



**unimc**  
UNIVERSITÀ DI MACERATA

**l'umanesimo che innova**

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi di Macerata

---

# **Le politiche pubbliche in materia di *gender equality*** *I riflessi sull'economia, sulla società e sul mondo del lavoro*

---

**a cura di**  
**SVEVA DEL GATTO**

**Editoriale Scientifica**

COLLANA DEL DIPARTIMENTO  
DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI MACERATA

*Direttore*

**Prof.ssa Claudia Cesari**

*Comitato scientifico*

**Prof. Ermanno Calzolaio**

**Prof. Gianluca Contaldi**

**Prof. Giovanni di Cosimo**

**Prof. Carlo Piergallini**

**Prof. Francesco de Leonardis**

**Prof. Claudio Scognamiglio**

Segretaria di redazione: **Prof.ssa Laura Vagni**



**LE POLITICHE PUBBLICHE IN MATERIA  
DI GENDER EQUALITY**

*I riflessi sull'economia, sulla società  
e sul mondo del lavoro*

**Atti del Seminario svoltosi il 17 ottobre 2024  
Dipartimento di Giurisprudenza, Università  
degli Studi di Macerata**

*a cura di*  
Sveva Del Gatto

*Volume stampato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza  
e della Scuola di specializzazione per le professioni legali  
delle Università degli studi di Macerata e Camerino.*

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 979-12-235-0621-9

## INDICE

SVEVA DEL GATTO, <i>Introduzione. Le politiche pubbliche in materia di gender equality. I riflessi sull'economia, sulla società e sul mondo del lavoro</i>	7
LORENZO COMPAGNUCCI, <i>Quanto è alto il "soffitto di cristallo"? Una prospettiva economica</i>	13
CRISTINA GRIECO, <i>Alexa, who runs the world? Not women! Unione europea, intelligenza artificiale e divario di genere</i>	41
MARTINA SINISI, <i>Gender equality e politiche urbane</i>	71
LUCIA FIORELLI, <i>Divieto di licenziamento: matrimonio, maternità e convivenza more uxorio</i>	91



## INTRODUZIONE

### LE POLITICHE PUBBLICHE IN MATERIA DI GENDER EQUALITY. I RIFLESSI SULL'ECONOMIA, SULLA SOCIETÀ E SUL MONDO DEL LAVORO

La parità di genere è la parità tra uomini e donne rispetto ai loro diritti e doveri, alle responsabilità, alle opportunità di conseguire gli stessi risultati in ogni ambito della propria vita, dai risultati economici a quelli sociali.

La parità di genere è un diritto fondamentale, è un principio della società democratica, è un valore fondante dell'Unione europea, dove si pone come principio chiave del pilastro europeo dei diritti sociali.

La parità di genere è una componente fondamentale della crescita economica e dello sviluppo sostenibile.

Le Nazioni Unite hanno indicato la *Gender Equality* come uno dei 17 *Sustainable Development Goals*. L'Obiettivo 5 (OSS 5) dell'Agenda 2030 mira a raggiungere la parità di genere e l'emancipazione di tutte le donne e ragazze, eliminando ogni forma di discriminazione e violenza, garantendo pari opportunità in ambito politico, economico e lavorativo, e riconoscendo il lavoro di cura non retribuito. Questo obiettivo trasversale è fondamentale per lo sviluppo sostenibile, promuovendo il benessere, la pace e la prosperità per tutti, e si interconnette con gli altri 16 obiettivi, come istruzione (OSS 4) e lotta alla povertà (OSS 1). Al suo interno sono racchiusi *target* specifici alcuni dei quali si vogliono qui ricordare per comprendere quanto ancora c'è da fare: “Porre fine a tutte le forme di discriminazione contro le donne e le ragazze in ogni luogo”; “Eliminare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze, sia nella sfera pubblica che privata”; “Intraprendere riforme per dare alle donne pari diritti alle risorse economiche, nonché accesso alla proprietà e al controllo della terra e di altre forme di proprietà, ai servizi finanziari, all'eredità e alle risorse naturali, in conformità con le leggi nazionali”; “Rafforzare la partecipazione delle donne ai processi decisionali a tutti i livelli”; “Eliminare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze, comprese le pratiche nocive, come i matrimoni infantili, le mutilazioni genitali femminili e altre forme di sfruttamento”.

Anche l'Unione europea si sta muovendo in questa direzione. La Strategia per la parità di genere 2020-2025 della Commissione europea indica gli obiettivi strategici e le azioni da intraprendere per raggiungere "un'Unione in cui donne e uomini, ragazze e ragazzi, in tutta la loro diversità, siano liberi di perseguire le loro scelte di vita, abbiano pari opportunità di realizzarsi e possano, in ugual misura, partecipare e guidare la nostra società europea". Tra gli obiettivi principali quello di porre fine alla violenza di genere, di combattere gli stereotipi di genere, di colmare il divario di genere nel mercato del lavoro, di raggiungere la parità nella partecipazione ai diversi settori economici e di far fronte al problema del divario retributivo e pensionistico di genere.

Più recentemente, il 7 marzo 2025, la Commissione europea ha adottato la tabella di marcia per i diritti delle donne. La tabella delinea una visione a lungo termine per il raggiungimento della parità di genere, sulla base dei principi fondamentali e degli obiettivi strategici stabiliti nella dichiarazione di principi per una società equa sotto il profilo del genere. La finalità dichiarata è quella di sostenere e promuovere i diritti delle donne, affrontando anche le nuove sfide in materia di parità di genere, come i pregiudizi legati alle tecnologie, la discriminazione e la violenza.

Anche in Italia, infine, qualcosa, quantomeno in termini di attenzione, si è mosso.

Un primo filone di interventi ha riguardato l'attuazione dell'art. 51 della Costituzione sulla parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, incidendo sui sistemi elettorali presenti nei diversi livelli, nonché sulla promozione della partecipazione delle donne negli organi delle società quotate.

Nelle ultime due legislature, l'intervento pubblico si è focalizzato, sul mondo del lavoro, che è stato oggetto di interventi normativi volti, in particolare, a ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità.

Sono stati inoltre rafforzati gli strumenti di sostegno finalizzati alla creazione e allo sviluppo di imprese a prevalente o totale partecipazione femminile. Una crescente attenzione è stata poi dedicata alle misure volte a contrastare la violenza contro le donne, muovendosi lungo le tre direttrici della prevenzione, della punizione e della protezione delle vittime.

La centralità delle questioni relative al superamento delle disparità di genere è ribadita nel nostro Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che individua la parità di genere come una delle tre priorità trasversali perseguite in tutte le missioni e che stabilisce che l'intero Piano dovrà essere valutato in un'ottica di *gender mainstreaming*.

Concretamente, le misure previste dal Piano in favore della parità di genere sono in prevalenza rivolte a promuovere una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, attraverso interventi diretti di sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità femminile e interventi indiretti o abilitanti, rivolti in particolare al potenziamento dei servizi educativi per i bambini e di alcuni servizi sociali, che il PNRR ritiene potrebbero incoraggiare un aumento dell'occupazione femminile.

Altri progetti finanziati o programmati con il PNRR si prefiggono l'obiettivo di ridurre le asimmetrie che ostacolano la parità di genere sin dall'età scolastica e di potenziare il *welfare* per garantire l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata.

In linea con la Mission PNRR, è stata presentata in Consiglio dei Ministri (e successivamente approvata) la prima Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, che traccia un sistema di azioni politiche integrate in cui si collocano poi iniziative concrete, definite e misurabili.

La Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, si ispira alla *Gender Equality Strategy 2020-2025* dell'Unione europea sopra già ricordata, con una prospettiva di lungo termine, e prende le mosse da un'analisi della situazione italiana in termini di parità di genere, in comparazione con gli altri Paesi dell'Unione europea.

Il cammino è stato, dunque, intrapreso, ma la strada da fare è ancora molta. Come evidenziato dalla stessa Commissione europea nella comunicazione relativa alla Strategia per la parità di genere 2020-2025 più volte citata, nessuno Stato membro ad oggi ha realizzato la parità tra uomini e donne: i progressi sono lenti e i divari di genere persistono nel mondo del lavoro e a livello di retribuzioni, assistenza e pensioni; nelle posizioni dirigenziali e nella partecipazione alla vita politica e istituzionale.

Nella fotografia offerta dal *Gender Equality Index*, elaborato dall'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (EIGE) e che attribuisce a ogni Paese un punteggio complessivo a sintesi della *performance* dello stesso in materia di uguaglianza di genere, l'Italia è attual-

mente al 14° posto, con un punteggio molto inferiore alla media europea e ben lontano dai primi tre Paesi della classifica (Svezia, Danimarca e Francia).

In questo contesto, in cui le prime azioni a favore della parità di genere fanno il loro timido, seppur ugualmente importante ingresso, ma la consapevolezza del problema ci “urla” che c’è ancora tantissimo da fare, l’incontro organizzato nell’ambito del *Festival delle Humanities* e di cui si pubblicano qui le relazioni riviste e integrate, ha voluto riflettere sulle principali questioni giuridiche ed economiche che le attuali disuguaglianze di genere pongono e sui problemi che ostacolano tuttora un effettivo raggiungimento della *gender equality*.

Il primo contributo, dal titolo “Quanto è alto il “soffitto di cristallo”? Una prospettiva economica” di Lorenzo Compagnucci mira ad approfondire una selezione di aspetti socio-economici sul tema del divario retributivo di genere negli Stati membri dell’Unione europea, indagando il pre- e il post-pandemia da COVID-19. In particolare, l’Autore si propone di soffermarsi sull’analisi dei principali indicatori e delle statistiche che descrivono il fenomeno del c.d. “soffitto di cristallo” per poi svolgere alcune riflessioni sulle politiche pubbliche per la promozione della parità di trattamento salariale e di progressione di carriera.

Il secondo contributo, dall’eloquente titolo “*Alexa, who runs the world? Not women!* Unione europea, intelligenza artificiale e divario di genere”, Cristina Grieco si interroga sull’impatto che l’avvento delle tecnologie digitali e dell’intelligenza artificiale può avere (e di fatto sta avendo) sul divario di genere. Il rischio, come si evince dalla sua analisi, è che la diffusione dell’intelligenza artificiale possa aumentare il divario di genere ostacolando gli obiettivi dichiarati dall’UE nella sua Strategia.

Lo scritto di Martina Sinisi ci introduce, invece, al tema del divario di genere sotto la prospettiva del diritto e della pianificazione urbanistica. Nel suo lavoro “*Gender equality, politiche urbane e azioni rigenerative*” Martina Sinisi si occupa della c.d. urbanistica di genere e quindi dell’incidenza delle scelte pianificatorie sulla capacità inclusiva (o piuttosto discriminatoria) degli aggregati urbani.

È un dibattito che nel nostro ordinamento è ancora embrionale ed è collegato al ruolo dell’urbanistica in questo senso facendo riferimento alla possibilità in concreto che la pianificazione del territorio possa contribuire a ridurre le differenze di genere (rispetto alla desueta con-

cezione patriarcale dello spazio pubblico come spazio maschile e di quello privato come spazio femminile) e, più in generale, a favorire l'inclusione sociale, delle donne e di tutte le fasce deboli (anziani, bambini, disabili).

In ultimo, ma non per rilevanza del tema, Lucia Fiorelli si occupa di "Divieto di licenziamento: matrimonio, maternità e convivenza *more uxorio*".

In questo contributo è affrontato il problema delle tutele approntate nel nostro ordinamento nell'ambito del diritto del lavoro rispetto al matrimonio, alla maternità e alla convivenza di fatto, focalizzando l'attenzione sull'applicazione del divieto di licenziamento e sulla giurisprudenza in materia.

Prima di concludere questa breve introduzione, vorrei ringraziare sentitamente il Magnifico Rettore, Professore John F. McCourt e la Collega Fabiola Falappa per l'ideazione e l'organizzazione di questo importante evento, il *Festival delle Humanities*, che ogni anno coinvolge tutto l'Ateneo maceratese e la popolazione per discutere e riflettere su temi importanti e di stretta attualità e che ci ha dato l'occasione per confrontarci, in un'ottica multidisciplinare, sulle politiche pubbliche in materia di *gender equality* e sui riflessi che queste hanno sull'economia, sulla società e sul mondo del lavoro, in Italia e in Europa.

Grazie!

