. L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) analizza i divari di genere in relazione a diversi fattori, tra i quali ce ne sono alcuni in relazione con il rischio di esclusione e povertà, ma più in generale con la condizione discriminata delle donne nella società, come: divario nell'occupazione, divario nel lavoro a tempo parziale e nel lavoro a

tempo parziale involontario; divario nei lavori di cura non remunerati e nell'uso delle misure per la conciliazione; divario salariale che si traduce nel divario nel risparmio /accumulazione di attivi finanziari e nel divario nelle pensioni.²

Nonostante esista da più di trent'anni una legislazione sulla parità salariale, il divario salariale persiste in tutti gli Stati europei, indipendentemente dal livello generale di partecipazione delle donne al mercato di lavoro, dei modelli nazionali di protezione sociale (welfare) o della legislazione sull'eguaglianza. Alcune delle cause di questa persistenza risiedono nella segregazione orizzontale dei mercati del lavoro, negli squilibri relativi ai lavori di cura, o nella sottovalutazione delle competenze o del lavoro delle donne.³

Nell'Unione Europea le donne guadagnano in media il 16% meno degli uomini: la segregazione settoriale e di posti di lavoro, la sovrarappresentazione delle donne nel lavoro non pagato e nel lavoro a tempo parziale, e la discriminazione di genere sono tutti fattori che contribuiscono a questo divario, che si riflette in seguito, in età avanzata, con un divario nelle pensioni che tocca il 39%. Anche ad uguali condizioni (anzianità, età, settore lavorativo, occupazione e livello di educazione, ecc.), in generale le donne guadagnano meno – è il cosiddetto *unexplained* del divario salariale, ovvero qualcosa che non risulta da differenze identificabili. Inoltre, i salari più bassi alimentano un circolo vizioso, per cui le donne tendono a rimanere in casa, a fare lavori di cura non pagati, e così finiscono per avere meno ore di lavoro pagate e meno contributi per la pensione. Come evidenziato dalla Commissione Europea, le vedove e i genitori single – fondamentalmente madri single – sono gruppi particolarmente vulnerabili, e più di un terzo dei genitori single sono poveri (European Commission 2023).

Un terzo gruppo di indicatori relativi alla vulnerabilità delle donne si collega alla violenza, che ha mostrato avere una spiccata dimensione di genere. Nonostante la crescente visibilità, consapevolezza e presenza politica della violenza contro le donne, nelle sue diverse manifestazioni (economica, psicologica, fisica o sessuale) e nei diversi ambiti dove compare (nelle relazioni di coppia, nelle relazioni sociali, in ambito educativo, lavorativo o nella sfera pubblica, ecc.), bisogna dire che l'ultima inchiesta dell'Agenzia Europea di Diritti Fondamentali (FRA) riguardante le violenze contro le donne risale

2 Dal 2013 l'EIGE pubblica ogni anno l'indice sull'uguaglianza di genere, uno strumento per misurare la disuguaglianza di genere, in sette ambiti (lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere, salute e violenza). <https://eige.europa.eu/gender-equality-index>.

3 Si pensi che la Spagna, ad esempio, ha incluso soltanto nel 2022 una definizione di 'lavoro di ugual valore' e una serie di criteri per orientare la valutazione non discriminatoria dei posti di lavoro.

a 10 anni fa (2014).⁴ L'EIGE ha appena pubblicato i primi risultati dell'indagine UE sulla violenza di genere condotta dal 2020 al 2024 in collaborazione con FRA ed Eurostat (l'ufficio statistico dell'UE).⁵ I dati di questi rapporti mostrano che un terzo delle donne nell'UE ha subito violenza fisica, violenza sessuale o minacce in età adulta, e quasi un 17% ha subito violenza sessuale (incluso lo stupro); che il 20% delle donne nell'UE ha subito violenza fisica o sessuale dal proprio partner, da un parente o da un altro membro della famiglia. Un terzo delle donne ha subito molestie sessuali sul posto di lavoro, ma la prevalenza tra le donne più giovani è del 40%. Il rapporto segnala anche che, sebbene la maggior parte delle donne che hanno subito violenza ne abbia parlato con una persona a loro vicina, solo una su cinque si è messa in contatto con un operatore sanitario o con un servizio sociale, e solo una su otto ha denunciato l'accaduto alla polizia (FRA, EIGE, Eurostat 2024).

Ovviamente, non tutte le donne sono esposte a questi danni e rischi nella stessa misura, né secondo le stesse modalità. Inoltre, ci sono danni e rischi specifici di taluni gruppi di donne: ad esempio, la situazione di migrazione irregolare in Spagna ha il volto di una donna sudamericana (rischio che ovviamente non soffrono le donne spagnole, ma che non colpisce nemmeno ugualmente le donne marocchine). Le donne sudamericane sono anche il volto più frequente nei contratti irregolari in ambito domestico (nella cura di persone dipendenti, anziane, bambini o case); ma questa è una situazione che esse condividono con alcune donne spagnole e con altre donne migranti. Per fare un altro esempio, l'esclusione sociale o la dipendenza dai servizi e le prestazioni sociali è un rischio più probabile per donne migranti, senza studi, o con disabilità.

