

Politiche e legislazione in Europa ed in Italia

Delia La Rocca

Università degli Studi di Urbino

Responsabile Dipartimento per le pari opportunità

***Sommario:** 1. Il doppio binario: la promozione di pari opportunità nelle istituzioni della ricerca e lo sviluppo della ricerca sulle pari opportunità. - 2. Il contributo della scienza giuridica: il principio di eguaglianza come premessa e come promessa degli ordinamenti giuridici moderni. - 3. Pari opportunità ed eguaglianza sostanziale: due versioni della critica del novecento all'egualitarismo giuridico. - 4. Le trasformazioni dell'ordinamento italiano nel secolo della "rivoluzione femminile": l'andamento carsico del percorso egualitario e della tematica di genere. - 5. Il principio di pari opportunità nell'ordinamento italiano: istituzionalizzazione 'debole' e 'pluralismo organizzativo'. - 6. Uguaglianza e pari opportunità nella costruzione della cittadinanza europea.*

1. Il doppio binario: la promozione di pari opportunità nelle istituzioni della ricerca e lo sviluppo della ricerca sulle pari opportunità

I convegni dei Comitati per le pari opportunità hanno di solito una duplice finalità: a) quella di una riflessione su se stessi e sul proprio ruolo; b) quella di formulare ipotesi e proposte di carattere più generale sul tema delle pari opportunità.

La giornata di oggi mi sembra corrispondere esattamente a questo impianto metodologico, avendo posto al centro della propria riflessione, da un lato, il tema del ruolo e del peso della presenza delle donne nella ricerca scientifica, dall'altro, quello del modo in cui la ricerca scientifica riflette sul tema e contribuisce al suo sviluppo.

Devo, dunque, innanzitutto ringraziare gli organizzatori per aver voluto affidare alla mia relazione il delicato compito di impostare il tema più generale delle politiche e della legislazione in materia di pari opportunità. Ma, devo anche, con molta onestà, avvertire subito che il tema che mi è stato affidato è di quelli estremamente ambiziosi e difficilmente dimensionabili entro i tempi programmati per questo mio intervento.

Per rimanere, dunque, entro i tempi assegnati ho valutato di scegliere un'impostazione che ripercorra solo a grandi linee, tracciandone appena un affresco, la complessa evoluzione dell'intervento pubblico in materia di parità e pari opportunità, che ha segnato il secolo che abbiamo appena chiuso.

Dividerò la mia esposizione in tre blocchi di ragionamento:

A. quale è stato e quale è il contributo della scienza giuridica al tema dell'uguaglianza e delle pari opportunità;

- B. quali sono state le linee evolutive dell'ordinamento giuridico italiano in materia;
- C. quale scenario ci si presenta oggi nell'ambito del processo di integrazione europea e di costruzione della cittadinanza europea.

A. Naturalmente, non è questa la sede per un esame approfondito delle teorie e delle elaborazioni della dottrina giuridica in materia di eguaglianza.

Userò il riferimento alla scienza giuridica soprattutto come modello di lettura del complesso tema del rapporto tra ricerca e pari opportunità. Un tema che può essere affrontato consapevolmente solo se lo si percorre lungo il doppio binario che lo definisce: quello della promozione di pari opportunità all'interno delle istituzioni della ricerca, e quello del contributo che la ricerca può dare allo sviluppo di una società fondata su un rapporto equilibrato e paritario tra i generi.

Indubbiamente, in questa direzione, la scienza giuridica costituisce un osservatorio privilegiato per verificare la validità dell'impostazione prescelta: non fosse altro perché tra le scienze umanistiche che hanno contribuito alla riflessione sul tema dell'eguaglianza è quella che è stata chiamata a formulare soluzioni normative e strumenti operativi.

Ma è anche quella in cui possono essere evidenziati nel modo più diretto i paradossi insiti in un andamento duale delle questioni attinenti alla definizione dei contenuti della ricerca e allo spazio riservato alle donne.

Va subito detto, infatti, che per quanto attiene al ruolo svolto dalle donne nel mondo giuridico (soprattutto italiano) è facile constatazione che si tratti di un ruolo ancora molto limitato e poco visibile. Ciò per una serie di ragioni concomitanti.

In primo luogo, certamente la presenza delle donne nel campo della scienza giuridica e il loro contributo alla sua elaborazione è molto recente. Soltanto negli ultimi vent'anni anni comincia a notarsi un trend crescente di presenza femminile in alcune professioni (che solo da pochi anni hanno cessato di essere considerate tipicamente "maschili") quali l'avvocatura, la magistratura, la dirigenza amministrativa e - in misura più ridotta - la carriera universitaria.

Questa situazione può essere anche spiegata con il carattere in definitiva assai recente del superamento delle barriere all'accesso in queste professioni. Vale la pena di ricordare, infatti, che nel corso del novecento sono state a lungo mantenute addirittura vere e proprie barriere legali: basti pensare alla legislazione del ventennio fascista sul divieto per le donne di insegnare diritto nelle scuole e al protrarsi fino al 1963 del divieto all'ingresso in magistratura.

Ma la difficoltà al pieno dispiegarsi di un contributo "al femminile" alla scienza giuridica ha, probabilmente, ragioni assai più complesse. Più che in altri campi del pensiero le donne che intraprendono l'esperienza degli studi giuridici sono chiamate a cimentarsi con una doppia scommessa: quella di conseguire una difficile legittimazione in un mondo tradizionalmente maschile e quella di confrontarsi con una millenaria accumulazione teorica, che, fino a pochi decenni fa, non solo le ha del tutto escluse dal momento dell'elaborazione, ma le ha considerate per lo più come oggetto di normative che ne sanzionavano il ruolo sociale subalterno e ancillare.

Le donne che si occupano di diritto, dunque, si sono spesso trovate dinanzi ad una difficile alternativa: occuparsi di “spazi giuridici”, talora ghettizzati o ghettizzanti, nei quali è stato comunque possibile condurre una “battaglia” di tipo egualitario (si pensi, in particolare, al diritto di famiglia, ad alcuni particolari settori del diritto penale, alla legislazione lavoristica); oppure occuparsi in modo “neutro” di ambiti e settori nei quali la soggettività di genere appare “irrelevante”, rinunciando ad uno “sguardo femminile” sul mondo giuridico.

I pochi tentativi - peraltro risalenti solo agli ultimi due decenni - di impostare una teoria del diritto che tentasse di fare i conti con la cosiddetta “differenza di genere”, non hanno fin qui prodotto esiti particolarmente incisivi, o comunque sono rimasti “confinati” entro una riflessione *elitaria* che non ha scalfito (e spesso non ha nemmeno incontrato) gli “statuti” della scienza giuridica italiana.