*Sveva Del Gatto*



LORENZO COMPAGNUCCI

## QUANTO È ALTO IL “SOFFITTO DI CRISTALLO”? UNA PROSPETTIVA ECONOMICA<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il “soffitto di cristallo” – 3. ... e se fosse un labirinto? – 4. Misurare il soffitto di cristallo – 4.1 Prima della pandemia di COVID-19 – 4.2 Che cosa è cambiato dopo la pandemia di COVID-19? – 5. Donne e impresa – 6. Perché il soffitto di cristallo esiste ancora e danneggia l'economia? – 7. Le politiche dell'Unione europea – 8. Considerazioni conclusive

### 1. *Introduzione*

Parlando di successi sportivi vengono in mente le recenti prestazioni di atleti come Jannik Sinner e Jasmine Paolini. Da una parte, l'altoatesino che ha vinto 8 titoli, tra cui due Slam e le *ATP Finals*<sup>2</sup>, nel 2024. Dall'altra parte, Jasmine Paolini si è aggiudicata 5 titoli, tra questi un oro olimpico, nello stesso anno: imprese mai riuscite nella storia della racchetta azzurra. Sinner e Paolini sono considerati un modello per le loro qualità di impegno, costanza, umiltà, gestione emotiva e crescita continua attraverso il lavoro, la passione e la concentrazione. Si tratta di un approccio che va oltre il rettangolo di gioco, ispirando non solo atleti e giovani ma anche lavoratori e imprenditori. Donne e uomini nello sport: non vi è alcuna differenza ... almeno apparentemente. In realtà, le atlete hanno minori opportunità rispetto agli uomini. In particolare, lo sport femminile continua a ricevere meno finanziamenti e attenzione da parte delle federazioni, dei *club* e dei media. Nonostante le donne rappresentino il 40% di coloro che praticano attività sportiva a livello globale, le discipline femminili ricevono solo il 4% di tutta la copertura mediatica sportiva<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Il presente lavoro si inserisce nell'ambito del progetto “Innovazione e vulnerabilità: problemi giuridici e tutele” del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (finanziamento MUR, programma: Dipartimenti di Eccellenza 2023-2027).

<sup>2</sup> L'*Association of Tennis Professionals (ATP)* è l'associazione che riunisce i tennisti professionisti di tutto il mondo. Il corrispettivo femminile è la *Women's Tennis Association (WTA)*.

<sup>3</sup> Sul punto si vedano UNESCO, *UNESCO in Action for Gender Equality 2022-2023*.

Oltre l'aspetto quantitativo, va considerato l'impatto prodotto dai contenuti che vengono diffusi attraverso i media. Infatti, il linguaggio impiegato per parlare delle donne nello sport ruota principalmente attorno a tematiche come l'aspetto, gli abiti e le abitudini di vita privata, evidenziando una maggiore enfasi sull'estetica rispetto alle prestazioni atletiche<sup>4</sup>.

Negli ultimi anni è stata registrata una maggiore partecipazione femminile nell'industria dello sport e in settori chiave dell'economia come il management, la finanza, l'educazione e la pubblica amministrazione. Tuttavia, vi è ancora una scarsa presenza delle donne nei gruppi decisionali a livello aziendale, così come nelle posizioni di vertice delle istituzioni nazionali e internazionali. La situazione varia da Paese a Paese e vi sono importanti differenze anche tra le economie più avanzate, caratterizzate da un elevato reddito pro capite e un alto Indice di Sviluppo Umano (ISU)<sup>5</sup>. Richiamando a titolo esemplificativo l'industria dello sport, nel 2023, il Comitato Olimpico Internazionale contava solo un terzo di poltrone rosa: 47 donne su un totale di 147 membri. Nello stesso anno negli Stati membri dell'Unione europea (UE) soltanto 4 dei 27 presidenti dei comitati olimpici nazionali erano donne<sup>6</sup>. Sul piano retributivo va segnalato che nel 2024 su un campione di 29 Paesi aderenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), i salari medi percepiti dalle donne sono ancora inferiori dell'11,4% rispetto a quelli degli

<https://www.unesco.org/en/articles/unesco-action-gender-equality-2022-2023>; R. JIVANI, *Sport e parità di genere: i momenti chiave di un lungo percorso verso l'uguaglianza. Parte 1*, 2024. <https://www.olympics.com/it/notizie/top-10-momenti-uguaglianza-di-genere-nello-sport-prima-parte>

<sup>4</sup> CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, *Aesthetics over athletics when it comes to women in sport*, 2016. <https://www.cam.ac.uk/research/news/aesthetics-over-athletics-when-it-comes-to-women-in-sport> Lo studio ha analizzato oltre 160 milioni di parole utilizzate nell'ambito dell'industria dello sport, rivelando come il linguaggio comune spesso occulti atteggiamenti discriminatori. La ricerca si basa sul *Cambridge English Corpus* che rappresenta un'ampia raccolta di dati provenienti da diverse fonti scritte e orali, inclusi articoli di stampa e *social media*.

<sup>5</sup> L'Indice di Sviluppo Umano (ISU) è un indicatore composito creato per valutare e confrontare il livello di sviluppo umano tra i Paesi, spostando l'attenzione dalla crescita economica pura a politiche più incentrate sulle persone. L'indice è pubblicato annualmente dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo. L'ISU misura lo sviluppo di un Paese basandosi su tre fattori chiave: la speranza di vita alla nascita, il livello di istruzione (alfabetizzazione e tassi di iscrizione scolastica) e il reddito pro capite: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>

<sup>6</sup> SERVIZIO DI RICERCA DEL PARLAMENTO EUROPEO, *Parità di genere nello sport*, 2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/759597/EPRS\\_ATA\(2024\)759597\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/759597/EPRS_ATA(2024)759597_IT.pdf)

uomini<sup>7</sup>. In Italia le donne guadagnano mediamente il 10% in meno rispetto ai loro colleghi maschi a parità di mansioni: questo equivale a quasi uno stipendio in meno all'anno<sup>8</sup>.

Questi dati preliminari contribuiscono a disegnare il fenomeno del “soffitto di cristallo” (*glass ceiling*). Questa espressione si riferisce metaforicamente a una barriera invisibile che impedisce a certi gruppi demografici (comunemente donne e minoranze) di raggiungere posizioni di leadership in ambito professionale e sociale. Il *glass ceiling* è quindi un fenomeno complesso di discriminazione che può verificarsi sia nelle organizzazioni pubbliche, sia in quelle private, generando importanti conseguenze economiche e sociali per i singoli lavoratori, le imprese e interi sistemi economici. Dal punto di vista scientifico, il soffitto di cristallo è ampiamente studiato dalla comunità accademica in vari contesti come quello imprenditoriale, istituzionale, psicologico e sportivo. Le principali difficoltà che si incontrano nell'analizzare questo fenomeno risiedono sia nell'eterogeneità delle definizioni proposte, sia nella varietà degli approcci metodologici adottati in letteratura<sup>9</sup>.

Muovendo da queste considerazioni, con intento divulgativo, il presente contributo propone una rassegna della letteratura scientifica e grigia per descrivere il soffitto di cristallo, illustrandone l'evoluzione nel contesto europeo e quello statunitense. Successivamente vengono commentati i principali indicatori che misurano il soffitto di cristallo in un gruppo di Paesi aderenti all'OCSE. In particolare, l'analisi considera sia il periodo precedente, sia quello successivo alla pandemia di COVID-19, offrendo una visione di lungo periodo sul *glass ceiling*. Inoltre, il capitolo indaga il ruolo della donna in azienda e commenta una selezione di misure che sono state suggerite in letteratura per attenuare quei fattori che rafforzano la percezione del soffitto di cristallo. Infine, il contributo presenta una selezione di politiche e interventi normativi che sono stati adottati dall'Unione europea allo scopo di “abbassare” e tentare di “infrange-

<sup>7</sup> THE ECONOMIST, *The best places to be a working woman in 2025*, 2025. <https://www.economist.com/graphic-detail/2025/03/05/the-best-places-to-be-a-working-woman-in-2025>

<sup>8</sup> R. RICCIARDI, *Il divario salariale per le donne: uno stipendio in meno all'anno*, La Repubblica 27 novembre 2023. [https://www.repubblica.it/dossier/economia/affari-e-finanza-live-gender-gap/2023/11/27/news/gender\\_pay\\_gap\\_in\\_italia\\_che\\_cose-421085686/](https://www.repubblica.it/dossier/economia/affari-e-finanza-live-gender-gap/2023/11/27/news/gender_pay_gap_in_italia_che_cose-421085686/)

<sup>9</sup> A. BABIC, and I. HANSEZ, *The glass ceiling for women managers: Antecedents and consequences for work-family interface and well-being at work*, in *Frontiers in Psychology*, 2021, 12:618250. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.618250>

re” il *glass ceiling*, promuovendo la parità di progressione di carriera e ridurre il divario retributivo di genere, il c.d. *gender pay gap*.

## 2. Il “soffitto di cristallo”

A partire dal 1980 l’espressione “soffitto di cristallo” si è progressivamente diffusa in ambito accademico ed è stata utilizzata anche nella formulazione di politiche pubbliche – per orientare le decisioni di governi e amministrazioni pubbliche – e politiche aziendali relative all’organizzazione, alla gestione e alla crescita d’impresa. È opportuno premettere che esiste una notevole eterogeneità di definizioni del concetto in esame.

Dal punto di vista storico, Marilyn Loden ha coniato l’espressione soffitto di cristallo nel 1978 quando intervenne ad una tavola rotonda in occasione della *Women’s Exposition* di New York. Al tempo la Loden era una manager di 31 anni della *New York Telephone Co.* e le era stato chiesto di prendere parte all’evento perché l’unica vicepresidente della sua azienda non avrebbe potuto partecipare. L’incontro era intitolato “*Mirror, Mirror on the Wall*”, cioè “Specchio, Specchio delle mie Brame”. Tra i temi dell’evento vi era anche la riflessione sul perché molte donne non raggiungessero ruoli dirigenziali nei contesti aziendali. La manager aveva raccolto dati che dimostravano un chiaro fenomeno: l’esistenza di una barriera invisibile agli occhi delle persone, una sorta di soffitto di cristallo che impediva alle donne di avanzare nel proprio percorso professionale<sup>10</sup>

Successivamente il concetto è stato reso popolare grazie ad un articolo di Hymowitz e Schelhardt pubblicato sul *Wall Street Journal* nel 1986: “*Glass-Ceiling: Why Women Can’t Seem to Break the Invisible Barrier that Blocks Them from Top Jobs*”. L’articolo esplora il tema delle gerarchie aziendali, analizzando alcune barriere – apparentemente invisibili – che impediscono alle donne di avanzare nella carriera professionale e raggiungere posizioni di vertice<sup>11</sup>. Partendo da queste considerazioni, sempre nel contesto statunitense, nel 1991, il Dipartimento del Lavoro costituisce la Commissione per il soffitto di cristallo, nota come *U.S. Glass*

<sup>10</sup> P. CHIRICO, *Marilyn Loden, la donna che creò l’espressione “Soffitto di Cristallo”*, 2019. <https://donnenellastoria.wordpress.com/2019/03/01/marilyn-loden-la-donna-che-creo-lespressione-soffitto-di-cristallo/>

<sup>11</sup> C. HYMOWITZ and T.D. SCHELHARDT, *The glass-ceiling: Why women can’t seem to break the invisible barrier that blocks them from top jobs*, in *The Wall Street Journal*, 1986.

*Ceiling Commission.* La Commissione è un organo collegiale composto da 21 membri, nominato dal Presidente e dal Congresso, e presieduto dal Ministro del lavoro, con il compito di identificare le barriere esistenti e le politiche che le aziende hanno adottato o potrebbero implementare per incentivare la diversità di genere a livello dirigenziale. La Commissione si ispira a due idee di fondo: la crescente preoccupazione per le barriere che impediscono l'avanzamento professionale non solo alle donne ma anche alle minoranze; vi sono prove empiriche che anche quando le donne raggiungono i ruoli apicali della gerarchia aziendale, in media percepiscono una retribuzione inferiore rispetto a quella che viene corrisposta ai colleghi uomini a parità di mansioni e responsabilità. La Commissione si è concentrata sulle barriere che potrebbero emergere in tre aree: l'avanzamento verso posizioni dirigenziali e decisionali; le attività volte al potenziamento delle competenze delle lavoratrici; e infine i sistemi di compensazione e ricompensa. Dopo aver completato il suo mandato della durata di cinque anni, la Commissione è stata formalmente sciolta nel 1996 ma il problema del soffitto di cristallo continua oggi a persistere negli USA e in molti altri Paesi<sup>12</sup>.