Tutti i rischi menzionati (problemi nell'accesso alla giustizia, violenza sessuale e violenza di genere, divari di genere nel salario e nella pensione) colpiscono tutte le donne in maniera differenziata attraverso altri assi di disuguaglianza, come la classe, lo status migrante, la razza o l'appartenenza etnica, l'orientamento sessuale, l'identità di genere o la sua espressione, la disabilità, ecc.

Tuttavia, la vulnerabilità costituisce una dimensione in cui spesso esitiamo a riconoscerci. E forse con buone ragioni.

In quei settori dove la vulnerabilità è stata utilizzata più a lungo, come ad esempio le politiche sociali, l'aiuto umanitario o la gestione dei rischi e delle catastrofi, essa viene concepita come risultato

4 Questo fa risaltare anche un'altra dimensione della vulnerabilità, l'invisibilità o la mancanza di conoscenza, su cui ci soffermeremo più avanti.

5 Secondo le informazioni disponibili sul sito web dell'EIGE, i dati sulla prevalenza della violenza e sulle sue conseguenze saranno analizzati in dettaglio nel rapporto di indagine che Eurostat, FRA ed EIGE pubblicheranno nel 2025.

della mancata capacità, da parte di alcuni soggetti, di far fronte a un rischio o di resistere a un danno. I gruppi vulnerabili sono dunque quelli che presentano una maggiore probabilità di subire un danno e che, se lo subiscono, sono maggiormente incapaci di reagire. La vulnerabilità si intende, pertanto, come un attributo di certi gruppi di soggetti caratterizzati da questa mancata capacità e dal conseguente bisogno di uno specifico o maggiore intervento di protezione.

Tra le limitazioni che sono state attribuite a questo approccio basato sui 'gruppi vulnerabili', cioè sui casi in cui la vulnerabilità è concepita come una caratteristica di determinati gruppi, si possono segnalare i rischi di stereotipizzazione e di stigmatizzazione, e il diniego o la riduzione della capacità e dell'autonomia personali di coloro che compongono questi gruppi. Questo approccio alla vulnerabilità giustifica il fatto che i membri di questi gruppi vengono posti sotto tutela, favorendo così i rischi di dipendenza indotta e la configurazione e il controllo della deviazione dalla 'norma' (soggetto 'normale' non vulnerabile) attraverso soggetti considerati come marginali, dipendenti, patologici, insomma non uguali (Giolo 2018).

3 Vulnerabilità e diritti

Il secondo interrogativo consiste nel chiedersi se vi sia qualche approccio alla vulnerabilità che eviti i rischi della classificazione come gruppo vulnerabile e, allo stesso tempo, ci faccia vedere la diversa esposizione al rischio e a diversi danni sociali a cui sono sottoposte le donne e i diversi gruppi di donne.

Nel decennio scorso, la teorizzazione di Martha Albertson Fineman relativa alla vulnerabilità come condizione umana (Fineman, Grear 2013) ha avuto notevole risonanza nel campo degli studi sui diritti umani in Europa (Lorubbio, Bernardini 2023). Questa teoria muove una critica molto significativa all'idea di autonomia sulla quale si è costruito il soggetto dei diritti proprio della teoria liberale (Pastore 2023).

Martha Fineman si oppone alla concettualizzazione della vulnerabilità come caratteristica particolare di alcuni gruppi. Questo modo di concepire la vulnerabilità porterebbe, secondo Fineman, a considerare gli individui appartenenti a gruppi vulnerabili come degli 'altri', dei soggetti dipendenti, incapaci, patologici rispetto al soggetto 'normale', cioè a quel prodotto della «fantasia liberale», che si presenta come invulnerabile e che è il soggetto dei diritti per antonomasia (Fineman 2008, 8). Al contrario, sarebbe più corretto e utile comprendere la vulnerabilità come una condizione universale, permanente e inerente agli esseri umani.

Mentre il concetto di vulnerabilità come condizione universale ha messo efficacemente in luce la fallacia dell'idea del soggetto autonomo, esso non può fare a meno dell'idea di uguaglianza: non

tutte le persone sono ugualmente vulnerabili, anche se tutte sono vulnerabili in qualche modo. È per questo che Fineman si affretta a spiegare che

dal momento che ci si trova in modo diverso all'interno di una rete di rapporti economici e istituzionali, le nostre vulnerabilità variano in grandezza e potenza a livello individuale. Innegabilmente universale, la vulnerabilità umana è anche particolare, vissuta in modo univoco da ciascuna persona e fortemente influenzata dalla qualità e quantità delle risorse che abbiamo o che possiamo controllare. (Fineman 2008, 10; trad. dell'Autrice)

La consapevolezza che nessuno può evitare completamente la vulnerabilità è ciò che ci spinge ad avvicinare le istituzioni sociali allo scopo di fronteggiarla.

