

## Promuovere le pari opportunità: una strategia di crescita a beneficio di tutti

di Maria Rosaria Rapuano

Nel XVIII secolo il filosofo britannico Jeremy Bentham, nell'opera "Introduzione ai principi della morale e della legislazione", si interrogava sulle ragioni che portavano ad escludere le donne dalla vita politica, sociale ed economica dell'epoca. Bentham, filosofo, giurista e uomo politico britannico, era un esponente dell'utilitarismo, una teoria che giustifica le scelte individuali e politiche sulla base della loro utilità, cioè della loro capacità di massimizzare la felicità o il benessere, individuale e collettivo. In quest'ottica l'emancipazione femminile diventava un problema pubblico e come tale andava risolto per il bene di tutta la società.

L'intuizione di Bentham, visionaria per l'epoca, è stata ripresa nelle più recenti teorie sullo sviluppo economico e sociale. In molti studi, la parità di genere è uno degli indicatori utilizzati per misurare il livello di benessere delle società: nell'approccio che propone la Banca Mondiale, riconoscere l'uguaglianza di genere come parte dello sviluppo economico ed eliminare le strutture che discriminano le donne, significa fare *smart economics*<sup>1</sup> nel lungo periodo. Secondo l'economista indiano Amartya Sen, la possibilità di svilupparsi democraticamente ed economicamente è legata alla libertà degli individui, in particolare a quella delle donne, che rappresentano la metà della popolazione mondiale. Quando le donne lavorano e percepiscono un proprio reddito, contribuiscono alla prosperità della famiglia e investono di più per il benessere dei propri figli. Uno studio dell'OCSE rileva che nei paesi scandinavi, l'aumento dell'occupazione femminile ha contribuito al 10-20% della crescita del PIL pro capite durante gli ultimi 40-50 anni.<sup>2</sup>

Il consolidamento della visione prospettata da Bentham ha richiesto secoli e il cammino verso la parità, intesa come uguaglianza di diritti, responsabilità e opportunità per donne e uomini, sebbene sia ancora lungo, ha fatto notevoli passi avanti a partire dal dopoguerra. Gli orrori della Seconda guerra mondiale, infatti, originano una riflessione sul ruolo degli Stati nella tutela dei diritti delle persone. Nel 1945 nasce l'Organizzazione delle Nazioni Unite, che si fonda su un approccio orientato alla tutela della pace e dei diritti fondamentali della persona e che, proprio in virtù del riconoscimento di tali diritti, nel suo Statuto sancisce la parità di uomini e donne nell'accesso agli organi dell'Organizzazione. Questa disposizione fa da apripista al divieto di discriminazione di genere, inscritto successivamente nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dà il via a una serie di azioni politiche volte a strutturare la tutela e la promozione della parità di genere nel mondo. La prima di queste iniziative è l'istituzione della Commissione sulla condizione della donna (CSW), nata nel 1946 come organo funzionale del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU (ECOSOC). Il suo compito è quello di elaborare rapporti e fornire raccomandazioni all'ECOSOC per monitorare la condizione femminile nel mondo e per individuare piani d'azione. Durante i suoi primi dieci anni di lavoro, la Commissione promuove una serie di convenzioni internazionali per la parità di genere

---

<sup>1</sup> World Bank (2011), World Development Report 2012: Gender equality and development, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4391>.

<sup>2</sup> Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries, [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/is-the-last-mile-the-longest-economic-gains-from-gender-equality-in-nordic-countries\\_9789264300040-en?itemId=/content/publication/9789264300040-en&\\_csp\\_=385c61d902807040ce1504897969261d&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/is-the-last-mile-the-longest-economic-gains-from-gender-equality-in-nordic-countries_9789264300040-en?itemId=/content/publication/9789264300040-en&_csp_=385c61d902807040ce1504897969261d&itemIGO=oecd&itemContentType=book).

tra cui la Convenzione sui diritti politici delle donne, adottata dall'Assemblea generale nel 1952, e la Convenzione sul consenso al matrimonio, l'età minima per il matrimonio e la registrazione dei matrimoni (1962).