Dal punto di vista teorico, la Commissione statunitense ha proposto una definizione ampia del concetto di soffitto di cristallo: «A glass ceiling is a political term used to describe the unseen, yet unbreakable barrier that keeps minorities and women from rising to the upper rungs of the corporate ladder, regardless of their qualifications or achievements»<sup>13</sup>. I termini cristallo, vetro, sono utilizzati perché gli impedimenti sembrano invisibili e sono solitamente legati al mantenimento dello *status quo* che caratterizza un'organizzazione, in contrapposizione a opportunità di avanzamento di carriera che siano trasparenti e paritarie per donne e uomini all'interno della medesima organizzazione. Inoltre, l'espressione può indicare quel complesso di ostacoli che spesso corrispondono a norme non scritte e pregiudizi impliciti, piuttosto che a politiche aziendali chiaramente definite<sup>14</sup>.

Sotto l'aspetto pratico, l'indagine condotta dalla Commissione ha ri-

<sup>12</sup> THE ECONOMIST, *The glass-ceiling index*, 2019.

<https://www.economist.com/graphic-detail/2019/03/08/the-glass-ceiling-index>

<sup>13</sup> U.S. GLASS CEILING COMMISSION, *A solid investment: Making full use of the nation's human capital (final report of the Commission)*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1995, p. 4.

<sup>14</sup> J. KAGAN, *The glass ceiling: Definition, history, effects, and examples*, 2025. <https://www.investopedia.com/terms/g/glass-ceiling.asp>

velato che nel contesto statunitense, nel 1995, il 45,7% della forza lavoro era femminile. Inoltre, più del 50% dei master erano stati conseguiti da studentesse. Tuttavia, il 95% dei dirigenti senior erano uomini e gli stipendi delle donne manager corrispondevano in media al 68% dello stipendio dei colleghi uomini<sup>15</sup>. Nel 2023 la situazione è leggermente mutata: secondo quanto riportato dal *Bureau of Labor Statistics* le donne occupano il 30,6% delle posizioni di amministratore delegato mentre l'85,8% degli amministratori delegati si identifica come "bianco"<sup>16</sup>. Inoltre, le imprese hanno iniziato ad adottare misure per aumentare la diversità di genere attraverso l'assunzione di personale incaricato di garantire che donne e minoranze abbiano una rappresentanza maggiore e qualitativamente migliore nelle posizioni dirigenziali. Queste politiche mirano a far sì che i candidati più qualificati, incluse le donne, occupino posizioni nei gruppi decisionali, generando anche impatti positivi sulla prestazione dell'azienda e su quella del sistema economico.

Spostando l'attenzione sul contesto europeo è fondamentale considerare le attività dell'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere, noto come *European Institute for Gender Equality*. L'Istituto è un'agenzia dell'UE che nel 2007 ha iniziato attività di studio e ricerca, con il compito di promuovere la parità tra i generi, combattere le discriminazioni di genere e supportare l'elaborazione delle politiche dell'UE. L'Istituto ha definito il soffitto di cristallo come: «Artificial impediments and invisible barriers that militate against women's access to top decision-making and managerial positions in an organisation, whether public or private and in whatever domain»<sup>17</sup>. Nel 2005 la situazione di molti Paesi europei era pressoché identica agli USA. Infatti, non appariva alcuna donna nell'elenco dei 25 CEO più pagati in Europa. Sempre nello stesso periodo, nel Regno Unito, il 44% della forza lavoro era femminile ma nessuna donna era alla guida di una grande azienda nazionale<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> U.S. GLASS CEILING COMMISSION, *op. cit.*

<sup>16</sup> BUREAU OF LABOUR STATISTICS. *Labour force statistics from the current population survey*, 2024. [https://www.bls.gov/cps/cps\\_aa2023.htm](https://www.bls.gov/cps/cps_aa2023.htm)

<sup>17</sup> EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY, *Glass ceiling*, 2016. [https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1099?language\\_content\\_entity=en](https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1099?language_content_entity=en)

<sup>18</sup> Va segnalato che in Giappone, per la prima volta nel 2005, sono state nominate due donne a capo di grandi aziende giapponesi: Fumiko Hayashi (presidente e CEO di Daiei, una catena di supermercati); e Tomoyo Nonaka (ex conduttrice di notiziari, nominata capo di Sanyo Electric) Al riguardo si veda Fortune, *Fortune Global 500*, 2005. <https://fortune.com/ranking/global500/2005/>

### 3. ... e se fosse un labirinto?

Il soffitto di cristallo è un insieme di barriere sottili ma persistenti, sostenute da pratiche e atteggiamenti discriminatori, consci e inconsci, che ostacolano l'accesso a posizioni dirigenziali di alto livello per donne qualificate. Il fenomeno del soffitto di cristallo implica che gli svantaggi di genere (o di altro tipo) siano più forti ai vertici della gerarchia rispetto ai livelli inferiori. Inoltre, questi svantaggi vengono esacerbati nel corso della carriera di una persona<sup>19</sup>.

Tuttavia, Hendrickson Eagly e Carli<sup>20</sup> sostengono che la metafora del soffitto di cristallo non appare più adeguata alla luce dell'evoluzione del contesto economico e sociale dove operano sempre più donne e gruppi etnici/demografici. Le autrici suggeriscono che il labirinto rappresenterebbe una metafora più appropriata per orientare le organizzazioni, pubbliche e private, verso l'identificazione e la comprensione dei diversi ostacoli che potrebbero manifestarsi nel percorso professionale delle lavoratrici. Piuttosto che focalizzare l'attenzione su un'unica barriera insormontabile nella penultima fase della carriera professionale, il labirinto comunicherebbe in modo più efficace la complessità e l'eterogeneità delle sfide che potrebbero palesarsi lungo l'intera carriera. Attraversare un labirinto richiede numerosi tentativi, persistenza, consapevolezza dei propri progressi e un'attenta analisi degli enigmi: esistono vie d'uscita dal dedalo che però nasconde molteplici insidie, in particolare i pregiudizi culturali, le questioni relative allo stile di leadership femminile in ambito aziendale e le responsabilità familiari delle donne. Attraverso un'analisi empirica, le autrici rivelano altresì che le madri continuano a dedicare molto tempo alla cura dei figli rispetto ai padri. Inoltre, le pressioni derivanti dalla genitorialità riducono il tempo che le lavoratrici possono dedicare alla socializzazione con i colleghi e alla costruzione di reti professionali. Di conseguenza, le donne non riuscirebbero ad accumulare quel capitale sociale necessario affinché possano avanzare professionalmente ai livelli più alti della gerarchia aziendale.

<sup>19</sup> D.A. COTTER, J.M. HERMSEN, S. OVADIA and R. VANNEMAN, *The glass ceiling effect*, in *Social Forces*, 2001, 80(2), 655-682. <https://doi.org/10.1353/sof.2001.0091>

<sup>20</sup> A. HENDRICKSON EAGLY and L.L. CARLI, *Through the labyrinth: The truth about how women become leaders*. Harvard Business Press, 2007.

#### 4. Misurare il soffitto di cristallo

In occasione della Giornata internazionale della donna dell'8 marzo, a partire dal 2013, The Economist pubblica annualmente il *Glass Ceiling Index* che misura la presenza del soffitto di cristallo in un campione di 29 Paesi aderenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Si tratta di un indice composito che valuta i Paesi in base a dieci indicatori che misurano l'uguaglianza tra donne e uomini nell'ambiente di lavoro.

L'indice considera il livello di istruzione facendo riferimento sia al conseguimento di un titolo di studio di istruzione terziaria, sia alla partecipazione al *Graduate Management Admission Test* (GMAT) che valuta le capacità analitiche, matematiche, verbali e di ragionamento integrato. Questo test di ammissione è un passaggio obbligatorio previsto dal processo di candidatura per molti programmi di *Master of Business Administration* (MBA). Inoltre, l'indice include la partecipazione alla forza lavoro e il divario retributivo di genere. Tra gli altri indicatori vi è anche quello che misura la rappresentanza femminile in ambito aziendale e nelle istituzioni: vengono considerati i ruoli dirigenziali, le posizioni nei consigli di amministrazione e le poltrone occupate in parlamento. Completano l'indice le misure relative al costo dell'assistenza all'infanzia e quelle che descrivono il congedo retribuito per le madri e i padri.

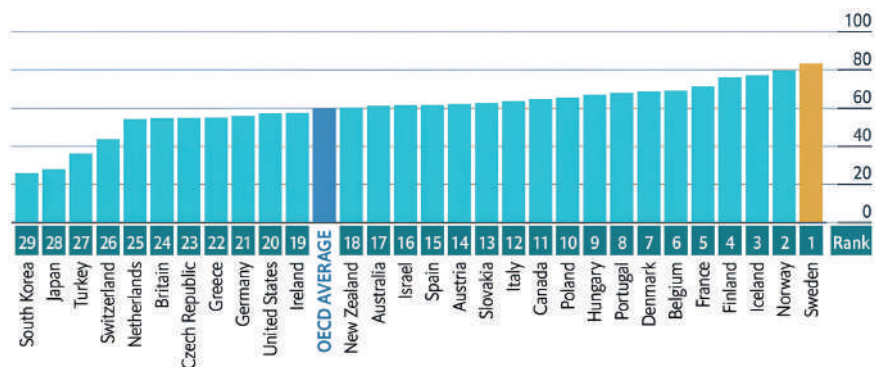
Nonostante l'indice sia utile per esplorare il tema di interesse e formulare alcune riflessioni, esso presenta limiti oggettivi come ogni strumento per l'analisi empirica. In particolare, i risultati derivanti dall'indice andrebbero interpretati con cautela dal momento che esso non cattura la totalità e l'eterogeneità delle caratteristiche istituzionali, economiche, sociali, ambientali e geopolitiche dei Paesi inclusi nel campione. Questi elementi potrebbero variare tra Paesi, all'interno dello stesso Paese, e mutare nel tempo.

##### 4.1 Prima della pandemia di COVID-19

La **Figura 1** rappresenta l'indice del soffitto di cristallo nel 2018 in 29 Paesi aderenti all'OCSE. La parte destra del grafico mostra i Paesi dove sono maggiori le opportunità professionali per le donne, mentre la parte sinistra riporta i Paesi dove è minore l'uguaglianza tra donne e uomini nell'ambiente di lavoro. Il grafico è un'istantanea che cattura un solo anno, il 2018, precedente alla pandemia di COVID-19. Questo significa che i dati presentati non offrono una visione dinamica del fenomeno e

difficilmente permettono di comprendere la misura degli eventuali impatti derivanti dall'implementazione di politiche pubbliche per le pari opportunità e la parità retributiva.

**Figura 1.** Indice del soffitto di cristallo: ambiente lavorativo per le donne (2018).



Fonte: The Economist (2019).

Nei 29 Paesi del campione il divario retributivo di genere è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2017, attestandosi intorno al 14%. La percentuale di donne che siedono nei consigli di amministrazione delle aziende è pari al 23%. Questa misura è leggermente aumentata se confrontata con il dato dell'anno precedente. La quota di donne che ricopre ruoli dirigenziali è rimasta pressoché invariata. Sebbene il tasso di partecipazione delle donne alla forza lavoro sia sensibilmente cresciuto rispetto al 2017, raggiungendo 64 punti percentuali, è ancora 16 punti percentuali al di sotto della media maschile<sup>21</sup>.

Procedendo all'analisi di alcuni casi nazionali, i Paesi scandinavi si confermano ai primi posti della classifica come accaduto nelle precedenti edizioni dell'indice. Nel 2018 la Svezia è in testa, seguono Norvegia, Islanda e Finlandia. Le politiche implementate da questi Paesi dedicano particolare attenzione ai percorsi di istruzione e formazione terziaria. Nel 2018 circa la metà delle donne ha completato un ciclo di studi universitari mentre il 75% delle donne partecipa alla forza lavoro. Inoltre, si segnala che in Svezia e Norvegia il 40% delle posizioni di responsabilità in azienda è ricoperto da donne: le quote rosa obbligatorie hanno contri-

<sup>21</sup> THE ECONOMIST, *The glass-ceiling index*, op. cit. <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/03/08/the-glass-ceiling-index>

buito ad aumentare la rappresentanza femminile nei consigli di amministrazione. Le ottime performance registrate dai Paesi nordici dipendono anche da sistemi di congedo parentale particolarmente efficaci che, oltre a importanti risorse finanziarie, prevedono una maggiore flessibilità degli orari di lavoro. Questi aspetti facilitano l'assistenza all'infanzia e ai familiari non autosufficienti da parte delle lavoratrici e dei lavoratori. Considerando l'Islanda, le donne sono il 50% degli islandesi che sostengono il GMAT. Con un numero così elevato di donne che aspirano a una carriera nel mondo degli affari, non sorprende che esse occupino il 41,5% delle posizioni dirigenziali nel Paese<sup>22</sup>.