La giusta funzione dello Stato sarebbe perciò quella di 'rispondere' (*the responsive state*) alla vulnerabilità della condizione umana:

considerando la vulnerabilità che condividiamo, è chiaro che gli esseri umani hanno bisogno gli uni degli altri, e che dobbiamo strutturare le nostre istituzioni per rispondere a questa realtà umana di base. (Fineman 2008, 12; trad. dell'Autrice).

Anche se né lo Stato, né le società umane sono in grado di eliminare la vulnerabilità, essi possono comunque ridurla, attenuarla e compensarla. A tal fine, le istituzioni creano sistemi che assegnano agli individui risorse e possibilità per costruire la loro 'resilienza'. La resilienza è per Fineman «ciò che dà agli individui le risorse e le competenze per riprendersi dai danni, avversità e disgrazie che accadono nella vita» (Fineman 2015, 613).

Tuttavia, la teoria di Fineman presenta alcuni punti deboli quando si tenta di utilizzarla per analizzare, ad esempio, la condizione delle donne così come emerge dai dati contenuti nel rapporto del Parlamento Europeo, a cui si è fatto riferimento in precedenza. Nella sua formulazione minima, la nozione di vulnerabilità è quasi ridondante: gli esseri umani sono vulnerabili alla morte, perché sono mortali. Nella sua formulazione più ampia e completa, una volta inclusi tutti i tipi di rischi fisici, psicologici, economici, sociali, ambientali, persino istituzionali, la vulnerabilità non è semplicemente una condizione propria della natura degli esseri umani. La possibilità di soffrire la disoccupazione, la povertà, la violenza, gli effetti della corruzione politica o dell'inquinamento ambientale non hanno un rapporto con la nostra fisicità come ce l'hanno la morte o anche la dipendenza dagli altri in vari periodi della nostra vita. Dunque, è necessario mostrare che la vulnerabilità nella sua formulazione minima riguarda tutti gli esseri umani in egual modo, ma in quella

completa riguarda gli esseri umani in modo differenziato in base non a caratteristiche fisiche, ma sociali.

La prima questione da considerare, dunque, riguardo alla vulnerabilità – o meglio, riguardo a quelle forme e ambiti della vulnerabilità che possono interessare la teoria e la pratica dei diritti – è che le cose a cui siamo vulnerabili non coincidono con le ragioni per cui siamo vulnerabili a quelle cose. In effetti, gli esempi comunemente utilizzati per illustrare la vulnerabilità come condizione umana non rendono intuitiva la comprensione di questa questione. Tipicamente, si fa riferimento agli esseri umani come vulnerabili alla morte o alla malattia. In questi casi, le cose a cui siamo vulnerabili (ad esempio, la morte) sono strettamente connesse alle ragioni per cui siamo vulnerabili a esse (il fatto che siamo mortali). Tuttavia, questa relazione non si applica alla maggior parte dei rischi a cui siamo esposti: la povertà, la disoccupazione o persino la morte violenta nei conflitti armati o come vittime di crimini non sono, di per sé, la ragione per cui siamo vulnerabili a essi, né possono essere attribuiti alla nostra corporeità o alla nostra condizione biologica. Sussumere tutti questi fenomeni sotto un'unica condizione ontologica dell'umanità avrebbe l'effetto, diametralmente opposto alle intenzioni di Fineman, di naturalizzare l'ingiustizia sociale.

Per Judith Butler, vulnerabilità e condizione umana non possono essere adeguatamente pensate «al di fuori di un campo differenziato di potere e, nello specifico, al di fuori della funzione differenziale delle norme di riconoscimento» (Butler 2004, 44; trad. dell'Autrice). La distribuzione differenziale della vulnerabilità si realizza quindi attraverso i processi che creano i soggetti vulnerabili come soggetti 'altri'.

Questa riflessione implica uno spostamento della nostra attenzione dalla vulnerabilità come condizione universale ai campi di potere differenziati e differenzianti, e ai conseguenti processi di costruzione degli altri (vulnerabili). Anche se siamo tutti vulnerabili, non siamo tutti ugualmente vulnerabili. Se vogliamo fare della vulnerabilità un concetto operativo per spiegare le cause della (più alta) probabilità e frequenza con cui certi gruppi subiscono danni e, altresì, per contribuire alla trasformazione o eliminazione di quella situazione, dobbiamo spostare l'attenzione verso le condizioni sociali (in senso lato) che creano, perpetuano, o prevengono l'esposizione al rischio e/o la riduzione del danno. Dobbiamo anche esaminare il rapporto che queste condizioni (istituzioni, relazioni e strutture) hanno con diversi gruppi in relazione a determinati danni o al rischio di subirli. Vale a dire, si dovrebbe concentrare l'attenzione sulla ripartizione differenziale della vulnerabilità tra i gruppi sociali.