Mentre, d'altra parte, gli studi in materia di parità e di pari opportunità hanno finito per configurarsi come una sorta di specialismo, entro altri specialismi (in tal senso, ad esempio, gli studi in materia di diritto del lavoro o, più di recente, di rappresentanza politica).

2. Il contributo della scienza giuridica: il principio di eguaglianza come premessa e come promessa degli ordinamenti giuridici moderni

Ma il vero paradosso del rapporto tra elaborazione giuridica e contributo delle donne al suo sviluppo risiede soprattutto in un tratto costitutivo del pensiero moderno: l'assunzione del *principio di eguaglianza quale principio fondativo* degli ordinamenti giuridici occidentali.

Se si considera che il diritto moderno nasce e si struttura a partire dalla “conquista” dell'eguaglianza dinanzi alla legge, a rigor di logica, si dovrebbe presumere che il campo giuridico si configuri quale sede privilegiata per una riflessione *continua* sui modelli e le prassi del modello egualitario. Ed invero, la riflessione sul tema dell'eguaglianza assume una sorta di centralità nel dibattito giuridico, non scevra tuttavia da irregolarità, rimozioni e da apparenti negligenze. E tra queste spiccano proprio quelle relative alla prospettiva di genere: a lungo, la questione della differenza di genere si è presentata ora come questione sottaciuta o irrilevante, ora come “discriminazione” compatibile con lo schema egualitario, ora come problema già risolto, sul quale non vale la pena soffermarsi ulteriormente.

In sostanza, proprio lì dove ci si sarebbe dovuti attendere il contributo più attento - in quel “comparto” delle scienze moderne che più di ogni altro ha posto al centro della propria elaborazione il paradigma egualitario - il tema di uno sviluppo equilibrato del rapporto tra i generi appare, invece, rimosso o, almeno, marginalizzato.

Per tentare una spiegazione convincente di tale paradosso, non è sufficiente fermarsi alla sua fenomenologia. Occorre risalire - sia pur sinteticamente - allo statuto concettuale della scienza giuridica moderna.

Il principio dell'eguaglianza giuridica costituisce certamente una svolta “rivoluzionaria”, innanzitutto sul piano teorico: il pensiero giuridico nella modernità si è, infatti, costruito in modo sempre più sofisticato e raffinato come pensiero intrinsecamente neu-

tro, come pensiero che “astrae” dalle differenze.

Per rendere più comprensibile questo assunto ai non giuristi, basti pensare che le figure cardine del discorso giuridico contemporaneo sono il “soggetto giuridico” e il “diritto soggettivo.” La prima figura è un’entità talmente astratta da essere capace di ricomprendere non solo l’universalità degli esseri umani, ma persino soggettività collettive (dalle associazioni alle società per azioni), o soggettività *in fieri* (si pensi all’attuale dibattito sull’attribuzione di veri e propri diritti al nascituro). La nozione di “soggetto giuridico”, in verità, porta insita una forza di astrazione idonea ad annullare le differenze di qualunque tipo (e ancor più le differenze di genere). Assume la rottura con i sistemi basati sugli *status* quale codice genetico e imprime un segno “discriminante” ad ogni ipotesi di differenziazione normativa: per definire discipline e forme di tutela più attente alle differenze di qualunque tipo, occorre infatti “rompere” l’unitarietà del ‘soggetto’ e far emergere le particolarità. Ma queste divengono immediatamente “eccezioni”, “deroghe” al modello universalistico. Analoga potenza di astrazione si legge nella figura del “diritto soggettivo”: gli interessi di cui ciascun cittadino può essere portatore vengono disciplinati come interessi sganciati da ogni riferimento concreto alle singole identità. Ciascun individuo/soggetto giuridico è *astrattamente* portatore dell’intera gamma degli interessi giuridicamente protetti (dal diritto al nome, al diritto di proprietà; dal diritto alla riservatezza, a quello di usufrutto). E la stessa persona può in diversi momenti della propria attività collocarsi entro “ruoli” differenti, che tuttavia non si cristallizzano, ma si modificano a seconda delle circostanze.

Ora, questo modo (qui rozzamente sintetizzato) di impostare il tema dell’*indifferenza* del diritto moderno rispetto agli individui concreti (alle loro caratteristiche, alle loro identità e alle loro appartenenze) è, in verità, proprio una delle ragioni del paradosso, di cui si diceva. Il paradosso della *disattenzione* verso le tematiche delle “diseguaglianze” (discriminazioni, mancato raggiungimento della parità effettiva, ineguale sviluppo delle garanzie e delle tutele) fondate sul genere, da parte di una scienza che trova nell’*eguaglianza* uno dei suoi presupposti fondativi.

Da un lato, infatti, l’eguaglianza giuridica riceve garanzia proprio a partire dal modello dell’*indifferenza*: la libertà degli individui concreti è tanto più salvaguardata dal rischio di trattamenti discriminatori, quanto più la norma giuridica riesce ad essere costruita in modo tale da risultare *astrattamente* applicabile ad una gamma non predeterminabile di situazioni concrete.

Dall’altra, la costruzione per *fattispecie astratte e generali* non esime dal rischio dell’assunzione di un modello normativo (nel senso di prescrittivo) costruito a immagine e somiglianza *solo di una categoria di possibili destinatari*. Un modello che rimuovendo le *differenze* dal piano giuridico, finisce per riprodurle e riproporle sul piano fattuale: se si assume a modello-base il maschio-bianco-adulto, la norma giuridica difficilmente sarà *concretamente* applicabile alla donna, agli appartenenti a minoranze etniche o razziali, ecc.; o addirittura la sua applicazione porterà ad esiti distorti.

In effetti, come dirò meglio, lungo tutto il Novecento si sviluppa una critica pervasiva al modello egualitario classico, che si spinge fino a rinvenire nel riferimento esclusivo al-

la cosiddetta eguaglianza formale l'origine stessa del mantenimento delle diseguaglianze sostanziali (la riflessione è stata svolta soprattutto a partire dalle diseguaglianze sociali, ma argomentazioni analoghe sono rinvenibili anche nella critica che una parte del "pensiero della differenza di genere" ha condotto sull'universalismo giuridico).

D'altra parte, le critiche all'egualitarismo formale e i tentativi di spingersi oltre questo non risultano comprensibili, se non si pone l'accento su un dato, spesso sottovalutato: il *principio egualitario* dal momento stesso in cui si è posto come *premessa* imprescindibile dei sistemi occidentali, ha anche manifestato tutto il suo carattere dirompente di *promessa*.