Diversamente i Paesi asiatici sono quelli dove vi è il peggior ambiente lavorativo per le donne. Nel dettaglio, la Corea del Sud si colloca sull'ultimo gradino dell'indice, preceduta dal Giappone e dalla Turchia. Rispetto alla Corea del Sud va precisato che il divario retributivo di genere è pari a 35 punti percentuali. Inoltre, il tasso di partecipazione femminile alla forza lavoro è pari al 59% rispetto al 79% degli uomini. Infine, i consigli di amministrazione delle aziende sudcoreane quotate in borsa sono composti quasi esclusivamente da uomini, che occupano circa il 98% delle poltrone<sup>23</sup>.

#### 4.2 *Che cosa è cambiato dopo la pandemia di COVID-19?*

Dopo aver scattato una fotografia nel 2018, adottiamo una prospettiva di lungo periodo, osservando l'evoluzione del soffitto di cristallo nel periodo compreso tra il 2016 e il 2024. Cerchiamo di comprendere se e come la pandemia di COVID-19 abbia influenzato le condizioni di lavoro delle donne nei 29 Paesi del campione OCSE.

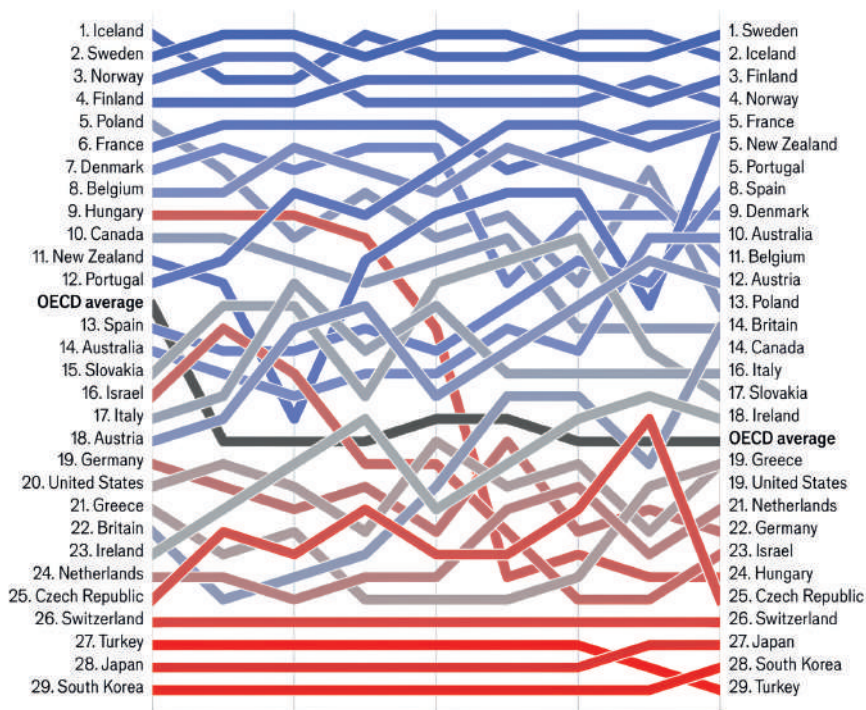
Utilizziamo una metafora e consideriamo questi Paesi come una classe di studenti. Osservando la media dei Paesi OCSE (**Figura 2**) si nota che nel 2016 gli studenti con i migliori "voti" si confrontavano con alcuni bravi compagni, in una classe dove il rendimento era mediamente buono. Poi la situazione è fortemente peggiorata. Nonostante diversi Paesi abbiano attenuato le barriere invisibili che caratterizzano il soffitto di cristallo, nel 2024 gli studenti si trovano in una classe con un rendimento mediamente minore.

<sup>22</sup> THE ECONOMIST, *The glass-ceiling index*, op. cit.

<https://www.economist.com/graphic-detail/2019/03/08/the-glass-ceiling-index>

<sup>23</sup> THE ECONOMIST, *The glass-ceiling index*, op. cit.

<https://www.economist.com/graphic-detail/2019/03/08/the-glass-ceiling-index>

**Figura 2.** Indice del soffitto di cristallo: una visione di lungo periodo (2016-2024).

Fonte: The Economist (2025).

Guardando ai piani alti dell'indice, nel 2024 la Svezia si è classificata al primo posto, superando l'Islanda che ha occupato il gradino più alto del podio nei due anni precedenti. Questi risultati derivano principalmente da un contesto istituzionale e politiche di lungo periodo che attuano le pari opportunità a livello sostanziale e supportano in modo efficace i genitori lavoratori. All'estremità opposta del grafico la Turchia scende all'ultimo posto dell'indice mentre la Corea del Sud – coda della classifica dal 2016 al 2023 – avanza alla ventottesima posizione. Insieme alla Corea del Sud e alla Turchia, anche il Giappone occupa uno degli ultimi tre posti dell'indice da tredici anni consecutivi. Ciò si potrebbe spiegare anche in virtù delle norme sociali di alcuni Paesi asiatici che impongono alle donne di scegliere tra la famiglia e la carriera professionale<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> THE ECONOMIST, *The best places to be a working woman in 2025*, op. cit.

Paesi come la Nuova Zelanda, il Portogallo e la Spagna hanno invece registrato i maggiori progressi nel periodo considerato. Sebbene anche questi Paesi abbiano subito pesantemente le conseguenze sanitarie, economiche e sociali della pandemia di COVID-19, sembrano aver attuato politiche che nel lungo periodo hanno attenuato il soffitto di cristallo, migliorando le condizioni professionali delle donne e riducendo il divario retributivo di genere. Si segnala che nel 2021 la Spagna ha introdotto un congedo di 16 settimane, usufruibile sia dai padri che dalle madri, che prevede un importo pari al 100% della retribuzione mensile<sup>25</sup>.

Paesi come l'Ungheria, la Svizzera, la Germania, Israele, gli USA e il Regno Unito hanno registrato – per diversi anni – una performance inferiore rispetto alla media OCSE. Oltre ai recenti eventi sanitari, economici e geopolitici che hanno impattato in modo negativo sulla condizione della popolazione e ancor più sulle donne e sulle minoranze etniche, gli Stati Uniti sono il solo Paese ad alto reddito incluso nell'analisi che non ha politiche nazionali per il congedo di maternità, né per quello di paternità: non vi sono norme che ne stabiliscano l'obbligatorietà. Ad oggi solo 13 Stati della federazione hanno introdotto leggi volte a garantire ai neogenitori un periodo di permanenza a casa dal lavoro. Nonostante gli USA siano bloccati nella parte inferiore della classifica, il Paese è l'unico nel campione che registra da anni la più alta percentuale di donne in posizioni dirigenziali e nei consigli di amministrazione. Per quanto riguarda il Regno Unito, il congedo parentale per entrambi i genitori ammonta in totale a 12 settimane, meno di un terzo della media dei Paesi OCSE. Inoltre, i genitori che vivono nel Regno Unito sono quelli che citano più frequentemente i costi di frequenza degli asili nido come la principale ragione per cui non usufruiscono dei servizi di assistenza all'infanzia<sup>26</sup>.

<https://www.economist.com/graphic-detail/2025/03/05/the-best-places-to-be-a-working-woman-in-2025>

<sup>25</sup> L. GAITA, *Congedo di paternità, in Italia solo 10 giorni e in Spagna 16 settimane: come funziona in Ue e perché se “non trasferibile” fa la differenza*, in *Il Fatto Quotidiano*, 26 marzo 2023. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/03/26/congedo-di-paternita-in-italia-solo-10-giorni-e-in-spagna-16-settimane-come-funziona-in-ue-e-perche-se-non-trasferibile-fa-la-differenza/7101180/>

<sup>26</sup> Sul punto si vedano THE ECONOMIST, *The best places to be a working woman in 2025*, *op. cit.* <https://www.economist.com/graphic-detail/2025/03/05/the-best-places-to-be-a-working-woman-in-2025>; e Y. CHZHEN, A. GROMADA, A. and G. REES, *Are the world's richest countries family-friendly? Policy in the OECD and EU*, UNICEF Office of Research, Florence, 2019. <https://www.unicef.org/media/55696/file/Family-friendly%20policies%20research%202019.pdf>

Consideriamo i singoli indicatori che compongono l'indice di cristallo. In tutti Paesi del campione la quota di donne che si laureano è molto superiore rispetto alle percentuali registrate per gli uomini. Nel 2024, il 45% delle donne ha conseguito un titolo di istruzione terziaria, a fronte del 36,9% degli uomini. Si tratta di un divario leggermente in crescita rispetto al 2023. Negli ultimi dieci anni, circa un terzo delle persone che hanno sostenuto il GMAT – l'esame per accedere ad un MBA – sono donne. Nel 2024 questa quota è aumentata modestamente salendo a 36 punti percentuali, ciò grazie principalmente ai buoni risultati registrati dalla Finlandia, Estonia e Nuova Zelanda<sup>27</sup>.

Sebbene le nuove forme di lavoro flessibile abbiano agevolato alcune lavoratrici e lavoratori nel bilanciare impegni professionali e gestione della vita familiare, la pandemia ha spinto un numero elevato di persone, in particolare le donne, ad uscire dal mercato del lavoro. Analizzando la media dei Paesi OCSE, la partecipazione delle donne alla forza lavoro è scesa di circa il 2% a seguito delle ripetute ondate pandemiche a partire dalla primavera del 2020. Al riguardo hanno giocato un ruolo determinante anche le pressioni psicologiche legate a pregressi e lunghi periodi di disoccupazione che sono stati esacerbati da un ulteriore periodo di forzata inattività lavorativa, in settori come il manifatturiero, l'ospitalità e il turismo, i trasporti e la logistica, le industrie culturali e creative. Inoltre, la “riscoperta” di valori, interessi, aspettative e preferenze legate alla vita privata e alla gestione familiare, ha spinto specialmente le donne ad abbandonare la carriera lavorativa<sup>28</sup>.

Sul fronte dell'occupazione il periodo della pandemia ha visto una riduzione del numero di occupati in tutti gli Stati membri dell'UE: in media nell'UE il numero di occupati è diminuito dell'1,3% tra il 2019 e il 2020. Tra i principali aspetti della crisi vi è stata la riduzione delle ore

<sup>27</sup> THE ECONOMIST, *The best places to be a working woman in 2025*, op. cit. <https://www.economist.com/graphic-detail/2025/03/05/the-best-places-to-be-a-working-woman-in-2025>

<sup>28</sup> Tra i vari contributi, V. BOTELHO and P. NEVES, *The impact of the COVID-19 crisis on the euro area labour market for men and women*, in *Economic Bulletin*, 4, 2021. <https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/html/eb202104.en.html>; M. NICOLA, Z. ALSAFI, C. SOHRABI, A. KERWAN, A. AL-JABIR, C. IOSIFIDIS, M. AGHA and R. AGHA, *The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review*, in *International Journal of Surgery*, 2020, 78, 185-193. <https://doi.org/10.1016/j.ijssu.2020.04.018>; OFFICE FOR BUDGET RESPONSIBILITY, *The impact of the pandemic on labour market participation. Economic and fiscal outlook*, 2022. <https://obr.uk/box/the-impact-of-the-pandemic-on-labour-market-participation/>

lavorate anche tra le persone che hanno mantenuto la propria occupazione. Riassorbire il divario occupazionale attraverso la riduzione dell'impegno orario non significa eliminare gli effetti della crisi sul mercato del lavoro<sup>29</sup>. Considerando i dati disponibili per il campione dei Paesi OCSE, nel 2024, il 66,6% delle donne in età lavorativa ha un'occupazione rispetto all'81% degli uomini. Questi tassi variano considerevolmente all'interno del campione analizzato: in Islanda e Svezia, ad esempio, lavora oltre l'82% delle donne, mentre in Turchia, Grecia e Italia, meno di due terzi delle donne adulte sono occupate<sup>30</sup>.