La vulnerabilità – o meglio, la vulnerabilità oggetto di interesse per la teoria e la pratica dei diritti – non sarebbe, dunque, una condizione dell'essere umano dipendente dalla sua corporeità, bensì l'esposizione (o l'esposizione in misura maggiore) di alcuni gruppi

a determinati rischi, ovvero la condizione di mancanza di difese di alcuni gruppi sociali di fronte a tali rischi, perché non hanno la protezione da quei sistemi, istituzioni o reti che la società garantisce ad altri gruppi non (ugualmente) esposti. Questi ultimi, d'altra parte, non sono invulnerabili. Ciò che li rende non vulnerabili, a differenza di membri di gruppi vulnerabili, non è uno status 'mitico' proprio degli dei e degli eroi (l'invulnerabilità, appunto), ma la possibilità/capacità di difendersi e proteggersi (Morondo Taramundi 2018).

La vulnerabilità, laddove si configura come una critica alle limitazioni dell'uguaglianza, si colloca in questo secondo gruppo di significati, che non riguardano la natura dell'essere umano, bensì uno specifico stato di cose, il modo in cui si sono strutturate le relazioni sociali e come si condiziona la partecipazione degli individui all'interno delle relazioni e delle istituzioni che abbiamo costruito per affrontare i rischi derivanti della nostra vulnerabilità naturale o ontologica. La vulnerabilità intesa come stato, circostanza o situazione – che è necessariamente di natura sociale – non può sostituire l'idea di uguaglianza, se chi utilizza questo concetto intende perseguire la trasformazione delle relazioni e delle istituzioni che determinano le nostre esperienze. Al contrario, essa ha bisogno dell'uguaglianza come ideale regolativo. Può arricchire l'idea di uguaglianza, ma solo se l'analisi della vulnerabilità viene utilizzata per spostare l'attenzione dalle vulnerazioni (o dai rischi di vulnerazione) alle loro cause.

4 Le donne e diritti

E così arriviamo al terzo interrogativo: se ammettiamo che le donne non sono vulnerabili in quanto tali, ma che si trovano in una condizione differenziata di vulnerabilizzazione, allora dobbiamo poter vedere che questa vulnerabilità (la vulnerabilità differenziata delle donne rispetto agli uomini, ma anche la differente vulnerabilità di alcuni gruppi di donne attraversate da altri assi di oppressione) è stata prodotta (anche) dal diritto.

La relazione delle donne con il diritto e con i diritti è stata (ed è tuttora) ambivalente. Non possiamo soffermarci qui ad esaminare il percorso storico della lotta delle donne in relazione ai loro diritti (Facchi, Giolo 2023), né raccogliere tutte le critiche che i movimenti delle donne e i gruppi femministi – incluse le giuriste femministe – hanno mosso al diritto, per il ruolo che esso svolge nella riproduzione di disuguaglianze strutturali, discriminazioni e violenze contro le donne.⁶

6 Ogni scelta di indicazione bibliografica riguardante questo argomento comporterebbe un'estrema semplificazione, in quanto escluderebbe nomi e opere

Ci limiteremo, quindi, a esaminare il rapporto tra donne e diritti in relazione al tema che qui ci interessa, e quindi per comprendere il modo in cui le donne diventano socialmente vulnerabili o non sono adeguatamente tutelate dalle leggi e dai diritti.

Il rapporto delle donne con la legge è, come abbiamo detto, ambivalente, ed è stato spesso caratterizzato come un'esclusione: la legge escludeva le donne dalla sfera pubblica, le ignorava o le limitava come soggetti di diritti. La cessazione di queste forme di esclusione legale sarà il primo obiettivo delle donne riformiste e femministe a partire dalla fine del XVIII secolo: le donne otterranno così accesso all'istruzione e all'università, al suffragio, alla proprietà senza la tutela del marito, alle professioni e agli uffici pubblici, ecc.

Tuttavia, esaminando più da vicino, emerge che, durante secoli di frammentazione giuridica, la legge non ha escluso completamente le donne, ma le ha integrate in modo differenziato rispetto agli uomini appartenenti allo stesso gruppo. Anche con l'affermazione del soggetto universale (che poi si è rivelato non proprio 'universale'), le donne hanno continuato a subire un'integrazione differenziata. Le donne, ad esempio, non sono state escluse dal mercato del lavoro, come potrebbe far apparire la divisione tra sfera pubblica e privata. Al di fuori dei confini della borghesia, in determinati contesti storici e geografici, le donne hanno storicamente lavorato e formato parte anche della massa salariata. Non sono state escluse, ma integrate in un modo diverso, il che, salvo rare eccezioni, non ha permesso loro di diventare economicamente indipendenti attraverso il lavoro, né tanto meno di ottenere una mobilità sociale attraverso tale mezzo.

I divari di genere di cui parliamo oggi (il divario nel lavoro di cura, il divario salariale, il divario nelle pensioni, il divario di proprietà e risparmio, il divario di rappresentanza) riflettono esattamente quelle strutture di integrazione differenziata, cioè i modi in cui le donne sono state integrate nelle diverse istituzioni, sia pubbliche che private: dalla famiglia al mercato del lavoro, alle istituzioni educative o all'attività politica. Le donne erano presenti, ma nelle 'loro' modalità, che appartenevano loro 'per natura', anche se, paradossalmente, queste modalità differenziate di integrazione dovevano – per realizzarsi – essere fortemente regolamentate per legge (e non solo). Sono molti gli esempi di ciò che la legge o il discorso politico o religioso considerano 'naturale', ma ciò non si rende riconoscibile, se non attraverso le sue diverse regolamentazioni: basti pensare, ad esempio, al matrimonio o alla famiglia.

fondamentali. Per chi non si è mai avvicinato a questo argomento, o per chi vuole gettare uno sguardo al di là delle correnti già note, sono disponibili ottime bibliografie e *companions* introduttivi, come Munro e Davies (2013) o Giolo (2015), in lingua italiana, e le rispettive bibliografie.