Negli anni Sessanta il boom economico e la prosperità contribuiscono a logorare le vecchie strutture sociali, già messe in discussione durante il conflitto, quando le donne erano entrate nelle fabbriche per sostituire gli uomini impegnati al fronte. Il movimento femminista, in questo periodo, raccoglie sempre più consensi e partecipazione, contribuendo a rendere le donne parte attiva del cambiamento. Dal 1975 al 1985, in quella che viene ricordata come la decade delle Nazioni Unite per le donne, si tengono le prime conferenze mondiali sulla donna a Città del Messico (1975), Copenaghen (1980) e Nairobi (1985) ed è nel 1979 che l'Assemblea Generale adotta la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW). La Convenzione, entrata in vigore nel 1981, conta 189 parti contraenti e impone agli Stati di eliminare le discriminazioni di genere sia nella sfera pubblica che in quella privata. Nel 1993, l'Assemblea generale adotta un'altra importante dichiarazione, quella sull'eliminazione della violenza contro le donne, sulla cui base, un anno dopo, verrà nominata la prima relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla violenza di genere. Nello stesso anno ha luogo la Conferenza di Pechino, in cui vengono introdotti il concetto di *women empowerment*, che vuol dire modificare le relazioni di potere per rendere le donne parte del processo decisionale, e quello di *gender mainstreaming*, ovvero di utilizzare una prospettiva di genere in tutti i programmi politici.<sup>3</sup> La Conferenza si chiude con l'adozione della Dichiarazione di Pechino e della Piattaforma d'Azione, in cui vengono individuate dodici aree critiche riguardanti i diritti delle donne, gli obiettivi strategici e le misure da adottare per rimuovere gli ostacoli all'uguaglianza. La Dichiarazione è uno dei testi politici più consultati dalle donne di tutto il mondo, per il suo approccio globale e perché ribadisce il principio fondamentale in base al quale i diritti delle donne e delle bambine sono parte inalienabile, integrale e indivisibile dei diritti umani universali. La Conferenza di Pechino conduce alla fondazione nel 2010 dell'Ente delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne (UN Women), un ente che promuove un'agenda interamente dedicata al raggiungimento della parità di genere e che supporta gli Stati membri nel cammino verso l'uguaglianza.

Di pari passo con gli sviluppi nella cooperazione internazionale, negli anni della ricostruzione postbellica, il tema delle pari opportunità affiora anche nel processo di integrazione europea. Nel Trattato di Roma del 1957, che istituisce la Comunità economica europea (CEE) viene introdotto il principio di parità di retribuzione tra uomini e donne, che sarà ripreso successivamente dai trattati che costituiranno l'Unione europea. Per incentivare l'applicazione delle leggi e costruire la parità a livello sostanziale, la Commissione europea mette a punto una strategia quadro articolata in programmi d'azione quinquennali che, a partire dal 1981, scandiscono la programmazione generale in materia, con effetti importanti nell'evoluzione dell'ordinamento legislativo degli Stati membri. Il primo programma prevede la realizzazione di ricerche sulla condizione femminile in tutti i Paesi della CEE e predisporre l'adozione di politiche per l'inserimento delle donne nel mondo del lavoro, attraverso la formazione professionale e il sostegno a cooperative fatte da donne. Gli anni del secondo piano quinquennale sono caratterizzati da crisi economica e disoccupazione. L'avvento

---

<sup>3</sup> Report Of The Economic And Social Council For 1997 (A/52/3, 18 September 1997).