Nel caso dell'Italia il tasso di occupazione femminile è cresciuto dal 41,9% nel 2022 al 52,5% nel 2023. Tuttavia, si tratta di un progresso apparente poiché nel 2023 il divario tra il tasso di occupazione maschile e quello femminile è ancora pari a 17,9 punti percentuali. Questo divario è tra i più alti nell'UE. Infatti, dietro all'Italia c'è soltanto la Grecia. Nello stesso periodo di tempo, la media UE ha registrato una maggiore riduzione del divario occupazionale di genere, passando dal 14,3% al 7,5%. Paesi come Francia e Spagna – che per caratteristiche istituzionali, economiche e sociali sono simili all'Italia – hanno accelerato in modo considerevole l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro. Per l'Italia è un paradosso se si considera che le donne rappresentano il 57,9% delle persone con un titolo di istruzione terziaria. Questo implica carenza di uguaglianza di genere e mancato sviluppo economico per il Paese nel suo complesso<sup>31</sup>.

Nel caso degli USA, il numero di persone occupate di età compresa tra 25 e 54 anni si è ridotto del 13% tra gennaio e aprile 2020. A gennaio del 2021 questo indicatore ha registrato cali maggiori tra le famiglie a basso reddito e gli afroamericani. Inoltre, l'effetto della pandemia sul genere femminile è stato sproporzionato poiché milioni di donne hanno

<sup>29</sup> M. PUCA e C. PIGNATTI, *Le misure a supporto di lavoratori e imprese durante la pandemia di COVID-19 in Italia*. Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2022. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-rome/documents/publication/wcms\\_841001.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-rome/documents/publication/wcms_841001.pdf)

<sup>30</sup> THE ECONOMIST, *The best places to be a working woman in 2025*, op. cit. <https://www.economist.com/graphic-detail/2025/03/05/the-best-places-to-be-a-working-woman-in-2025>

<sup>31</sup> C. DI BERARDINO, *L'economia italiana e non solo in pillole: non è (ancora) un paese per donne*, 2025. [https://www.linkedin.com/posts/claudio-di-berardino-192784148\\_analisi-del-mercato-del-lavoro-femminile-activity-7274848534623907840-h3HW?utm\\_source=share&utm\\_medium=member\\_desktop&rcm=ACoAACLbwJIBW-CTGN-cfur0jN-CmIVmTIdh9KlQ](https://www.linkedin.com/posts/claudio-di-berardino-192784148_analisi-del-mercato-del-lavoro-femminile-activity-7274848534623907840-h3HW?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAACLbwJIBW-CTGN-cfur0jN-CmIVmTIdh9KlQ)

abbandonato la forza lavoro: il calo del tasso di partecipazione femminile è uno dei più alti riscontrati nei Paesi inclusi nel campione dell'OCSE<sup>32</sup>.

I tassi di partecipazione più bassi alla forza lavoro ostacolano anche la progressione di carriera, che a sua volta impatta sulla retribuzione percepita. Riguardo al divario retributivo di genere, va segnalato che nel 2024 in tutti i Paesi compresi nell'analisi, la retribuzione media delle donne è ancora inferiore dell'11,4% rispetto a quella degli uomini. Il Regno Unito e gli USA registrano un divario retributivo di genere superiore alla media OCSE, rispettivamente pari al 14,5% e al 17%. Inoltre, la forbice si sta ampliando in Paesi come Australia e Giappone<sup>33</sup>. A parità di settore occupazionale e mansioni, le italiane guadagnano mediamente il 10% in meno rispetto ai loro colleghi uomini. I dati Inps del 2023 sui lavoratori del settore privato evidenziano che tra uomini e donne vi è una differenza di circa 8 mila euro di stipendio annuo. Se in media un dipendente nel settore privato percepisce 22.839 euro, un uomo sale a 26.227 euro mentre una donna scende a 18.305 euro. Questo dato non considera la variabile “ore lavorate”<sup>34</sup>.

Analizzando la rappresentanza femminile in azienda e nelle istituzioni nei Paesi OCSE, la quota di donne che siede nei consigli di amministrazione è cresciuta dal 21% nel 2016 al 33% nel 2024. In Nuova Zelanda, Francia e Regno Unito le donne occupano quasi lo stesso numero di posizioni degli uomini nei CDA. In Svezia, Lettonia e negli USA le donne ricoprono quasi la metà delle posizioni manageriali in contesto aziendale. Inoltre, la rappresentanza femminile sta aumentando in tutti i parlamenti dei Paesi inclusi nel campione OCSE. Infatti, le poltrone rosa hanno superato i 34 punti percentuali per la prima volta nelle tredici edizioni dell'indice pubblicato da The Economist. È opportuno notare che nel Regno Unito l'elezione di altre 43 parlamentari nel luglio 2024 ha portato la quota rosa dai 35 a 41 punti percentuali. Al contrario in Giappone solo il 16% dei legislatori sono donne<sup>35</sup>. È interessante osservare che le donne

<sup>32</sup> THE ECONOMIST, *The pandemic has pushed working mums out of the labour force*, 2021. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/02/25/the-pandemic-has-pushed-working-mums-out-of-the-labour-force>

<sup>33</sup> THE ECONOMIST, *The best places to be a working woman in 2025*, *op. cit.* <https://www.economist.com/graphic-detail/2025/03/05/the-best-places-to-be-a-working-woman-in-2025>

<sup>34</sup> R. RICCIARDI, *op. cit.*

<sup>35</sup> THE ECONOMIST, *The best places to be a working woman in 2025*, *op. cit.* <https://www.economist.com/graphic-detail/2025/03/05/the-best-places-to-be-a-working-woman-in-2025>

legislatrici sono in media più propense ad approvare leggi a favore delle pari opportunità, della genitorialità e della famiglia, come ad esempio le politiche per il congedo parentale e quelle per il potenziamento di servizi e contributi per l'assistenza all'infanzia.

Gli ultimi tre indicatori che compongono l'indice del soffitto di cristallo misurano gli effetti derivanti dalla formazione e gestione del nucleo familiare. In generale, le donne continuano a svolgere la maggior parte dei compiti legati all'assistenza all'infanzia. Pertanto, un congedo retribuito generoso e la possibilità di fruire di servizi per l'infanzia, in particolare asili nido che prevedano rette accessibili e servizi flessibili, potrebbero aumentare significativamente la partecipazione femminile alla forza lavoro. Nel 2024 in Nuova Zelanda e Svizzera sono stati registrati i costi più elevati per l'assistenza all'infanzia, rispettivamente pari al 37% e al 49% della retribuzione media. Politiche più generose per il congedo materno retribuito esistono in Repubblica Ceca, Polonia e Slovacchia. Tuttavia, questi Paesi hanno sempre registrato una performance complessiva al di sotto della media dei OCSE perché non garantiscono un adeguato accesso ai servizi educativi per la prima infanzia<sup>36</sup>.

Anche il congedo per i padri è fondamentale perché aiuta i genitori a condividere l'onere dell'assistenza all'infanzia. Nonostante la posizione di bassa classifica generale di Giappone e Corea del Sud, questi Paesi hanno politiche di congedo di paternità più generose rispetto agli altri Paesi inclusi nel campione. Tuttavia, vi sarebbero ulteriori fattori culturali e sociali – da esplorare attraverso analisi quantitative e qualitative – che spingono la maggioranza dei neo-padri a scegliere di continuare a lavorare anziché rimanere a casa per occuparsi della gestione familiare<sup>37</sup>.

## 5. Donne e impresa

La letteratura ha dimostrato che le imprenditrici e le manager possono giocare un ruolo cruciale nell'influenzare le dinamiche organizzative e lo sviluppo delle aziende<sup>38</sup>, in particolare rispetto all'identificazione delle opportunità imprenditoriali, all'internazionalizzazione e all'integrazione

<sup>36</sup> Y. CHZHEN, A. GROMADA, A. and G. REES, *op. cit.*

<sup>37</sup> Y. CHZHEN, A. GROMADA, A. and G. REES, *op. cit.*

<sup>38</sup> P. ROVELLI and M. MISMETTI, *Breaking the TMT glass ceiling: Myth or reality? Female CEOs, decision authority, and family firms*, in *Journal of Business Research*, 2025, 192, 115324. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2025.115324>

di obiettivi sociali nella strategia aziendale<sup>39</sup>. Inoltre, la diversità di genere all'interno dei gruppi responsabili per l'adozione delle decisioni strategiche, può produrre una varietà di risultati positivi. In particolare, la diversità di genere è associata a una maggiore creatività nei gruppi decisionali<sup>40</sup>, un'augmentata capacità di far fronte alle sfide che emergono sia in tempi di stabilità, sia in ambienti incerti e complessi<sup>41</sup>, e processi decisionali più efficaci che in genere portano a migliori prestazioni individuali e collettive<sup>42</sup>.

La parità di genere non è “solo” una questione morale, sociale e giuridica concernente le pari opportunità e la parità di retribuzione. I vantaggi che derivano dalla diversità sono maggiori e hanno implicazioni anche sul piano economico. Rispetto agli uomini, le donne sono in media meglio preparate per le riunioni dei consigli di amministrazione (CDA), registrano un tasso di partecipazione maggiore alle riunioni dei CDA e in questa sede formulano domande più precise e approfondite. Tuttavia, la spinta verso una maggiore diversità di genere a tutti i livelli dell'azienda non è partita dalle imprese ma dai loro clienti. Infatti, la graduale integrazione della diversità di genere scaturisce dalla necessità delle imprese di sviluppare prodotti e servizi che rispondano effettivamente ai bisogni, aspettative e desideri del genere femminile, riducendo il rischio di fallimento sul mercato.

Analizzando i dati raccolti attraverso un'indagine che ha coinvolto un campione di 153 aziende italiane, Rovelli e Mismetti<sup>43</sup> hanno dimostrato

<sup>39</sup> Sul punto si vedano C. CRUZ, R. JUSTO, M. LARRAZA-KINTANA and L. GARCÉS-GALDEANO, *When do women make a better table? examining the influence of women directors on family firm's corporate social performance*, in *Entrepreneurship Theory and Practice*, 2019, 43(2), 282-301. <https://doi.org/10.1177/1042258718796080>; A. SAEED, H. RIAZ, T.A. LIEDONG and T. RAJWANI, *The impact of TMT gender diversity on corporate environmental strategy in emerging economies*, in *Journal of Business Research*, 2022, 141, 536-551. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.11.057>

<sup>40</sup> P. ROVELLI, *“I am stuck in meetings”: Understanding the relation of CEO time management with TMT size and gender diversity*, in *European Management Journal*, 2020, 38(5), 777-790. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2020.02.010>

<sup>41</sup> G.D. FERNANDO, S.S. JAIN and A. TRIPATHY, *This cloud has a silver lining: Gender diversity, managerial ability, and firm performance*, in *Journal of Business Research*, 2020, 117, 484-496. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.042>

<sup>42</sup> T. BUYL, C. BOONE, W. HENDRIKS and P. MATTHYSSENS, *Top management team functional diversity and firm performance: The moderating role of CEO characteristics*, in *Journal of Management Studies*, 2011, 48(1), 151-177. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2010.00932.x>

<sup>43</sup> P. ROVELLI and M. MISMETTI, *op cit.*

una relazione positiva tra la presenza di un amministratore delegato donna e la rappresentanza femminile nel gruppo dirigente dell'azienda. In particolare, i risultati hanno rivelato che la rappresentanza femminile è mediamente maggiore nei gruppi dirigenziali delle aziende guidate da un amministratore donna rispetto alle imprese controllate da un amministratore uomo. Tuttavia, questi effetti perderebbero significatività nelle aziende a conduzione familiare, suggerendo che queste imprese sarebbero mediamente meno inclini a promuovere la parità di genere.

Lo studio di Cook e Glass<sup>44</sup> ha evidenziato che i soggetti appartenenti alle “minoranze professionali” – ovvero donne bianche, donne e uomini afroamericani – hanno maggiori probabilità rispetto agli uomini bianchi di diventare amministratori delegati delle aziende che registrano performance deboli in termini di fatturato e quote di mercato. Inoltre, l'analisi ha dimostrato che se le prestazioni dell'azienda peggiorano durante il mandato di un amministratore appartenente alle “minoranze professionali”, è probabile che l'amministratore venga sostituito da un uomo bianco.