Le strategie giuridiche per l'inclusione delle donne non sono riuscite a modificare questa integrazione differenziata, o meglio, la stratificazione sociale che essa ha prodotto. Si è trattato, fondamentalmente, di norme che hanno progressivamente eliminato numerose altre norme che riconoscevano solo gli uomini come titolari di determinati diritti; si sono eliminate anche numerose norme che trattavano donne e uomini in maniera differente di fronte alla stessa situazione (come, ad esempio, le differenze nel trattamento penale dell'adulterio).

Questa strategia è stata considerata come un processo di assimilazione: le donne non erano più escluse, perché venivano loro riconosciuti i diritti di cui gli uomini già avevano goduto o nel modo in cui essi ne avevano goduto. Molto è stato scritto sulle strategie assimilazioniste nel diritto a partire dagli anni '70,⁷ e non è possibile, nel breve spazio di questo contributo, riprendere tutte le critiche. Ciò che ci interessa sottolineare, in relazione al tema in esame, è che di fronte alla condizione sociale delle donne - caratterizzata da una vulnerabilità differenziata rispetto ai diversi rischi sociali e influenzata dall'intersezionalità con altri assi di potere, come la classe, lo status migrante, la razza o l'età - la strategia di estendere alle donne i diritti che già possiedono gli uomini ha un effetto molto limitato e limitante.⁸ Questa è una sfida che Catharine MacKinnon lancia al diritto antidiscriminatorio:

Perché mai si dovrebbe essere uguali agli uomini bianchi per avere ciò che essi hanno, posto che, per averlo, gli uomini bianchi non debbono essere uguali a nessuno, ma solo ciascuno di essi a ciascun altro? (MacKinnon 1991, 1287; trad. dell'Autrice).

Se vogliamo affrontare il carattere strutturale dell'integrazione differenziata delle donne nella vita associata, ed eliminare la distribuzione differenziata di vulnerabilità che quelle modalità d'integrazione producono, è necessario adottare un approccio più complesso, capace di trasformare il mancato riconoscimento storico delle donne in quanto soggetti politici (e di diritti) pieni e autonomi.

Guardiamo, ad esempio, le indicazioni fornite dalla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW). Questo trattato

7 Si segnalano alcuni dei più significativi contributi, MacKinnon (1987, 1991), Crenshaw (1989) e Lacey (1987, 1998). Oltre l'ambito angloamericano, cf. Holtmaat (1997), Barrère Unzueta (1997) o Gianformaggio (2005).

8 A ciò bisogna aggiungere alcuni limiti che comportano, ad esempio, le forme privilegiate di implementazione del diritto antidiscriminatorio, come è il caso del ricorso giudiziale individuale (*individual litigation*), che già da vari anni viene considerato drammaticamente insufficiente (McCrudden 2011).

chiamava gli Stati Parti a eliminare la discriminazione contro le donne, intendendo con ciò ogni distinzione, esclusione o limitazione effettuata sulla base del sesso, e che avesse l'effetto o lo scopo di compromettere il riconoscimento, godimento o esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle donne.

Per questo, la CEDAW delinea negli articoli 3, 4 e 5 una strategia multipla. In primo luogo, la CEDAW obbliga gli Stati a prendere tutte le misure appropriate - con speciale enfasi sulla riforma legislativa - per garantire alle donne l'esercizio e il godimento dei diritti su una base di parità con gli uomini (Art. 3). Questa è l'idea di eguaglianza formale e, come abbiamo detto, corrisponde alla strategia di estensione alle donne di diritti che già hanno gli uomini e che da sola corre il rischio di cadere nell'assimilazionismo. Tuttavia, la CEDAW non si limita a proporre questa unica strategia. In effetti, gli Stati possono adottare «misure speciali temporanee finalizzate ad accelerare la parità di fatto tra uomini e donne» (art. 4); queste misure sono volte a ottenere l'eguaglianza sostanziale (o di fatto), e cioè la realizzazione del godimento dei diritti da parte delle donne nei diversi ambiti della vita associata (nell'ambito politico, lavorativo, familiare, educativo, ecc.). Inoltre, gli Stati devono prendere ogni misura appropriata per

modificare i modelli socio-culturali di comportamento degli uomini e delle donne, al fine di conseguire l'eliminazione di pregiudizi e delle pratiche consuetudinarie o di ogni altro genere, che sono basate sull'idea dell'inferiorità o della superiorità dell'uno o dell'altro sesso o su ruoli stereotipati per gli uomini e per le donne. (Art. 5.a)

Quest'ultima strategia possiamo associarla ad un'idea di eguaglianza trasformativa, volta a eliminare meccanismi come gli stereotipi o la differenziata attribuzione di ruoli di genere, il cui cambiamento è imprescindibile, se s'intende trasformare la condizione sociale delle donne, poiché tali meccanismi sono la base dell'eterodesignazione e della serializzazione delle donne prodotta dal patriarcato (Ghidoni, Morondo Taramundi 2024).