Lungo i due secoli della *scommessa egualitaria* che ci precedono, si manifesta e si sviluppa una tensione ricorrente tra i tentativi di "neutralizzazione" delle sue conseguenze più radicali (quali, ad esempio, l'idea di superamento delle diseguaglianze sociali; ma anche la messa in discussione dei tradizionali ruoli maschili e femminili), i tentativi di "riproporre" come compatibili vecchie e nuove forme di "discriminazione" (fondate sulle caratteristiche fisiche, razziali, ideali, ecc.) e l'istanza dei soggetti storicamente subalterni, emarginati o esclusi dalla cittadinanza politica e sociale ad "impadronirsi" delle opportunità connesse al messaggio di libertà e di uguaglianza.

Così, ad esempio, spesso ricorre o riemerge l'idea che si possa "giocare" con il concetto di uguaglianza utilizzando il vecchio teorema aristotelico, in base al quale "uguaglianza" non significa trattare tutti in modo uguale, ma trattare in modo uguale le situazioni uguali, e in modo diverso le situazioni diverse.

Un teorema ambiguo. Lo stesso che aveva consentito alla *polis* di inventare i concetti di democrazia, cittadinanza e uguaglianza, *escludendo* da questi concetti tutti coloro che non fossero maschi, adulti e liberi (la maggioranza della popolazione può 'facilmente' essere esclusa dalla cittadinanza politica perché classificabile sotto categorie diverse: donne, schiavi, fanciulli, stranieri, ecc.). Ma anche lo stesso che consente di prevedere trattamenti differenziati in chiave di riequilibrio di situazioni sfavorevoli.

Un teorema inadeguato, che non fa i conti con le aspettative e le aspirazioni di libertà dei soggetti esclusi e/o "protetti": ciascuna deroga o eccezione alla promessa universalistica finisce inevitabilmente per innescare una dialettica estremamente dirompente tra uguaglianza e differenze.

In realtà, la scienza giuridica del '900 (con o senza il contributo determinante dei soggetti "diversi") si è cimentata con le ambiguità irrisolte della promessa egualitaria.

Spesso cercando di far quadrare il cerchio e di elaborare nuove categorie concettuali (prima ancora che leggi e interventi), che consentissero di tenere insieme la regola della neutralità giuridica ("legge è uguale per tutti"), con meccanismi di rilevanza delle differenze e delle diseguaglianze che la società ripropone continuamente.

3. Pari opportunità ed eguaglianza sostanziale: due versioni della critica del novecento all'egualitarismo giuridico

Le categorie fondamentali con cui è stato affrontato il dilemma eguaglianza/differenze sono riconducibili a due principali modelli di riferimento: "eguaglianza sostanziale" e

“pari opportunità”. Le politiche e gli interventi di *equal opportunity* hanno costituito, in effetti, la declinazione anglosassone e nordeuropea del corrispondente principio di “eguaglianza sostanziale” introdotto nelle costituzioni continentali europee del secondo dopoguerra. Sia pur facendo leva su opzioni e strumentazioni diverse: maggiormente legate alla strategia dei diritti l’esperienza nordamericana (dove le cosiddette *affirmative actions* sono state intese principalmente come introduzione di situazioni giuridiche differenziali, in ragione dell’appartenenza di genere, razza, etnia); più disarticolate su un mix di universalismo dei servizi pubblici e di “discriminazioni positive” quelle delle socialdemocrazie nordeuropee.

Come dicevo, tanto il principio di pari opportunità, quanto quello di eguaglianza sostanziale, muovono dalla comune critica delle forme dell’egualitarismo giuridico ottocentesco e dall’istanza di un intervento pubblico che rimuova le cosiddette diseguaglianze di fatto (dall’idea, cioè, che il superamento delle diseguaglianze sociali esiga un intervento pubblico a sostegno sia di categorie e gruppi sociali “svantaggiati”, sia delle classi sociali meno abbienti).

Non è questa la sede per ripercorrere le molteplici versioni della critica all’egualitarismo giuridico e della ricerca di meccanismi e strumenti in grado di perseguire gli obiettivi di uguaglianza ed equità.

Vale solo la pena di ricordare che lungo la seconda metà del novecento si sono confrontati almeno due significativi modelli: il modello *market oriented* (prevalente nella versione nordamericana) e il modello dello stato sociale (più caratterizzante la versione europea).

Nell’incerto dibattito che sul principio di pari opportunità si viene svolgendo in questi anni, sembra gravare un atteggiamento critico su entrambi i modelli, senza che contestualmente emerga un nuovo paradigma, né sull’interpretazione delle diseguaglianze, né sulle strategie istituzionali per affrontarle.

La versione nordamericana degli istituti di *equal opportunity* è certamente particolarmente segnata dalla sua origine, legata prioritariamente alla questione razziale, e solo successivamente alla questione delle discriminazioni di genere e a quella delle diverse categorie di “soggetti svantaggiati” in ragione di proprie caratteristiche etniche, linguistiche, religiose o legate a vicende personali (portatori di handicap, reduci di guerra, ecc.). È una versione che si basa essenzialmente sul presupposto teorico che tali categorie di soggetti trovino un ostacolo all’effettiva fruizione dei diritti universali di cittadinanza in ragione della persistente diffusione di “pregiudizi” culturali e ideologici. Di qui una strategia volta a “forzare” tali pregiudizi a partire dalla costruzione di “garanzie speciali” e di agevolazioni idonee ad offrire a tali soggetti “opportunità” aggiuntive (o meglio compensative degli svantaggi) di accesso ai diritti (al lavoro, all’istruzione, al credito, alla salute, ecc.).

Così, ad esempio, la politica delle quote di riserva nell’accesso al mercato del lavoro avrebbe dovuto garantire un graduale riequilibrio della composizione delle forze di lavoro, e coniugare la libertà d’impresa nella scelta della manodopera con un vincolo “pubblicistico” espresso in termini di quantità percentuali. Nel medio periodo l’immis-

sione di soggetti appartenenti alle minoranze avrebbe dovuto garantire, oltre che l'apertura di "opportunità" concrete di accesso al lavoro per soggetti in precedenza respinti del tutto, anche la possibilità per tali soggetti di "dimostrare" l'infondatezza dei pregiudizi e delle barriere culturali ed infine di assicurare loro una piena integrazione sociale. *Equal opportunity* e *Affirmative actions* rappresentano, in sostanza, strumenti volti a "ripristinare" condizioni di partenza eguali per tutti i soggetti dell'ordinamento. In questo senso il riconoscimento giuridico di trattamenti differenziati per situazioni di fatto diverse non costituisce "violazione" del principio di eguaglianza formale, ma mezzo più efficace per mantenere tale principio come traguardo cui guardare superandone gli schemi meramente declamatori.