La letteratura ha anche suggerito due categorie di questioni, quelle di tipo interpersonale e quelle situazionali, che impedirebbero alle donne di essere promosse ai massimi livelli manageriali. La ricerca ha dimostrato che entrare in un'azienda dove vi sono poche opportunità di *mentoring* (questione interpersonale) e ricorrono criteri di valutazione insufficientemente oggettivi (questione situazionale), rafforza la percezione del soffitto di cristallo da parte delle donne manager<sup>45</sup>. Più recentemente Babic e Hansez<sup>46</sup> hanno evidenziato che le questioni interpersonali, quelle situazionali e la cultura di genere organizzativa, stimolano la percezione di un trattamento differenziato in base al genere all'interno di un'organizzazione. Sotto il profilo delle questioni interpersonali, sarebbe utile offrire alle lavoratrici l'accesso a programmi di *mentoring* che facilitano l'inclusione delle donne nei flussi di comunicazione e la condivisione di informazioni strategiche, contatti e buone pratiche. Questi programmi potrebbero contribuire a ridurre le barriere legate al soffitto di cristallo e supportare l'avanzamento di carriera verso le massime posizioni manageriali. Alter-

<sup>44</sup> A. COOK and C. GLASS, *Above the glass ceiling: When are women and racial/ethnic minorities promoted to CEO?*, in *Strategic Management Journal*, 2014, 35, 1080-1089. <https://doi.org/10.1002/smj.2161>

<sup>45</sup> T.C. ELACQUA, T.A. BEEHR, C.P. Hansen and J. Webster, *Manager's beliefs about the glass ceiling: interpersonal and organizational factors*, in *Psychology of Women Quarterly*, 2009, 33(3), 285-294. <https://doi.org/10.1111/j.1471-6402.2009.01501.x>

<sup>46</sup> A. BABIC, and I. HANSEZ, *op cit.*

nativamente, le donne dovrebbero attivarsi per individuare un mentore (donna) di livello senior – all’interno oppure all’esterno della propria organizzazione – che abbia affrontato e superato con successo ostacoli simili. Rispetto alle questioni situazionali, le organizzazioni pubbliche e private dovrebbero adottare e rendere trasparenti quei criteri oggettivi – relativi alle competenze e alle prestazioni – che vengono considerati nei processi di avanzamento professionale.

## 6. Perché il soffitto di cristallo esiste ancora e danneggia l’economia?

La partecipazione femminile è cresciuta in molteplici settori economici. Tuttavia, le donne continuano ad avere un ruolo minore rispetto ai colleghi uomini e rimangono sottorappresentate ai vertici della gerarchia aziendale<sup>47</sup>. Da una parte, i sistemi economici attingono i propri leader da un bacino numericamente ristretto e composto quasi esclusivamente da uomini. Dall’altra parte, si presume che i talenti siano equamente distribuiti tra uomini e donne. Questo significa che se le donne fruissero delle stesse opportunità degli uomini di raggiungere le posizioni apicali in azienda, allora si potrebbero ottenere risultati economici migliori<sup>48</sup>.

Uno studio econometrico<sup>49</sup> del 2019 ha analizzato come la rappresentanza femminile e di alcune minoranze nel mondo del lavoro impatta sulla crescita economica. Lo studio ha dimostrato che circa un quarto della crescita del PIL pro-capite degli Stati Uniti tra il 1960 e il 2010, deriva dalla riduzione delle barriere all’accesso delle donne bianche e degli afroamericani a posizioni lavorative dove questi gruppi erano fortemente sottorappresentati. Il soffitto di cristallo è anche costoso in termini di perdita di produttività tra i lavoratori che si sentono bloccati nel percorso di crescita professionale. Inoltre, il *glass ceiling* implica importanti costi legati al *turnover*, che possono incidere pesantemente sul bilancio dell’azienda. A titolo esemplificativo si segnalano i costi amministrativi e

<sup>47</sup> J. BAUWERAERTS, E. RONDI, P. ROVELLI, A. De MASSIS and S. SCIASCIA, *Are family female directors catalysts of innovation in family small and medium enterprises?*, in *Strategic Entrepreneurship Journal*, 2022, 16(2), 314-354. <https://doi.org/10.1002/sej.1420>

<sup>48</sup> M. BERTRAND, *Coase lecture – The Glass Ceiling*, in *Economica*, London School of Economics and Political Science, 2018 85(338), 205-231. <https://doi.org/10.1111/ecca.12264>

<sup>49</sup> C-T HSIEH, E. HURST, C.I. JONES and P. KLENOW, *The allocation of talent and U.S. economic growth*, in *Econometrica*, 2019, 87(5), 1439-1474. <https://doi.org/10.3982/ECTA11427>

di formazione del personale per sostituzioni temporanee, i costi connessi ai processi di reclutamento e le difficoltà nell'attrarre nuovi talenti<sup>50</sup>.

Il soffitto di cristallo persiste soprattutto a causa di una serie di fattori come gli stereotipi di genere, le scelte occupazionali, le esigenze connesse alla maternità e all'assistenza all'infanzia e agli anziani. In particolare, vi sono stereotipi di genere collegati ai diversi stili di leadership aziendale e alle aspettative che ne derivano<sup>51</sup>. Infatti, il paradigma "pensa manager, pensa uomo"<sup>52</sup> è ancora fortemente radicato e limita l'accesso delle donne alle posizioni dirigenziali di vertice. Questo determina conseguenze negative non solo per le lavoratrici ma anche per la performance d'impresa e del sistema economico nel suo complesso<sup>53</sup>. La letteratura ha dimostrato che la frustrazione derivante dalle barriere alle opportunità di avanzamento di carriera è tra i fattori che spingono le donne a diventare imprenditrici. L'imprenditorialità è quindi considerata come un mezzo per raggiungere una maggiore autonomia decisionale, ottenere indipendenza professionale e gestire più efficacemente l'equilibrio tra lavoro e vita familiare, rompendo così il soffitto di cristallo<sup>54</sup>.

Si segnala che le donne laureate spesso scelgono un'occupazione in settori che offrono redditi tendenzialmente meno remunerativi. Sebbene le donne abbiano superato gli uomini in termini di conseguimento di titoli di istruzione e risultati, continuano ad essere sottorappresentate nei lavori più remunerativi. Come evidenziato da Bertrand<sup>55</sup> il vantaggio educativo delle donne non ha portato a retribuzioni più elevate nel lungo periodo perché le laureate, più spesso degli uomini, evitano quelle specializzazioni che offrono occupazioni più remunerative e richiedono un maggiore investimento in termini di tempo. Alcuni studi affermano che

<sup>50</sup> B.R. RAGINS, B. TOWNSEND and M. MATTIS, *Gender gap in the executive suite: CEOs and female executives report on breaking the glass ceiling*, in *Academy of Management Perspectives*, 1998, 12(1), 28-42. <https://doi.org/10.5465/ame.1998.254976>

<sup>51</sup> A.A. PERRYMAN, G.D. FERNANDO and A. TRIPATHY, *Do gender differences persist? An examination of gender diversity on firm performance, risk, and executive compensation*, in *Journal of Business Research*, 2016, 69(2), 579-586. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2015.05.013>

<sup>52</sup> V.E. SCHEIN, *The relationship between sex role stereotypes and requisite management characteristics*, in *Journal of Applied Psychology*, 1973, 57(2), 95-100. <https://doi.org/10.1037/h0037128>

<sup>53</sup> P. ROVELLI and M. MISMETTI, *op. cit.*

<sup>54</sup> D.M. SULLIVAN and W.R. MEEK, *Gender and entrepreneurship: a review and process model*, in *Journal of Managerial Psychology*, 2012, 27(5), 428-458. <http://dx.doi.org/10.1108/02683941211235373>

<sup>55</sup> M. BERTRAND, *op. cit.*

l'esperienza lavorativa e la flessibilità possono influenzare negativamente il divario retributivo di genere. Le donne sono più propense a scegliere lavori in settori che offrono orari flessibili, presumibilmente per meglio gestire lavoro e vita familiare. Da qui la diminuzione della retribuzione per le ore di lavoro svolte e i minori avanzamenti di carriera<sup>56</sup>. Questo fenomeno è stato recentemente approfondito da uno studio pubblicato su *The Economist* nel 2024. La ricerca è stata condotta su un campione di 4500 donne che vivono negli U.S.A, e ha dimostrando che le donne di età inferiore ai 24 anni sono più propense a conferire priorità alla carriera e accedere a posizioni più remunerate rispetto a colleghi uomini. Le donne comprese nella fascia di età tra i 25 e i 34 anni hanno evidenziato che spesso vi è una sovrapposizione tra il concepimento del primo figlio (in media a 27 anni) e l'avanzamento di carriera<sup>57</sup>.

Le esigenze connesse alla maternità, all'assistenza all'infanzia, agli anziani e ai familiari non autosufficienti ricadono mediamente in misura maggiore sulle donne che sugli uomini. Richiamando la ricerca pubblicata su *The Economist*<sup>58</sup> nel 2024, le intervistate ritengono che trovare qualcuno che si occupi dei loro figli oppure dei familiari anziani è una barriera all'occupazione più grande della discriminazione o delle molestie sessuali. Come dimostrato da Bertrand<sup>59</sup>, le occupazioni più specializzate e più remunerative sono quelle che richiedono un maggiore impegno anche in termini di ore lavorative settimanali. Pertanto, le donne che si occupano della cura dei figli e della gestione della casa, incontrano maggiori difficoltà nell'accedere a questi ruoli.

Infine, la letteratura ha rilevato la generale carenza di modelli femminili e la scarsa diffusione degli stessi. La situazione sta lentamente cambiando grazie ad esempi di donne impegnate nel mondo dello sport, della scienza e dell'imprenditorialità. Queste storie vengono condivise mediante canali di comunicazione e mezzi tecnologici ampiamente diffusi, facilmente accessibili e a basso costo. Tuttavia, appaiono ancora attuali le riflessioni che Rosabeth Moss Kanter ha presentato nel suo libro “Men

<sup>56</sup> Tra i molteplici contributi, A. Doris, *Ireland's gender wage gap, past and present*, in *The Economic and Social Review*, 2019, 50(4), 667-681; e S. McGUINNESS, E. KELLY, P.J. O'CONNELL and T. CALLAN, *The impact of wage bargaining and worker preferences on the gender pay gap*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2011, 17(3), 277-293. <https://doi.org/10.1177/0959680111410962>

<sup>57</sup> THE ECONOMIST, *Tracking women's power*, 2024. <https://impact.economist.com/projects/tracking-womens-power/>

<sup>58</sup> THE ECONOMIST, *op. cit.*

<sup>59</sup> M. BERTRAND, *op. cit.*

and Women of the Corporation” (1977)<sup>60</sup>: da una parte, le donne manager potrebbero emergere come simboli forti e positivi negli ambienti di lavoro, distinguendosi dai colleghi uomini. Dall'altra parte, gli eventuali fallimenti sarebbero molto più visibili, esacerbando le differenze di genere e la cultura dominante.

### 7. *Le politiche dell'Unione europea*

La parità è uno dei principi fondanti dell'Unione europea (UE), sancito dai Trattati, in particolare dall'articolo 2 e dall'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, dagli articoli 8, 10, 19, 153 e 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dagli articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali. Il principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro è stato introdotto nel 1957 ed è attualmente stabilito dall'articolo 157 del TFUE. Questa disposizione consente all'UE di intervenire nella dimensione più generale delle pari opportunità e della parità di trattamento nelle questioni relative all'occupazione. Inoltre, l'articolo 19 del TFUE consente l'adozione di provvedimenti legislativi per contrastare qualsiasi forma di discriminazione, incluse quelle fondate sul genere. A norma dell'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali, la parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compresi l'occupazione, il lavoro e la retribuzione.

Alla luce dell'impianto normativo sopra descritto, l'uguaglianza tra donne e uomini è, ed è sempre stata, uno dei valori fondamentali dell'UE. Inoltre, la parità di genere è stata inclusa nel pilastro europeo dei diritti sociali. Infatti, la strategia dell'UE per la parità di genere 2020-2025 mira a garantire che tutti i settori politici dell'UE contribuiscano alla parità di genere. Queste disposizioni sono coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite che intendono raggiungere la parità di genere e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze entro il 2030<sup>61</sup>.

La **Tabella 1** riporta una selezione di politiche e interventi normativi recentemente adottati dall'UE allo scopo di “abbassare” e cercare di “infrangere” il soffitto di cristallo, promuovendo la parità di trattamento retributivo e di progressione di carriera per donne e uomini.

<sup>60</sup> R.M. KANTER, *Men and women of the corporation*. New York, NY: Basic Books, 1977.