Nell'insieme di questi articoli, contenenti l'azione degli Stati per eliminare la discriminazione contro le donne, possiamo vedere che il diritto, o più precisamente la riforma legislativa, vengono pensati all'interno di un quadro di altre misure, che si adottano in ambiti diversi (politica, mercato, vita privata, educazione, salute), ma che devono essere tutte integrate. Nelle pagine che seguono prenderemo in esame l'esempio dell'Unione Europea.

5 Quali politiche in Europa?

In conclusione, come quarto interrogativo, ci siamo domandati se le politiche europee siano in grado di affrontare quei dati che riflettono la vulnerabilizzazione della condizione sociale delle donne e, soprattutto, le dinamiche che producono la loro vulnerabilità differenziata.

L'attuale Strategia per la Parità di Genere 2020-25 dell'Unione Europea⁹ è stata qualificata come una delle più impegnate della storia dell'UE. Dopo le elezioni europee del 2019, la questione dell'eguaglianza di genere entrò nell'agenda politica con il sostegno deciso della prima donna europea a capo della Commissione, Ursula von der Leyen, e la nomina di un'apposita commissaria all'Eguaglianza, Helena Dalli.¹⁰

Anche se l'eguaglianza tra donne e uomini è spesso considerata un valore fondante dell'UE, in realtà il compromesso e l'impegno politico in questo ambito sono stati fluttuanti. Ci sono stati passi in avanti, ad esempio sotto la presidenza di Jacques Delors, e in misura più modesta con Romano Prodi, ma anche successivi momenti di indebolimento o ridimensionamento, ad esempio con lo spostamento del portafoglio per la parità tra diverse Direzioni Generali durante le presidenze di José Manuel Barroso e Jean-Claude Juncker. I costanti sforzi del Parlamento europeo hanno incontrato una forte resistenza da parte di alcuni Stati, come evidenziato dai quasi 10 anni impiegati per giungere all'adozione della Direttiva sull'equilibrio di genere nei consigli d'amministrazione, o le difficoltà incontrate da Ursula von der Leyen a causa della mancanza di candidature femminili che le permettessero di raggiungere la parità di genere nella composizione della Commissione (nella precedente c'erano 12 donne e 15 uomini, e nell'attuale 11 donne e 16 uomini).

Nel marzo 2020, la Commissione Europea presenta la tuttora vigente strategia per la parità di genere 2020-25,¹¹ che definisce gli obiettivi politici e le azioni da intraprendere per promuovere

9 Il momento in cui abbiamo preparato questo contributo per la celebrazione del 8 Marzo all'Università Ca' Foscari (8 marzo 2024) precedeva le ultime elezioni europee e quindi non poteva essere nota la composizione della seconda Commissione a guida von der Leyen. Anche in questo momento (dicembre 2024) è comunque ancora troppo presto per azzardare opinioni sul futuro della nuova azione in materia di parità di genere.

10 Dopo la sua seconda elezione alla presidenza della Commissione Europea, Ursula von der Leyen ha introdotto alcuni cambiamenti. Helena Dalli è stata sostituita da Hadja Lahbib come Commissaria all'Eguaglianza. Tuttavia, nella nuova formazione della Commissione, l'eguaglianza perde il posto autonomo che aveva nella precedente, per essere integrata in un portafoglio di *Preparedness and Crisis Management; Equality*.

11 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato delle Regioni. Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-25, COM(2020) 152 final, 5 marzo 2020.

l'eguaglianza. In quel momento, la Commissione fa notare che, anche se nell'UE si trovano alcuni degli Stati che vantano migliori posizioni nel ranking globale riguardante l'attuazione della parità di genere, nel 2019 l'indice sull'uguaglianza dell'EIGE dava un risultato di 67,4 punti su 100, con un miglioramento di soltanto 5,4 punti rispetto al 2005.

La strategia rappresenta un notevole passo avanti rispetto al precedente livello dell'UE negli impegni per contrastare la discriminazione di genere. È importante sottolineare come il documento si apra con il riferimento all'Art. 8 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che obbliga l'Unione a eliminare, nelle sue azioni concrete, le ineguaglianze e a promuovere la parità tra uomini e donne. La Strategia raccoglie così il mandato di adottare la prospettiva di genere e prevede un duplice approccio, che combina misure mirate, volte a conseguire la parità con una maggiore enfasi nel mainstreaming di genere, e cioè nell'integrazione della dimensione di genere nell'azione dell'UE nei diversi settori sui quali ha competenze. Inoltre, la Strategia propone esplicitamente l'adozione dell'intersezionalità come principio trasversale, intendendo con ciò la combinazione del genere con altre caratteristiche o identità personali, e il modo in cui tali intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifiche.