Il modello americano, che peraltro - com'è noto - articola gli interventi di pari opportunità lungo una complessa strategia istituzionale, composta di sofisticate modalità di correzione della libertà contrattuale e di istituti (anche paragiurisdizionali) di tutela e di sanzione dei comportamenti discriminatori, mostra i suoi limiti a partire dagli anni ottanta: da un lato, rivelando l'insufficienza dei risultati raggiunti sul piano della piena integrazione dei cosiddetti soggetti svantaggiati; dall'altro, esponendosi alle critiche feroci dei sostenitori della *deregulation*, che si spingono fino ad indicare le *affirmative actions* come nuove forme di discriminazione (*reverse discriminations*).

Nella vulgata critica "azioni positive" e "quote" finiscono per diventare sinonimi, oscurando tutto il ricco potenziale riformatore delle politiche desegregazioniste degli anni cinquanta e sessanta, e riducendone la rappresentazione a mero strumento di difesa corporativa di minoranze un tempo deboli, ora trasformate in vere e proprie lobbies.

La versione europea del principio di "eguaglianza sostanziale" appare maggiormente legata alla critica - di matrice tanto marxista o socialista, che solidarista/cattolica- all'impostazione liberale dell'eguaglianza giuridica, e, dunque, guarda in special modo alle diseguaglianze "di fatto" derivanti dalla divisione in classi sociali e dalla ineguale e iniqua distribuzione del reddito e delle risorse.

In Europa, più che le diverse "questioni" (nera, femminile, ecc.) è la questione sociale *tout court* a venire in evidenza: ciò che maggiormente rileva - per dirla con l'art.3, comma 2 della nostra Costituzione - sono "gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di *tutti i lavoratori* all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

La strada europea verso la "eguaglianza sostanziale" è attenta soprattutto alla collocazione dei diversi soggetti nel processo produttivo ("lavoratore", "lavoratrice"), piuttosto che alle distinzioni basate su condizioni "personali" e/o "naturali" (razza, sesso, etnia), illuministicamente date per "irrelevanti".

Naturalmente nelle concrete politiche sperimentate dai welfare europei gli obiettivi di "giustizia sociale", di diffusione del benessere sociale ed economico, di redistribuzione del reddito e delle risorse, di promozione di processi emancipatori, hanno anche seguito la strada del cosiddetto diritto diseguale, riconoscendo volta a volta "trattamenti differenziati" per categorie e gruppi sociali.

Non v'è dubbio, ad esempio, che la lunga marcia dell'emancipazione femminile, che fino agli anni settanta viene condotta in nome della "parità", coniuga insieme il traguardo del pieno dispiegamento della promessa (non sempre mantenuta) dell'eguaglianza formale (ossia il superamento di antichi residui di normative discriminatorie), con quello di una eguaglianza "di fatto" che viene affidata a strumenti che potrebbero essere catalogati come "azioni positive": leggi di tutela della maternità (che impongono ai datori di lavoro e ai poteri pubblici un "trattamento differenziato" per le "lavoratrici-madri"), parità salariale, sviluppo dei servizi sociali di cura, accesso di massa all'istruzione, sostegno di settori di lavoro che rendano compatibile il lavoro domestico con quello extradomestico (in Italia, fino agli anni ottanta, l'intero settore del pubblico impiego). Il dibattito sul principio di eguaglianza sostanziale, particolarmente ricco negli anni sessanta e settanta, finisce tuttavia per ridimensionarsi, quasi fino a spegnersi, negli anni ottanta e novanta, mentre contestualmente si discute di superamento del welfare o di "riforma del welfare", pur senza ridefinirne compiutamente contenuti e finalità, e soprattutto senza reindividuare i soggetti sociali e gli interessi da tutelare nella "riforma". Nel contempo, lo scenario concettuale finisce per complicarsi: dalla critica alle politiche connesse ai principi di eguaglianza sostanziale e/o di pari opportunità, sorge una nuova valutazione del principio di "non discriminazione." Tale principio, un tempo implicito nell'idea di eguaglianza giuridica (eguaglianza formale) si autonomizza da questa, introducendo un nuovo livello di tensione: tra tecniche di 'protezione' più efficaci per categorie e gruppi, che a dispetto del principio di eguaglianza continuano "storicamente" a subire forme di violazione della parità, e istanze di rivalutazione della parità formale contro discipline differenziate in ragione delle vecchie forme di discriminazione.

4. Le trasformazioni dell'ordinamento italiano nel secolo della "rivoluzione femminile": l'andamento carsico del percorso egualitario e della tematica di genere

B. In Italia il perseguimento degli obiettivi di equità, di tutela di soggetti e categorie sociali "deboli", di promozione dell'eguaglianza tra uomini e donne si compie per lo più senza il ricorso alla formula della "parità di opportunità." Si fa leva su strumenti e paradigmi diversi, ma in buona sostanza convergenti nei risultati: dalla riforma del diritto di famiglia alla legislazione sulla parità retributiva, dalla normativa sulla tutela di maternità all'universalizzazione dei servizi pubblici dell'istruzione, della sanità, della previdenza, dell'assistenza.

Tralasciando i ritardi storici con cui viene sanato il grande vulnus al principio d'eguaglianza giuridica costituito dall'esclusione delle donne dalla cittadinanza politica (i diritti elettorali sono attribuiti alle donne solo nel 1946), l'intero periodo degli anni '60-'80 del secolo scorso si configura, senza tema di enfasi, come un'ininterrotta *stagione di "conquiste"*, che porta senza soluzione di continuità dall'abbattimento delle discriminazioni "negative" ancora persistenti nel nostro ordinamento (eliminazione dei divieti all'ingresso in determinati settori lavorativi, nullità delle clausole contrattuali sul licenziamento in caso di matrimonio o di gravidanza, attuazione del principio di parità tra i co-

niugi, ecc.), a discipline e politiche dirette alla promozione della “libertà” femminile. Gli anni '80 sono, tuttavia, già segnati da una strisciante *crisi del paradigma egualitario* (che non riguarda solo la dinamica tra i generi) e da una diaspora del movimento delle donne.

Un' *empasse*, verosimilmente, inevitabile nel momento in cui raggiunti e, dunque, esauriti i grandi obiettivi comuni, si comincia a fare i conti con le conseguenze e i rischi, le aspettative e le nuove forme di resistenza, i successi e gli insuccessi della “rivoluzione femminile.” Il vortice che ha travolto una millenaria divisione di ruoli, dei comportamenti e persino delle chiavi di lettura del mondo e dei vissuti personali, lascia del tutto irrisolta la questione di una rielaborazione del modo in cui maschile e femminile si confrontano e ridefiniscono le reciproche relazioni pubbliche e private.