delle nuove tecnologie induce i legislatori europei a puntare sulla rivoluzione tecnologica per uscire dalla crisi e a includere la donna in questo processo per aumentarne gli effetti positivi. Con il terzo programma 1991-1995 la Commissione si pone l'obiettivo di incentivare l'occupazione femminile e lo fa attraverso dei provvedimenti che condannano le molestie sessuali sul luogo di lavoro e che impongono un codice di condotta al datore di lavoro. Si intraprendono inoltre attività per migliorare la condizione sociale della donna, con provvedimenti che tutelano la gravidanza, la maternità e la custodia dei bambini. Nel 1996, sull'onda delle dichiarazioni di Pechino, la Comunicazione numero 67 della Commissione europea, accoglie il principio di *gender mainstreaming* e indica i settori nei quali la legislazione e l'insieme delle azioni comunitarie devono sistematicamente prendere in considerazione le esigenze delle donne. Il definitivo riconoscimento dell'impegno delle istituzioni comunitarie per le pari opportunità arriva nel 1999 con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, i cui articoli 2 e 3 sanciscono che l'Unione ha, tra i propri compiti, l'eliminazione delle ineguaglianze e la promozione della parità. Questi principi vengono riaffermati nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea del 2000 e nel Trattato di Lisbona (TFUE), che modifica i Trattati istitutivi dell'Unione europea. Il TFUE consente all'UE di intervenire nell'ambito delle pari opportunità, della parità di trattamento nei settori dell'impiego e autorizza l'adozione di provvedimenti legislativi per combattere tutte le forme di discriminazione. Attualmente, tra gli obiettivi prioritari dell'UE c'è quello di portare allo stesso livello l'occupazione femminile e quella maschile,<sup>4</sup> come stabilito nel Piano d'azione 2016-2020, e quello di ridurre la disparità retributiva tra uomini e donne, che nell'Unione europea si attesta su un valore medio del 16%.<sup>5</sup>

In Italia, la regolamentazione sulle pari opportunità promossa dall'ONU e dall'UE ha influito positivamente sullo sviluppo della legislazione nazionale. Sebbene già dal 1948 la Costituzione italiana sancisse l'uguaglianza tra uomini e donne, la produzione normativa a tutela delle pari opportunità comincia solo negli anni Settanta, quando viene riformulato il diritto di famiglia. Risalgono al 1971 la legge che tutela la gravidanza e la maternità e al 1977 la legge che vieta qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro, la carriera, le mansioni e la retribuzione. A partire dagli anni Novanta, seguendo le indicazioni europee, le istituzioni italiane accelerano la corsa verso l'uguaglianza. Tra le principali politiche adottate figura quella di dare un contributo a tutti gli enti pubblici e privati che adottino progetti per l'assunzione di personale femminile. Un punto di svolta è l'istituzione del Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1996, che fornisce un nuovo impulso all'implementazione di politiche per l'uguaglianza di genere. Il Dipartimento, in particolare, coordina l'adozione delle iniziative necessarie ad adeguare l'ordinamento nazionale ai principi e alle disposizioni comunitarie. Nel fare ciò, collabora sia con la Commissione europea, partecipando al lavoro del Gruppo di alto livello per il gender mainstreaming e al Comitato consultivo per le donne, sia con il Consiglio, attraverso le riunioni del Gruppo questioni sociali. In armonia con gli obiettivi dell'UE, il Dipartimento si concentra soprattutto sulla condizione delle donne lavoratrici e promuove l'imprenditoria femminile con programmi di accesso facilitato al credito.<sup>6</sup> Tra i provvedimenti

---

<sup>4</sup> Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020>.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender\\_pay\\_gap\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics).

<sup>6</sup> <http://imprenditricioggi.governo.it>.

adottati, gode di particolare rilevanza quello che inserisce l'obbligo delle quote di genere negli organi di controllo delle società pubbliche.<sup>7</sup>