La Strategia prevede diversi obiettivi: liberarsi della violenza e degli stereotipi; realizzarsi in un'economia basata sulla parità di genere; avere pari possibilità di ricoprire ruoli dirigenziali nella società; integrare la dimensione di genere e promuovere una prospettiva intersezionale nelle politiche dell'UE; finanziare azioni che consentano di compiere passi in avanti in materia di parità di genere nell'UE; affrontare il problema della parità di genere e dell'emancipazione femminile a livello mondiale.

Non è intenzione di questo contributo esaminare il grado di realizzazione di questa Strategia, il cui ciclo, peraltro, non si è ancora concluso. Ciò che è stato compiuto fino al 2024 è comunque significativo, nonostante le difficili circostanze globali e i crescenti movimenti di resistenza, nonché il fenomeno di *backlash* contro i diritti delle donne. Nel 2023, l'indice sull'uguaglianza del EIGE dava un risultato di 70,2 su 100, incrementando dunque di 2,8 punti l'indice all'atto dell'adozione della Strategia.¹²

12 Credo che sia importante anche valutare la visione (auto)-critica dell'EIGE, quando fa notare ciò che si nasconde dietro i numeri. Questo indice (e il suo 'salto in avanti' di questi anni) non è una ragione di auto-compiacimento, in quanto rappresenta la media degli Stati: paesi come Svezia, Paesi Bassi o Danimarca, che rappresentano una piccola percentuale della popolazione dell'UE, fanno salire questa media con indici superiori di 20 punti su paesi come Romania o Ungheria, con popolazioni molto maggiori.

Ciò che s'intende sottolineare, alla luce dell'argomento che ci occupa, è il potenziale di questa Strategia rispetto allo stimolo di processi di trasformazione, come quelli che abbiamo visto essere necessari per affrontare la condizione vulnerabile delle donne, nelle sue molteplici varianti.

Di fronte a questa domanda, è necessario evidenziare alcuni punti di forza sia della Strategia che delle azioni promosse dalla Commissione Europea e adottate negli ultimi anni.

In primo luogo, la Strategia valuta la disuguaglianza di genere come fenomeno strutturale (forse anche sistemico). Negli ultimi anni, ad esempio, l'azione della Commissione ha assegnato grande importanza alla lotta contro la violenza di genere. E questo ha portato all'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul¹³ o all'adozione della Direttiva sulla violenza.¹⁴ Il problema della diseguale partecipazione delle donne al lavoro è stato affrontato anche a partire dai cosiddetti gap o divari (divario di occupazione, cura, salari, pensioni), ricercandone le cause strutturali e mostrando le relazioni sussistenti tra di essi. Alcune delle misure adottate in questo ambito mirano a regolamentare elementi strutturali in sospenso da decenni, come la realizzazione della parità retributiva, inclusa nel diritto primario dal 1957 e nelle direttive dal 1976. La nuova Direttiva sulla trasparenza retributiva¹⁵ stabilisce nuove regole per migliorare la garanzia e l'effettiva attuazione del principio della parità di retribuzione per un lavoro di pari valore.

In secondo luogo, la Strategia segue un approccio integrato – come quello che abbiamo visto essere promosso dalla CEDAW – che comprende legislazione, misure di politica pubblica, rafforzamento istituzionale e empowerment delle vittime/sopravvissute e della società civile. Tra le azioni che la Commissione Europea ha portato avanti nel rispetto della Strategia ci sono, sicuramente, iniziative legislative, la cui importanza non è da sottovalutare. È stata promossa l'adozione di un totale di tre direttive sull'uguaglianza: la direttiva sull'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione (novembre 2022), la direttiva sulla trasparenza retributiva (maggio 2023) e la

13 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, 11 maggio 2011, <https://rm.coe.int/16806b0686>.

14 Direttiva(UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401385&qid=1733412272764.

15 Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0970>.

direttiva sulla violenza contro le donne (maggio 2024) a cui dobbiamo aggiungere la direttiva sugli organismi per la parità,¹⁶ che affronta la dimensione della costruzione istituzionale.

In ciascuno di questi ambiti (violenza, partecipazione al mondo del lavoro, leadership), l'azione prevista dalla Strategia e portata avanti dalla Commissione Europea va oltre l'adozione delle direttive e il controllo della loro corretta trasposizione. Ad esempio, nell'ambito della violenza contro le donne sono previste azioni di finanziamento di progetti per organizzazioni che lavorano sulla violenza contro le donne attraverso il programma Daphne, campagne di informazione e formazione; inoltre, nell'autunno 2023 è stata istituita la Rete europea sulla prevenzione della violenza di genere e della violenza domestica, e si è promossa la raccolta e l'analisi di informazioni rilevanti sulla violenza contro le donne attraverso agenzie specializzate (EIGE, FRA ed Eustat) e attraverso reti di esperti. Anche in materia di partecipazione delle donne al mercato del lavoro, oltre alla direttiva sulla trasparenza retributiva e al monitoraggio della trasposizione della Direttiva del 2019 sulla conciliazione¹⁷ la Commissione ha presentato una Strategia europea per l'assistenza, accompagnata da due proposte di Raccomandazioni: una relativa alla revisione degli obiettivi di Barcellona in materia di educazione e cura della prima infanzia,¹⁸ e l'altra relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili.¹⁹

Infine, la Strategia dimostra una attenzione non soltanto verso i cambiamenti strutturali, ma anche verso le dimensioni sistemiche dell'ineguaglianza – come gli stereotipi, ai quali è dedicata una sezione specifica, o il ruolo degli uomini e dei ragazzi nella lotta contro la discriminazione – allineandosi così al riconoscimento del fatto che ciò che serve è correggere le istituzioni sociali, non le donne (*fix institutions, not women*).