Nel paese che ha appena compiuto uno straordinario coinvolgimento di massa in grandi battaglie di civiltà e di libertà, come quelle per la legislazione sul divorzio e sull'aborto, sul tema dell'eguaglianza uomo-donna cala una sorta di pesante sipario: il dibattito rimane troppo spesso confinato in ristretti circuiti intellettuali, peraltro sempre meno comunicanti tra loro, e si allontana da una consapevolezza diffusa, che accoglie con un disagio ‘irrazionale’ i passaggi di una problematica *empasse* di elaborazione.

Finiscono spesso, così, per trovare spazio posizioni di rifiuto preconcetto o di passivo adattamento.

Da un lato, si diffonde - sia pur senza clamore - un atteggiamento provinciale del ceto politico (non sempre solo maschile), disposto ad “importare” formulazioni d'oltralpe, purché in una versione ridimensionata: un omaggio ad impegni assunti in sedi internazionali (dall'ONU all'Unione Europea), a patto che ci si mantenga entro i limiti di enunciazioni di rito, di azioni simboliche, e a limite anche di misure speciali, sempre che finanziabili con esigui ritagli del bilancio pubblico. In altri termini, si fa strada una strategia di *istituzionalizzazione “debole”* del principio di “pari opportunità” e l'illusione di azioni positive “a costo zero.”

Dall'altro, mentre si affievolisce sempre più la partecipazione femminile alla vita politica del paese (la presenza delle donne nelle istituzioni rappresentative scende addirittura sotto il dieci per cento), matura una diffidenza diffusa verso la versione italiana delle politiche di pari opportunità. La declinazione debole delle politiche e delle istituzioni preposte alle pari opportunità presta, infatti, il fianco ad un orgoglioso rifiuto di una parte della popolazione femminile verso ogni ipotesi di intervento che possa apparire legata alla iscrizione del genere nell'ambito della categoria dei “soggetti svantaggiati” (dalle minoranze etniche ai portatori di handicap). E contestualmente sembra farsi strada e prevalere un'inedita fiducia nello sviluppo “spontaneo” delle promesse insite nella ormai raggiunta eguaglianza formale.

Ciò vale tanto per la generazione delle quarantenni emergenti, che hanno goduto degli effetti positivi della scolarizzazione di massa e della caduta delle barriere formali alle professioni tipicamente maschili, e che si ritengono “forti” delle proprie conquiste nel mondo del lavoro e della propria presunta capacità di tenuta rispetto ai meccanismi della “doppia presenza.” Tanto per le giovani generazioni, che non hanno ancora cono-

sciuto la discriminazione di genere, e che continuano a rinviare la scelta tra l'improprio modello titanico della moglie/madre/lavoratrice in carriera e l'improbabile modello dell'intercambiabilità dei ruoli.

La stessa rappresentazione del tema delle politiche egualitarie viene ormai guardata con sospetto. E non sembra suscitare preoccupazione nemmeno la constatazione oggettiva che il paese si sia avviato a prendere l'ultimo posto, tra quelli europei, per quanto attiene ai tassi di attività femminile, così come all'età media di costruzione delle nuove famiglie e ai tassi di natalità. Nella crisi dei sistemi di welfare e dei diversi modelli di intervento pubblico, nel prevalere del mito dello sviluppo illimitato della new economy e della globalizzazione, ogni tentativo di ridare dignità a formule come quella di "pari opportunità" sembra divenire solo "questione di donne", pallido surrogato del grande movimento di liberazione femminile che aveva con successo attraversato e segnato profondamente il novecento.

Nello stesso contesto, in alcune fasce del movimento femminile si fa strada un pensiero critico sullo stesso principio di uguaglianza, visto come meccanismo di assimilazione del femminile al maschile. Le teorie fondate sulla "differenza di genere" (talora semplicemente importate da contesti culturali nei quali hanno assunto volta a volta valenze e connotazioni diverse), hanno l'indubbio merito di tematizzare la rottura di una visione lineare e illuministica del processo "emancipatorio", mettendo in risalto come la ridefinizione del rapporto maschile-femminile non possa prescindere da una riflessione profonda su quale sia o debba essere il nucleo insopprimibile di ciascuno dei due 'mondi'. D'altra parte, anche questa impostazione, nel frantumato tessuto politico-culturale italiano, finisce per approdare spesso ad un impianto radicale ed elitario. Un impianto probabilmente connaturato alle stesse domande di senso che pone: interrogarsi su quale sia il nucleo fondativo della differenza di genere significa, in realtà, porre una domanda inquietante ed epocale, che rischia sempre di scivolare verso esiti fondamentalisti [1].

5. Il principio di pari opportunità nell'ordinamento italiano: istituzionalizzazione 'debole' e 'pluralismo organizzativo'

Il panorama complessivo degli anni '90 appare, in definitiva, caratterizzato da un appannamento delle strategie egualitarie, che, tra lacerazioni e ricomposizioni, finisce di fatto per comprimere il ruolo delle istituzioni e delle regole giuridiche. Si riduce anche lo spazio che la scienza giuridica assegna alla riflessione sul tema dell'uguaglianza: si ridimensiona la portata del dibattito e i singoli contributi perdono di forza evocativa e dirompente.

Eppure, qualcosa continua a muoversi sul terreno istituzionale. Mi limiterò ad una mera carrellata - schematica e sintetica - delle riforme che segnano l'ultimo decennio del secolo. Riforme che per lo più risultano scarsamente sondate e conosciute, fuori da una ristretta cerchia di "addetti/e ai lavori", e che vanno nella direzione di una istituzionalizzazione del principio di "pari opportunità."