Gli effetti di queste politiche sono stati complessivamente positivi, tanto che nell'ultimo decennio l'indice per le pari opportunità, in Italia, è cresciuto di circa 13 punti, come rilevato nel 2017 dall'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (EIGE).<sup>8</sup> Tale indice, costituito da sei domini principali (lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute) e due ausiliari (violenza contro le donne e disuguaglianze intersezionali), consente all'EIGE di stilare ogni anno una classifica degli Stati europei. L'Italia, nonostante i progressi effettuati in tema di parità, si posiziona solo al quattordicesimo posto, dietro Austria, Germania e Spagna. Inoltre, i dati dell'ISTAT rilevano che in Italia solo il 48,9% delle donne è occupato, contro la media europea che si attesta al 62,4%.<sup>9</sup> L'Istituto statistico nazionale descrive una significativa differenza tra il Nord e il Sud, che viene ricondotta all'assegnazione in capo alle donne delle responsabilità di gestione della casa e della famiglia. Nella previsione di uno studio pubblicato dalla Banca d'Italia, un maggiore accesso delle donne al mercato del lavoro, che ne innalzasse il tasso di occupazione alla media europea, si assocerebbe a una crescita del PIL del 7%.<sup>10</sup> Questa previsione dimostrerebbe che promuovere leggi e iniziative per le pari opportunità migliora la condizione economica di una comunità.

L'esperienza storica delle società che hanno fatto progressi verso l'uguaglianza di genere può fornire spunti importanti a quei Paesi che fanno ancora fatica a migliorare la condizione femminile. Ci sono Paesi dell'Africa subsahariana, in cui perfino diritti fondamentali come la proprietà o l'autodeterminazione sono quotidianamente negati alle donne. Al mondo, ogni anno, circa 12 milioni di bambine sono costrette a sposarsi prima di aver compiuto 18 anni<sup>11</sup> e duecento milioni di donne hanno subito mutilazioni genitali.<sup>12</sup> Per capire come mai in alcuni paesi le donne vivono in una condizione di subalternità bisogna tenere in considerazione che ogni struttura sociale si sviluppa su tradizioni storiche e valori culturali unici. Anche se negli ultimi vent'anni, grazie al lavoro delle organizzazioni internazionali, i Paesi hanno acquisito coscienza della correlazione positiva tra politiche di genere e sviluppo, le resistenze al riconoscimento dell'uguaglianza persistono e trovano legittimazione nella struttura istituzionale della famiglia oltre che in quella politica. Per scardinare questo sistema c'è bisogno di interventi che redistribuiscano le responsabilità all'interno delle configurazioni sociali. Secondo l'antropologo Emmanuel Todd, i Paesi caratterizzati da un sistema familiare che promuove valori liberali all'interno della famiglia hanno più possibilità di costruire un sistema democratico a livello nazionale.<sup>13</sup>

Pertanto, si rende necessario, da una parte, intervenire attivamente con azioni positive che riducano lo squilibrio di genere nei settori socioeconomici e politici e, dall'altra, ridefinire i ruoli familiari abbandonando il dualismo stereotipato maschio/femmina. Programmi educativi, come quello attivato nelle scuole di Kigali, dove ai ragazzi viene insegnato che le pari opportunità si fondano

---

<sup>7</sup> <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/quote-di-genere/>.

<sup>8</sup> <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2017-conference>.

<sup>9</sup> Istat, Rapporto annuale 2018.

<sup>10</sup> M. Bianco, F. Lotti, R. Zizza, "Le donne e l'economia italiana", Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), Banca d'Italia, 2013.

<sup>11</sup> <https://www.girlsnotbrides.org/about-child-marriage/>.

<sup>12</sup> <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>.

<sup>13</sup> E. Todd, *The Explanation of Ideology: Family Structures and Social Systems (Family, Sexuality and Social Relations in Past Times)*, Blackwell, Oxford, 1985.

sull'uguaglianza,<sup>14</sup> possono indurre gli uomini a schierarsi a favore della parità e a diventare consapevoli che includere le donne è una strategia vincente per tutti. Come ha detto Mao Zedong in un celebre discorso al popolo, "Le donne portano sulle loro spalle la metà del cielo", è arrivato il momento di riconoscerglielo.

---

<sup>14</sup> A. Bouleanu, The Rwandan school turning boys into feminists, <https://www.bbc.com/news/world-africa-45496335>.