16 Direttiva (UE) 2024/1500 del Parlamento Europeo del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che modifica le direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401500.

17 Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1158>.

18 Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa alla revisione degli obiettivi di Barcellona in materia di educazione e cura della prima infanzia, COM(2022) 443 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0442>.

19 Il testo non è stato ancora depositato.

Bibliografia

- Barrière Unzueta, M.A. (1997). *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*. Madrid: Technos.
- Butler, J. (2004). *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*. London: Verso.
- Crenshaw, K. (1989). «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Policy». *University of Chicago Legal Forum*, 140, 139-167.
- European Commission. (2023). *2023 Report on Gender Equality in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/annual_report_GE_2023_web_EN.pdf.
- European Parliament. (2022). *Report on Women's Poverty in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0194_EN.html.
- Facchi, A.; Giolo, O. (2023). *Una Storia dei diritti delle donne*. Bologna: Il Mulino.
- Fineman, M.A. (2008). «The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition». *Yale Journal of Law and Feminism*, 20(1), 1-23. <http://hdl.handle.net/20.500.13051/6993>.
- Fineman, M.A. (2015). «Equality and Difference – The Restrained State». *Alabama Law Review*, 66(3), 609-23.
- Fineman, M.A.; Grear, A. (eds) (2013). *Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*. Farnham; Burlington: Ashgate.
- FRA; ELGE; Eurostat (2024). *EU Gender-Based Violence Survey – Key Results. Experiences of Women in the EU-27*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/eu-gender_based_violence_survey_key_results.pdf.
- Ghidoni, E.; Morondo Taramundi, D. (2024). «Contro la neutralità dello stereotipo: una lettura critica a partire dal giusfemminismo». Bernardini, M.G.; Giolo, O. (a cura di), *Giudizio e pregiudizio. Gli stereotipi di genere nel diritto*. Torino: Giappichelli Editore, 13-33.
- Gianformaggio, L. (2005). *Eguaglianza, donne e diritto*. A cura di A. Facchi, C. Faralli, T. Pitch. Bologna: Il Mulino.
- Giolo, O. (2015). «Oltre la critica. Appunti per una contemporanea teoria femminista del diritto». *Diritto & Questioni Pubbliche*, 15(2), 63-81. <http://hdl.handle.net/11392/2337097>.
- Giolo, O. (2018). «La vulnerabilità neoliberale. Agency, vittime e tipi di giustizia». Giolo, O.; Pastore, B. (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*. Roma: Carocci, 253-74.
<https://doi.org/10.978.8829/006946>.
- Holtmaat, H.M.T. (1989). «The Power of Legal Concepts: The Development of a Feminist Theory of Law». *International Journal of the Sociology of Law*, 5, 481-502.
- Lacey, N. (1987). «Legislation Against Sex Discrimination: Questions from a Feminist Perspective». *Journal of Law and Society*, 14(4), 411-21.
<https://doi.org/10.2307/1410256>.
- Lacey, N. (1998). *Unspeakable Subjects*. Oxford: OUP.
- Lorubbio, V.; Bernardini, M.G. (a cura di) (2023). *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*. Trento: Ed. Centro Studi Erickson.

- MacKinnon, C. (1987). *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- MacKinnon, C. (1991). «Reflexions on Sex Equality under Law» *The Yale Law Journal*, 100(5), 1281-328. <http://hdl.handle.net/20.500.13051/8612>.
- McCrudden, Ch. (2011). «Introduction: Thinking the Unthinkable?». *European Gender Equality Law*, 1, 3-5.
- Morondo Taramundi, D. (2018). «Un nuovo paradigma per l'eguaglianza? La vulnerabilità tra condizione umana e mancanza di protezione». Bernardini, M.G. et al. (a cura di), *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*. Roma: IF Press, 179-200.
- Munro, V.E.; Davies, M. (eds) (2013). *The Ashgate Research Companion to Feminist Legal Theory*. Farnham; Burlington: Ashgate.
- Parolari, P. (2023). «La violenza di genere contro le donne nella sfera domestica come fattore di vulnerabilità patogena». Lorubbio, V.; Bernardini, M.G. (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*. Trento: Ed. Centro Studi Erickson, 251-84.
- Pastore, B. (2023). «I molti volti della vulnerabilità». Lorubbio, V.; Bernardini, M.G. (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*. Trento: Ed. Centro Studi Erickson, 17-28.