Il principio, in effetti, fa il suo ingresso nell'ordinamento italiano alla metà degli anni '80, con l'istituzione di una Commissione consultiva presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per un verso, come si è detto, la formula entra nel nostro sistema "in ri-

tardo” rispetto a quegli ordinamenti che l’avevano sperimentata ed elaborata nel corso degli anni ’60 e ’70 (Stati Uniti d’America e paesi del Nord Europa). E, per altro verso, se ne adotta una formulazione “debole”: i compiti della Commissione sono meramente istruttori e consultivi (studi, analisi, proposte), seppure collocati nel luogo di raccordo delle politiche governative (la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

All’inizio degli anni ’90 si registra, poi, un tentativo organico di costruire legislativamente, e di dotare di incisività, ambiti e contenuti del “nuovo” principio. Le tappe principali di questo tentativo sono:

- a) la Commissione presso la Presidenza del Consiglio, pur mantenendo il precedente ruolo consultivo, viene resa “permanente” con legge del 1990 [2];
- b) viene emanata la legge n.125 del 1991, che introduce la prima compiuta declinazione del “principio” di pari opportunità, del quale - sia pure “limitatamente” al contesto del mercato del lavoro - viene adottata l’accezione più ampia, comprensiva sia della strumentazione antidiscriminatoria (repressivo-sanzionatoria), sia di quella “promozionale” (progettuale e preventiva). L’applicazione della nuova normativa risulta affidata ad un meccanismo istituzionale composito, che vede, accanto al riordino del ‘sistema’ dei consiglieri e delle consigliere di parità (nato ‘in sordina’ negli anni ’80), la costituzione di un nuovo “Comitato”, incardinato - questa volta - presso il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale [3];
- c) nel 1992 viene varata una legge (la n.215, del 25 febbraio) che introduce ‘azioni positive’ per la promozione e il sostegno della cosiddetta imprenditoria femminile [4], e che a sua volta istituisce un apposito organismo di gestione (la formula è quella del Comitato) presso il Ministero dell’Industria, Commercio e Artigianato (ora Ministero delle Attività Produttive);
- d) si avvia la stagione dei Comitati, delle Commissioni, delle Consulte di pari opportunità, che proliferano in tutto il paese, con diversi livelli di istituzionalizzazione e con le competenze più svariate (che vanno dal supporto delle politiche degli enti territoriali, per le Commissioni con composizione e competenze ‘politiche’, alla promozione delle pari opportunità nell’organizzazione del lavoro, per i Comitati del personale di imprese e amministrazioni pubbliche e private) [5].

Il quadro istituzionale si complica ulteriormente nel 1996 a seguito dell’istituzione del “Ministero” per le pari opportunità: un dicastero “senza portafoglio”, con un ruolo di “indirizzo, coordinamento e controllo” in una materia che si presenta fluida e controversa [6]. Il processo di istituzionalizzazione del “principio di pari opportunità” ha, dunque, proceduto per tutti gli anni ’90 secondo una logica che può certamente essere definita come “incrementale” e “additiva”: per ogni nuovo strumento, livello o area di intervento sorge un organismo *ad hoc*.

Nella maggior parte dei casi si tratta di organismi collegiali, riconducibili ad un modello intermedio (o, se si preferisce, incerto) tra la formula della “democrazia partecipata” e quella della “gestione consociativa”, tipiche dei comitati a composizione mista (soggetti pubblici e privati, rappresentanti di aggregazioni sociali più o meno ‘rappresentative’, ecc.) che avevano segnato molti degli interventi degli anni ’70 e degli anni ’80. Or-

ganismi, peraltro, scarsamente dotati tanto di risorse, che di veri e propri compiti decisionali e/o gestionali.

Tuttavia, la scelta dei meccanismi istituzionali che presiedono alla materia “pari opportunità”, ad una corretta osservazione, risulta più controversa di quanto non appaia a prima vista. E ciò tanto dal punto di vista della ‘filosofia’ che l’ha ispirata, quanto dal punto di vista dei risultati prodotti.

È bene, infatti, rilevare come l’idea di “disseminare” organismi (con competenze in materia) di pari opportunità in tutti gli ambiti e i luoghi “praticabili” non sia stata, di per sé, il frutto di una scelta inconsapevole e nemmeno di “arretratezza” istituzionale del mondo politico femminile. Il “*pluralismo organizzativo*” che caratterizza l’assetto complessivo delle pari opportunità si è, invece, assai spesso autorappresentato come ‘la via italiana’ alla strategia del *mainstreaming*, enunciata nella Piattaforma di Pechino e fatta propria anche in diverse istanze dell’Unione Europea.

In termini più espliciti: la scelta di “moltiplicare” i soggetti pubblici titolari di competenze nel campo della lotta contro le discriminazioni di genere, e della promozione di un paradigma egualitario non esclusivamente formale, è sembrata la strada più idonea e coerente per interpretare e tradurre l’ambizioso messaggio contenuto in quella *strategia*: “attraversare” tutti i luoghi decisionali, “portare il punto di vista di genere” in tutte le sedi e i livelli - rappresentativi e non - del governo della società.

Così ‘pensato’ il “*pluralismo organizzativo*” avrebbe dovuto e potuto rappresentare una soluzione di *istituzionalizzazione* “forte” del principio di pari opportunità (proprio in quanto principio onnipresente o “trasversale”). D’altra parte, occorre riconoscere che non sempre questo ‘disegno’ ha proceduto in modo lineare e condiviso: a volte, al contrario, la soluzione incrementale - per quanto nobilitata dal richiamo alle formule magiche d’oltralpe - ha costituito più banalmente un ‘punto di mediazione’ tra i fautori (*recte* le fautrici) di una spiccata giuridificazione delle politiche di pari opportunità e le molteplici resistenze alla ‘istituzionalizzazione’ delle stesse.

Sul piano dell’impatto dell’azione dei diversi soggetti, tuttavia, non può essere sottaciuto che gli esiti di questa impostazione sono stati per lo più molto deludenti. Malgrado non siano mancate talune realizzazioni positive (sul piano dell’innovazione normativa, amministrativa e progettuale), spesso non si è riusciti ad andare molto al di là di una precaria opera di diffusione “culturale” e di una costante rimodulazione di obiettivi e *desiderata*.

Così come altrettanto spesso la proliferazione di organismi “deboli”, piuttosto che dar vita ad un ‘sistema’ coeso, in grado di attraversare le istituzioni, radicando in queste il perseguimento di un “principio fondamentale” e “trasversale”, ha finito per indurre una sorta di paralisi a catena e per tramutare le singole ‘fragilità’ in una “debolezza” complessiva.

6. Uguaglianza e pari opportunità nella costruzione della cittadinanza europea

C. Non sarebbe, tuttavia, corretto chiudere questa ricostruzione senza sottolineare che l’*empasse* in cui versano le politiche e le istituzioni di pari opportunità ha ragioni complesse, che sarebbe riduttivo ricondurre tutte entro la difficile “soluzione istituzionale” prescelta.

Sarebbe fuorviante ‘scandalizzarsi’ per il fatto che, quando il principio di “pari oppor-

tunità” è entrato a pieno titolo nel nostro ordinamento, ha per lo più assunto una valenza in qualche misura “d’importazione”: una valenza di “progetto d’élite”, di operazione ‘illuministica’, calata ‘dall’alto’, che in quanto tale suscita diffidenze e stenta a permeare il patrimonio culturale e politico del Paese.