<sup>61</sup> H. NORLEN, E. PAPADIMITRIOU, L. DE DOMINICIS and L. DIJKSTRA, *Mapping the glass ceiling: The EU regions where women thrive and where they are held back*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. <https://doi.org/10.2776/07411>

**Tabella 1.** Selezione di politiche e interventi normativi adottati dall’Unione europea

Politica/normativa	Descrizione
Strategia per la parità di genere dell’UE 2020-2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gli obiettivi principali della Strategia sono:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– porre fine alla violenza di genere;</li> <li>– combattere gli stereotipi di genere;</li> <li>– colmare il divario di genere nel mercato del lavoro;</li> <li>– raggiungere la parità nella partecipazione ai diversi settori economici;</li> <li>– far fronte al problema del divario retributivo e pensionistico di genere;</li> <li>– colmare il divario e conseguire l’equilibrio di genere nel processo decisionale e nella politica.</li> </ul> </li> <li>• La strategia persegue il duplice approccio dell’inserimento della dimensione di genere in tutte le politiche, combinato con interventi mirati, la cui attuazione si basa sul principio trasversale dell’intersectorialità.</li> </ul>
Direttiva (UE) 2022/2381 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzare la presenza femminile nei consigli di amministrazione delle imprese e la loro partecipazione al processo decisionale economico.</li> <li>• Generare un impatto positivo sull’occupazione femminile nelle imprese interessate e nell’intero sistema economico.</li> </ul>
Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Introduzione dell’obbligo per i datori di lavoro di divulgare il livello o l’intervallo di retribuzione iniziale nell’annuncio di posto vacante o prima del colloquio di lavoro.</li> <li>• Introduzione del divieto per i datori di lavoro di chiedere ai potenziali lavoratori informazioni sulla loro retribuzione pregressa.</li> <li>• I dipendenti hanno il diritto di chiedere al datore di lavoro informazioni sul livello retributivo individuale e sui livelli retributivi medi, suddivisi per genere, per le categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore.</li> </ul>
Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitare l’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza.</li> <li>• Sulla base della Direttiva gli Stati membri hanno adottato politiche nazionali aventi ad oggetto un’ampia varietà di misure di lavoro flessibile come:</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– il lavoro a orario ridotto;</li> <li>– la distribuzione flessibile dell'orario di lavoro;</li> <li>– il lavoro part-time e il lavoro da casa.</li> </ul>
Programma Erasmus+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il Programma promuove le pari opportunità raggiungendo le persone con minori opportunità.</li> <li>• Nel tempo i programmi di lavoro annuale hanno incluso misure per: <ul style="list-style-type: none"> <li>– promuovere l'equilibrio di genere negli istituti di istruzione superiore, in tutti i campi di studio e nelle posizioni di leadership;</li> <li>– sostenere l'interesse delle ragazze per le discipline scientifiche e tecnologiche e superare gli stereotipi di genere nell'istruzione e nelle carriere educative;</li> <li>– promuovere l'equilibrio di genere nelle professioni tradizionalmente "maschili" o "femminili" e affrontare gli stereotipi di genere e di altro tipo nel settore dell'istruzione e della formazione professionale;</li> <li>– raggiungere un maggiore equilibrio di genere negli studi e nelle professioni legate alle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione;</li> <li>– superare gli ostacoli che impediscono alle ragazze e alle donne di intraprendere una carriera nell'Istruzione e Formazione Professionale nel settore delle tecnologie verdi/pulite e aumentare la partecipazione delle donne nel settore;</li> <li>– promuovere la parità di genere attraverso lo sport.</li> </ul> </li> </ul>
Azioni Marie Skłodowska-Curie (MSCA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dal 1996 le azioni MSCA sono il programma di riferimento dell'UE per il dottorato di ricerca e la formazione post-dottorato.</li> <li>• Il programma promuovere l'equilibrio di genere nella ricerca e nei gruppi di gestione della ricerca, garantendo che le ricercatrici siano almeno il 42% dei borsisti MSCA.</li> <li>• Il programma prevede eventi che promuovono modelli femminili nella scienza e nella ricerca, ispirando le ragazze e le donne a partecipare alla scienza e all'innovazione;</li> </ul>

Fonte: elaborazione dell'autore sulle fonti normative indicate.

Dal punto di vista statistico è doveroso considerare l'attività dell'Istituto Europeo per l'uguaglianza di Genere che in qualità di agenzia dell'UE conduce ricerche e condivide le migliori pratiche per promuovere la parità di genere ed eliminare la discriminazione basata sul gene-

re<sup>62</sup>. L'Istituto aggiorna costantemente l'Indice della parità di genere nell'UE. Si tratta di un indicatore composito che misura il complesso concetto della parità di genere e, sulla base del quadro politico dell'UE, contribuisce a monitorare i progressi compiuti in materia di parità di genere in tutti gli Stati membri nel lungo periodo. L'indice è uno strumento per informare l'elaborazione e l'attuazione di politiche e normative per le pari opportunità basate su evidenze empiriche e monitora i risultati di tali politiche. Inoltre, l'indice permette di accrescere la consapevolezza tra i decisori politici e la società generale, circa i progressi e le sfide nell'attuazione delle politiche in materia di parità di genere<sup>63</sup>.

Secondo l'Indice nel 2024 il punteggio dell'UE per la parità di genere è di 71 (su 100 punti), mostrando un miglioramento di 7,9 punti rispetto al 2010. Al ritmo attuale, raggiungere la piena parità di genere richiederebbe circa 60 anni. I risultati positivi riguardano soprattutto la gestione del tempo che include gli indicatori relativi alla distribuzione del tempo tra attività economiche, di cura e sociali. Si segnala che il divario di genere si è ridotto non tanto perché gli uomini hanno aumentato il proprio contributo alla cura della prole e ai lavori domestici non retribuiti, ma perché le donne hanno ridotto in media il proprio impegno anche sfruttando l'uso delle nuove tecnologie. Nel 2024, il divario occupazionale di genere nell'UE si è ulteriormente ridotto mentre le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro rimangono diffuse con marcate differenze tra gli Stati membri. In particolare, il divario di genere è ancora più ampio per le persone con figli, riflettendo l'impatto sproporzionato della genitorialità sulle carriere delle donne. Nel 2023, negli Stati membri dell'UE, il tasso di occupazione per le donne di età compresa tra 25 e 54 anni con figli è stato pari 74,9%, rispetto al 91,9% per gli uomini con figli. Il divario occupazionale di genere ha quindi raggiunto i 17 punti percentuali tra coloro che hanno figli, mentre si è attestato a 4 punti percentuali tra coloro che non hanno prole<sup>64</sup>.

Più recentemente, a marzo 2025, la Commissione europea ha pubblicato la *Roadmap for Women's Rights* che delinea i principi fondamentali della parità di genere per contribuire a definire la nuova Strategia per la parità di genere. Questa Strategia illustrerà le azioni, le misure e le iniziative concrete che l'UE intende implementare per promuovere i cambia-

<sup>62</sup> <https://eige.europa.eu/>

<sup>63</sup> <https://data.europa.eu/data/datasets/gender-equality-index?locale=it>

<sup>64</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Report on Gender Equality in the European Union (SWD(2025) 67 final)*, 2025.

menti ancora necessari a livello politico e culturale: garantire la libertà dalla violenza di genere; standard sanitari più elevati; parità di retribuzione e autonomia economica; equilibrio tra vita professionale e vita privata; pari opportunità di lavoro e adeguate condizioni di lavoro; istruzione inclusiva e di qualità; partecipazione politica e parità di rappresentanza; e meccanismi istituzionali che garantiscano i diritti delle donne<sup>65</sup>.

## 8. Considerazioni conclusive

La discriminazione è il fondamento del soffitto di cristallo. In particolare, la discriminazione verticale all'interno delle organizzazioni – sia pubbliche che private – è determinata dal genere piuttosto che da differenze nell'esperienza lavorativa, nei meriti formali, nei titoli di studio oppure nelle preferenze personali. Dal punto di vista empirico, la letteratura ha dimostrato che il genere di una persona riduce la probabilità e la velocità di avanzamento in posizioni influenti nella gerarchia di un'organizzazione. Inoltre, il *glass ceiling* è diverso dalle altre forme di disuguaglianza perché gli ostacoli all'avanzamento di carriera aumentano di gravità ai livelli più alti dell'organizzazione.

Nonostante siano state definite ed implementate politiche per le pari opportunità nel corso degli ultimi trenta anni, le donne con un titolo di studio e professionalmente qualificate sono ancora ampiamente in minoranza nei processi decisionali. Inoltre, persiste un notevole divario retributivo di genere, il c.d. *gender pay gap*, che varia fortemente da Paese a Paese. Infrangere o almeno indebolire la percezione del soffitto di cristallo passa necessariamente attraverso il riconoscimento formale e sostanziale degli stessi diritti e opportunità per uomini e donne, in tutti gli ambiti della vita, inclusa la partecipazione alla vita economica e ai processi decisionali. Questa condizione sarà effettivamente raggiunta quando i comportamenti, le aspirazioni e i bisogni delle donne e degli uomini verranno considerati meritevoli di tutela e promozione allo stesso modo.

Molti Stati membri dell'UE e Paesi aderenti all'OCSE hanno elaborato politiche e azioni volte a promuovere la partecipazione femminile al mercato del lavoro come lavoratrici dipendenti oppure imprenditrici. Alcuni Paesi hanno introdotto leggi e piani generali in materia di occupazione oppure piani specifici per le pari opportunità tra donne e uomini.

<sup>65</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en)

Durante la pandemia di COVID-19 è stata attuata un'ampia gamma di misure per incentivare la flessibilità del lavoro e prevenire la disoccupazione di massa. Tuttavia, se non progettate correttamente e utilizzate equamente dagli uomini, le politiche per il lavoro da remoto, per gli orari flessibili e i congedi parentali possono esacerbare la disuguaglianza retributiva e di carriera tra donne e uomini. Infatti, ad oggi, sono soprattutto le donne a ricorrere a queste forme di lavoro flessibile, subendone le conseguenze negative in termini di reddito e precarietà.



CRISTINA GRIECO\*

ALEXA, WHO RUNS THE WORLD? NOT WOMEN!  
UNIONE EUROPEA, INTELLIGENZA ARTIFICIALE  
E DIVARIO DI GENERE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Discriminazioni algoritmiche e *gender bias* nei sistemi di intelligenza artificiale. – 3. Verso una *governance* algoritmica inclusiva. Strategie normative europee: dal principio di non discriminazione all'IA *gender-sensitive*. – 4. Il ruolo dell'*AI Act* nella prevenzione delle discriminazioni algoritmiche di genere. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

«Che tipo di bellezza vogliamo insegnare all'intelligenza artificiale?» – è l'interrogativo che un noto marchio dell'industria cosmetica ha posto al centro della riflessione in una recente campagna pubblicitaria. Lo *spot*, in apparenza ordinario, interpella un sistema di intelligenza artificiale chiedendogli di visualizzare “la donna più bella del mondo”. Il risultato? Un'immagine stereotipata, conforme agli *standard* dominanti di perfezione. Ma la narrazione cambia quando l'IA viene sollecitata a rispondere in coerenza con i valori del *brand* e con il rinnovato impegno nel promuovere canoni estetici inclusivi. Sullo schermo compaiono allora volti e corpi di donne reali, bellissime nella loro diversità. Questo esperimento mediatico, nella sua immediatezza comunicativa, offre un potente spunto di riflessione sui meccanismi di funzionamento alla base dei sistemi di IA, richiamando l'attenzione sul ruolo cruciale dei dati di addestramento e sull'impatto che possono avere nel riprodurre – o contrastare – *bias* e discriminazioni preesistenti<sup>1</sup>.

\* Ricercatore *Tenure Track* in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Macerata, Dipartimento di Giurisprudenza, Dipartimento di Eccellenza 2023-2027.