In realtà, è lo stesso contesto nel quale la formula “pari opportunità” si afferma a non mostrarsi particolarmente favorevole ad una sua rielaborazione originale. In ritardo rispetto alle ambiziose strategie egalarie degli anni sessanta e settanta, nel pieno della crisi dello Stato sociale e del trionfo degli obiettivi di drastica riduzione della spesa pubblica e di selettività nelle erogazioni di servizi, il “nuovo” principio sembra incagliarsi nelle secche di un disegno inadeguato: porsi quale timida contro-tendenza rispetto alla più generale crisi del paradigma egualitario (una crisi che esalta le differenze di ogni tipo, avendo disperso le ragioni profonde che lo hanno sorretto per due secoli), proponendosi al più di ‘completare’ - nei limiti del possibile - il percorso emancipatorio, limitandosi ad introdurre ‘correttivi’ per le distorsioni più evidenti.

In questo senso risulta in buona misura depotenziata la forte carica strategica originaria della formula: lo stesso concetto di “azione positiva” appare spesso annebbiato, o persino svilito, ricondotto più alla vulgata delle “quote” e delle “misure speciali”, che al suo potenziale di strumento di trasformazione della qualità sociale [7].

È probabile che si tratti di un giudizio eccessivamente drastico e pesantemente condizionato dalla constatazione di una perdurante difficoltà della strumentazione di pari opportunità a consolidare risultati incisivi.

Un giudizio che andrebbe riequilibrato e ponderato, da un lato, con i problemi connessi alla mancata rielaborazione di tali politiche anche in quei contesti ordinamentali nei quali hanno avuto origine; dall’altro, con le prospettive aperte dall’assunzione di tale principio tra quelli fondamentali dell’ordinamento comunitario [8].

Ora si tratta di capire, se una nuova spinta alla rielaborazione di un’idea più forte e consapevole del principio di pari opportunità non possa venire proprio dal processo di costruzione da cittadina europea.

La risposta non è scontata e presuppone di confrontarsi con talune questioni che esulano dal tema di questo convegno. Una per tutte: quali sono le effettive prospettive dell’Unione Europea e quali margini di “successo” sono prevedibili per le politiche di coesione economico-sociale da questa poste in campo.

Un’analisi del genere mi porterebbe lontano. Consentitemi, dunque, di limitarmi a talune lapidarie constatazioni fondate su dati prevalentemente normativi.

Nel processo di costruzione dell’Unione Europea, né il principio di uguaglianza, né quello di pari opportunità avevano assunto una valenza fondativa originaria (a differenza di quanto era avvenuto per i singoli ordinamenti nazionali che la compongono): il principio di eguaglianza era assente, ad esempio, nel Trattato di Roma (con eccezione del riferimento alla cosiddetta parità salariale), al massimo dato per implicito da una giurisprudenza della Corte di Giustizia, che comunque ha teso ad interpretarlo in modo del tutto tradizionale (come eguaglianza formale) [9].

Tuttavia, una significativa novità si registra a partire dagli anni Novanta: il principio di

“pari opportunità” viene introdotto come un asse centrale tanto nel Trattato di Amsterdam, tanto nella Carta dei diritti di Nizza, quanto nei regolamenti comunitari in materia di fondi strutturali.

È soprattutto nella normativa e nelle politiche dei Fondi strutturali che il principio di “pari opportunità” assume un rilievo particolarmente significativo. Spesso l’importanza di tale principio non viene colta in tutte le sue potenzialità. Ciò che probabilmente è da attribuirsi alla collocazione e all’impostazione che ad esso viene data. In prima battuta, infatti, esso si presenta come principio funzionale/strumentale ad un altro principio (questo davvero) fondativo dell’Ue: il principio di coesione economica e sociale.

In altri termini, se obiettivo e *valore* portante nel processo di integrazione europea è la costruzione di un mercato unico, non risulta più sufficiente perseguire tale finalità attraverso l’unificazione monetaria e normativa. Abbattere le barriere alla costruzione di un mercato unico significa anche rendere effettivo il principio di libertà di circolazione, oltre che delle merci e dei mezzi finanziari, anche del cosiddetto “capitale umano”. E perseguire tale principio significa rendere quanto più omogenee/confrontabili/competitive le condizioni lavorative e la “qualità della vita” esistenti nelle diverse aree territoriali.

Combattere le discriminazioni, ridurre le disegualianze, allineare i tassi occupazionali (sia fra uomini e donne, sia fra donne di aree geografiche diverse), prima ancora che essere un valore in sé, un postulato ordinativo di un modello giuridico moderno, o un’istanza di convivenza solidale, si configura come una preconditione di tipo economico per quello che si usa definire “uno sviluppo equilibrato e sostenibile”, un armonico processo di integrazione e di superamento degli squilibri territoriali.

Un’impostazione riduttiva? Forse. Ma a partire da un’idea apparentemente di mero stampo economicista può riprendere vigore e spazio una nuova elaborazione dell’idea di uguaglianza. Dall’imperativo (più o meno categorico) di superare i numerosi dislivelli territoriali, può svilupparsi una visione più ambiziosa e condivisa di equilibrio distributivo. Insomma il processo di costruzione della cittadinanza europea può rappresentare - se preso sul serio - uno scenario entro il quale ripensare e rilanciare la sfida egualitaria. È stato detto efficacemente che “il concetto di eguaglianza in ogni cultura è un amalgama di paradigmi” e “poiché (...) questo concetto è mantenuto in tensione con altri concetti antagonisti di eguaglianza, la decisione raggiunta è temporanea, e non appena conquistata, la cittadella è di nuovo sotto assedio” [10].

Il destino del principio di eguaglianza è, certamente, quello di passare da grandi affermazioni a pesanti sconfitte e sottovalutazioni, per riemergere nuovamente verso nuove affermazioni.

È un problema di scelte politiche, ma anche di culture.

Il pensiero scientifico, in questo contesto, può e deve svolgere un ruolo importante perché il paradigma egualitario mantenga ancora il suo valore di promessa e di scommessa. Un ruolo di elaborazione e di diffusione che consenta di fare uscire il tema delle pari opportunità dalle sale dei convegni e di farlo ritornare anche delle sedi della politica.

Note

1. Per una sintetica ricognizione dei diversi filoni della letteratura sulla “differenza di genere” si può segnalare l’agile saggio di A. Loretoni, *Stato di diritto e differenza di genere*, in P. Costa-D. Zolo, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, 2001, pp. 406-423 (dove si trova una buona bibliografia di base). Il tema è comunque complesso e il giudizio espresso nel testo necessariamente stringato e apodittico. Per una riflessione più approfondita sono, invece, imprescindibili alcune letture classiche quali: E. Fox Keller, *Sul genere e la scienza*, Garzanti, 1987; AA.VV., *Diotima. Il pensiero della differenza sessuale*, La Tartaruga ed., 1987. E. H. Wolgast, *La grammatica della giustizia*, prefazione di P. Barcellona, Editori Riuniti, 1991; S. Moller Okin, *Le donne e la giustizia. La famiglia come problema politico*, presentazione di G. Palombella, Ed. Dedalo, 1999.
2. La Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, già istituita a partire dal 1984 con appositi D.P.C.M., diviene organismo permanente della Presidenza del Consiglio con la legge 22 giugno 1990, n.164, che ne determina anche compiti e composizione.
3. Si tratta del Comitato nazionale per l’attuazione dei principi di parità di trattamento e uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, disciplinato dall’art.5 della l.n.125 del 1991. All’indomani dell’approvazione della legge 125 del 1991 i giuristi avevano mostrato un discreto ottimismo sulle potenzialità di questa innovazione legislativa. Cfr., soprattutto, i contributi apparsi sui due commentari dedicati alla legge Gaeta-Zoppoli (a cura di), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive. Commentario alla l. 10 aprile 1991, n. 125*, Torino, 1992; Treu-Ballestrero (a cura di), *Commentario sistematico alla legge 10 aprile 1991, n. 125*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 1, 1994. Il carattere fortemente innovativo dei principi introdotti dalla riforma del 1991, tuttavia, sembra aver attirato l’attenzione solo dei giuslavoristi.
4. Per un’analisi della legge n.215 del 1992, v. M.L. De Cristofaro (a cura di), *Commentario della legge 25 febbraio 1992 n.215. “Azioni positive per l’imprenditoria femminile”*, in *Quaderni della Rass. di dir. civ. Legislazione commentata*, Napoli, 1998. Per una ricostruzione della “sofferta” applicazione anche di questa normativa si vedano gli atti del convegno “1998- 2001 L’imprenditoria femminile cammina”, in Ministero dell’Industria - Comitato Legge 215/92, *L’imprenditoria femminile cammina*, 2001.
5. Sono stati “censiti” circa 700 Comitati per le pari opportunità presso strutture e amministrazioni pubbliche; nonché un numero variabile di Commissioni consultive presso gli enti territoriali. Spesso si sono creati nel medesimo ente anche duplicazioni e sovrapposizioni tra organismi espressione delle Giunte, organismi espressione delle assemblee e dei consigli regionali, provinciali o comunali, organismi rappresentativi del personale amministrativo degli stessi enti. Sovrapposizioni (almeno potenziali) talora si sono verificate anche in enti non territoriali: si citi il caso delle Università, dove accanto ai Comitati per le pari opportunità del personale, è sorta

nell'ultimo quinquennio anche la figura del/la delegato/a del Rettore per le pari opportunità. In astratto, tutti questi organismi mostrano di avere aree di competenza diversificate. In concreto, in un tessuto politico-culturale quale quello italiano che ha recepito come "corpo estraneo" il 'messaggio' e il linguaggio delle "pari opportunità", la "voce" di questi soggetti (tutti accomunati peraltro dalla scarsità di risorse e dalla carenza di compiti decisionali e/o gestionali) ha finito troppo spesso per produrre una sorta di Babele, del tutto autoreferenziale, o - nella migliore delle ipotesi - a dar vita a sofisticati e illuminati esperimenti-pilota, che difficilmente si sono tradotti poi in azioni su larga scala. Per una sintetica ricognizione dei meccanismi istituzionali che operano in Italia nel campo delle pari opportunità e delle azioni intraprese, v. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità, *Donne 2000. A cinque anni dalla Conferenza mondiale di Pechino*, Roma, 2001.

6. Il primo Ministro per le pari opportunità viene nominato il 17 maggio 1996 (si tratta dell'on. Anna Finocchiaro, nel Governo Prodi). Solo successivamente, con DPCM 28 ottobre 1997, n.405, il Ministro viene dotato di una struttura amministrativa propria, che, come per gli altri Ministri senza portafoglio, è costituita da un apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il nuovo "Ministero" si è sin qui mantenuto entro i limiti della propria 'natura' e delle proprie 'competenze' (fissate di volta in volta dalle deleghe che i Presidenti del Consiglio dei Ministri hanno conferito ai diversi Ministri pro-tempore), tentando talora un ruolo di impulso dei processi di riforma e di potenziamento dei preesistenti strumenti normativi, e di raccordo tra le molteplici istanze operanti nella materia.
7. La disputa sulle azioni positive e sui cosiddetti meccanismi di "quote", purtroppo, in Italia ha raggiunto con difficoltà i livelli di approfondimento e di rigore scientifico, ma anche di tensione, prodotti negli ordinamenti che li hanno "presi sul serio" (solo a titolo esemplificativo v. R. Dworkin, *Discriminazioni alla rovescia*, in *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982, pp.293 ss.). Tra i rari contributi che consentono di riportare la tematica fuori dalle polemiche congiunturali, si segnalano i saggi contenuti in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota*, Feltrinelli, 1999.
8. Per una ricostruzione dell'evoluzione del principio di pari opportunità nell'ordinamento comunitario, tra gli altri, C. Assanti, *Pari opportunità: privato e pubblico a confronto. I principi di eguaglianza nel diritto comunitario*, in Riv. giur. del lavoro, 1997, pp.451 ss.; A. M. Fasano - P. Mancarelli, *Parità e pari opportunità Uomo - Donna nell'evoluzione giurisprudenziale comunitaria e nazionale*, in "Archivio civile", 1999; Delia La Rocca, *Politiche di pari opportunità: un paradigma?*, in "Europa, politiche diritti costituzione", numero monografico di *Democrazia e diritto*, 2000; C. Favilli, *Uguaglianza e non discriminazione nella Carta dei diritti dell'Unione europea*, in U. De Siervo, *La difficile Costituzione europea*, Il Mulino, 2001; U. Gerhard, *Cittadinanza di genere*, in G. Bonacchi, *Una Costituzione senza Stato*, Il Mulino, 2001, pp.327 ss.; E. Denninger, *Il principio di uguaglianza: sulla parità di trattamento tra uomini e donne*, in G. Bonacchi, *op.cit.*, pp.477 ss.

9. Per una ricostruzione accurata e stimolante della giurisprudenza comunitaria sui principi di eguaglianza e di pari opportunità, v. D. Morondo Taramundi, *Appunti sul "maschio, vittima innocente"* in Diritto Comunitario, in P. Morozzo Della Rocca, *Principio di uguaglianza e divieto di compiere atti discriminatori*, ESI, 2002.
10. G. Calabresi - P. Bobbitt, *Scelte tragiche*, Giuffrè, 1986, p.10 s.