<sup>1</sup> Cfr. S. CAVE, K. DIHAL, E. DRAGE, K. MCINERNEY, *Shuri in the Sea of Dudes: the Cultural Construction of the AI Engineer in Popular Film, 1920-2020*, in J. Browne, S. Cave, E. Drage, K. McInerney (eds.), 2023, *Feminist AI: Critical Perspectives on Algorithms, Data and Intelligent Machines*, Oxford, 2023. Inoltre, si veda lo studio condotto dal Leverhulme Centre for the Future of Intelligence dell'Università di Cambridge, *Who Makes AI? Gender and Portrayals of AI Scientists in Popular Film, 1920-2020*, che ha

La qualità e la selezione dei *dataset* di addestramento, così come la trasparenza nei processi di sviluppo degli algoritmi, sono, infatti, fattori determinanti nella definizione dei risultati generati dai sistemi di IA. L'algoritmo non crea *ex nihilo*, ma apprende, elabora e restituisce *output* sulla base dei dati a cui è stato esposto, tenendo in considerazione le modalità e le persone che hanno contribuito alla programmazione. Da una simile prospettiva, il ricordato esperimento mediatico rivela, con chiarezza, la capacità dell'intelligenza artificiale di riflettere, amplificare o talvolta distorcere le rappresentazioni sociali esistenti, incluse quelle relative al genere<sup>2</sup>.

Nel contesto del diritto dell'Unione europea, questa dinamica solleva interrogativi normativi complessi: quali obblighi devono essere imposti a chi sviluppa e impiega sistemi di IA affinché non si riproducano, attraverso la tecnologia, discriminazioni sistemiche e pregiudizi sociali? E come garantire che l'innovazione digitale si coniughi con la lotta alla discriminazione e con la promozione dell'uguaglianza di genere, obiettivi cruciali per l'ordinamento europeo<sup>3</sup>?

analizzato 142 film considerati i più influenti sul tema dell'intelligenza artificiale nell'arco temporale ricompreso tra il 1920 e il 2020. I risultati hanno evidenziato come, tra gli 86 film in cui compaiono scienziati dell'IA (per un totale di 116 personaggi), solo 9 (8%) siano donne (8 scienziate e 1 CEO). Nessuno dei 142 film è stato diretto esclusivamente da una donna. Inoltre, il 50% delle scienziate è rappresentato in posizioni subordinate rispetto ai colleghi di sesso maschile. Lo studio rileva anche che spesso le creature artificiali hanno sembianze femminili, talora ipersessualizzate o subordinate (es. *Her*, di Spike Jonze). Tali rappresentazioni contribuiscono a rafforzare stereotipi di genere e a marginalizzare le figure femminili nel campo della scienza e tecnologia. Sul tema si veda altresì lo studio condotto dal Geena Davis Institute on Gender in Media, *The Scully Effect: I Want to Believe ... in STEM*, 2019, disponibile *online*.

<sup>2</sup> C. CRIADO PEREZ, *Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Built for Men*, New York, 2019; F. LÜTZ, *Gender equality and artificial intelligence in Europe. Addressing direct and indirect impacts of algorithms on gender-based discrimination*, in *ERA Forum*, 2022, pp. 33-52 e Id., *Discrimination by Correlation. Towards Eliminating Algorithmic Biases and Achieving Gender Equality*, in S. Quadflieg, K. Neuburg, S. Nestler (eds.), *(Dis)Obedience in Digital Societies: Perspectives on the Power of Algorithms and Data*, Edinburgh, 2022, pp. 250-293. Si veda, inoltre, in una prospettiva più ampia G.M. RUOTOLO, A. M. GALLO, *Le norme sulla lotta alla violenza di genere online nel contesto della regolamentazione internazionale ed europea di internet: alcune questioni generali e di metodo*, in A. Di Stasi, R. Espinosa Calabuig (a cura di), *Cyberviolenza di genere e nuove "frontiere" normative e giurisprudenziali: la direttiva UE 2024/1385*, 2025, p. 61 ss.

<sup>3</sup> In dottrina si è evidenziata l'opportunità di procedere alla predisposizione di una carta dei diritti digitali fondamentali dell'Unione europea poichè, sebbene i diritti digitali dei cittadini siano formalmente riconosciuti, l'evoluzione tecnologica rapida e impreve-

In prospettiva sovranazionale, questi fenomeni si collocano all'intersezione tra tecnologia e tutela dei diritti fondamentali<sup>4</sup>, in particolare, con riferimento al principio di non discriminazione e di parità tra donne e uomini<sup>5</sup>. Il rischio che sistemi di IA alimentati da dati storicamente distorti contribuiscano alla perpetuazione di stereotipi di genere è ormai ampiamente documentato<sup>6</sup> e riconosciuto anche a livello istituzionale, come emerge dal rapporto della Corte dei conti europea del 2023 sulla parità di genere nei programmi di ricerca e innovazione dell'Unione<sup>7</sup>.

Negli ultimi anni, il legislatore europeo ha avviato un percorso di regolazione dell'intelligenza artificiale caratterizzato da un approccio olistico e multidimensionale<sup>8</sup>, volto a integrare strumenti eterogenei quali il

dibite ne mette in crisi la tutela effettiva con gli strumenti giuridici tradizionali che faticano a stare al passo con il progresso. Si evidenzia, in particolare, che tra i principi di nuova generazione non vanno dimenticati quelli etici che devono informare l'uso di algoritmi e dell'intelligenza artificiale, così P. DE PASQUALE, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione europea?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, pp. 1-15.

<sup>4</sup> COM(2010) 2020 def., *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo 2010. L'Europa è impegnata nel valorizzare le qualità umane, come la creatività e l'innovazione, attraverso la partecipazione attiva di categorie di persone che spesso vengono escluse, *in primis* le donne. La crescente consapevolezza riguardo ai problemi del mondo globale ha portato alla definizione del concetto di sviluppo sostenibile, in cui l'uguaglianza, e in particolare la parità di genere, rappresentano obiettivi fondamentali e trasversali alle politiche e alle azioni delle istituzioni europee. Nel campo della ricerca e dell'innovazione, sono numerose le iniziative volte a promuovere pari opportunità tra uomini e donne, con un'attenzione particolare all'ambito digitale. «Fornire le giuste competenze digitali a donne e ragazze è infatti considerato un fattore essenziale per l'emancipazione femminile», così A. VALKENBURG-ROELOFS, *DigitAll: innovazione e tecnologia per la parità di genere*, in *Rivista di Scienze dell'Educazione*, 2023, 61(3), p. 325 ss.

<sup>5</sup> Artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>6</sup> S.M. WEST, M. WHITTAKER, K. CRAWFORD, *Discriminating Systems: Gender, Race and Power in AI*, AI Now Institute, 2019, disponibile *online*.

<sup>7</sup> European Court of Auditors, *Special Report: EU Artificial intelligence ambition – Stronger governance and increased, more focused investment essential going forward*, 8/2024, disponibile *online*. Per un approfondimento nell'ambito della letteratura nazionale sulle implicazioni derivanti dal ricorso alle tecniche di intelligenza artificiale, si rinvia a U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti. L'etica*, Milano, 2020 e ai contributi ivi contenuti.

<sup>8</sup> L'impatto dell'intelligenza artificiale va ben oltre il fenomeno discriminatorio in senso stretto. Questa rilevanza ha spinto esperti a coniare l'espressione ormai nota di realtà «on-life», sottolineando come la dimensione virtuale si sia affermata, o si stia affermando, accanto a quella fisica e tangibile, così L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017.

finanziamento di attività di ricerca e sviluppo, l'adozione di principi etici per l'utilizzo responsabile dell'IA, l'implementazione di programmi formativi destinati a incentivare la partecipazione femminile nei settori tecnologici e la promozione della diversità in ambito digitale<sup>9</sup>.

In tale contesto si inserisce anche il regolamento (UE) 2024/1689<sup>10</sup>, noto come *AI Act*, che si propone di disciplinare in maniera organica i molteplici profili di rischio associati all'intelligenza artificiale<sup>11</sup>.

Attraverso tale iniziativa normativa – che si distingue a livello globale per ampiezza e ambizione – l'Unione europea persegue un triplice obiettivo: promuovere l'innovazione e la competitività all'interno del mercato unico, garantire la tutela effettiva dei diritti fondamentali e, da ultimo, consolidare la propria posizione di attore normativo globale e di *standard setter* sfruttando il rilievo economico e politico del mercato europeo per estendere l'influenza delle proprie scelte regolatorie sulle catene del valore internazionali<sup>12</sup> (ovvero un sempre più amplificato “effetto Bruxel-

<sup>9</sup> V. *infra* par. 3 e M. MUNARINI, *New perspectives on the mitigation of gender bias in AI by EU regulations*, in *Peace Human Rights Governance*, 2022, 6(2), pp. 111-136.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale. Si vedano, per un commento generale, M. CASTELLANETA, *Intelligenza artificiale: arrivano i paletti europei*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 luglio 2024, reperibile *online*, e F. FERRI, *Il giorno dopo la rivoluzione: prospettive di attuazione del regolamento sull'intelligenza artificiale e poteri della Commissione europea*, in F. Ferri (a cura di), *La nuova disciplina UE sull'intelligenza artificiale*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 2/2024, reperibile *online*. Con riferimento a specifici aspetti si vedano altresì, nello stesso fascicolo, E. CIRONE, *L'AI Act e l'obiettivo (manca-to?) di promuovere uno standard globale per la tutela dei diritti fondamentali*; C. GRIECO, *Il diritto d'autore nell'AI Act: Error 404 - Page Not Found?*; M. INGLESE, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno?*; S. LATTANZI, *Prime riflessioni sull'applicazione del nuovo regolamento sull'intelligenza artificiale al settore sanitario*; G. RUGANI, *La promozione di strumenti di coregolazione dell'intelligenza artificiale nell'AI Act, con particolare riferimento alle regulatory sandboxes*; S. VILLANI, *Il sistema di vigilanza sull'applicazione dell'AI Act: ognuno per sé?*; A. VOLPATO, *Il ruolo delle norme armonizzate nell'attuazione del regolamento sull'intelligenza artificiale*.

<sup>11</sup> All'interno dello US Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development of Artificial Intelligence (2023) viene enfatizzato il potenziale rischio che accompagna i sistemi di IA, si legge, infatti: “Artificial intelligence (AI) holds extraordinary potential (...) Irresponsible AI use has the potential to help solve urgent challenges (...) At the same time, irresponsible use could exacerbate societal harms such as (...) discrimination, bias (...) Harnessing AI for good and realizing its myriad benefits requires mitigating its substantial risks. This endeavor demands a society-wide effort that includes government, the private sector, academia, and civil society”.

<sup>12</sup> Così si esprime la Commissione all'interno della Comunicazione COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019, *Il Green Deal Europeo*, par. 3, p. 24.

les”<sup>13</sup>). L’idea di fondo che l’Unione intende promuovere, particolarmente evincibile nelle posizioni espresse e negli emendamenti proposti dal Parlamento europeo, è quella di una IA antropocentrica che metta al centro i bisogni dell’uomo<sup>14</sup>.

Eppure, rimane ancora aperta la questione di come coniugare lo sviluppo di tecnologie avanzate con le esigenze di equità, trasparenza e responsabilità algoritmica.

Alla luce di ciò, il presente contributo intende esplorare il nesso tra *gender gap* e intelligenza artificiale in prospettiva europea, interrogandosi sulle criticità normative emerse e sulle possibili soluzioni rintracciabili, allo stato attuale, nel diritto sovranazionale per promuovere una *governance* dell’IA sensibile alle questioni di genere.

## 2. *Discriminazioni algoritmiche e gender bias nei sistemi di intelligenza artificiale*

Il divario di genere costituisce una delle forme più radicate di disuguaglianza sociale, la cui persistenza emerge con particolare evidenza anche nell’era dell’intelligenza artificiale. Pur non trattandosi di una problematica nuova, la crescente pervasività delle tecnologie basate sull’IA solleva interrogativi inediti circa il rischio di amplificare stereotipi e pre-

<sup>13</sup> A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York, 2020.

<sup>14</sup> Gli obiettivi perseguiti dal regolamento sono esaustivamente riassunti all’interno del considerando 1, secondo cui: “lo scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro giuridico uniforme in particolare per quanto riguarda lo sviluppo, l’immissione sul mercato, la messa in servizio e l’uso di sistemi di intelligenza artificiale (sistemi di IA) nell’Unione, in conformità dei valori dell’Unione, promuovere la diffusione di un’intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea («Carta»), compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell’ambiente, proteggere contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell’Unione, nonché promuovere l’innovazione. Il presente regolamento garantisce la libera circolazione transfrontaliera di beni e servizi basati sull’IA, impedendo così agli Stati membri di imporre restrizioni allo sviluppo, alla commercializzazione e all’uso di sistemi di IA, salvo espressa autorizzazione del presente regolamento”. Si vedano in dottrina A. ADINOLFI, *Evoluzione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali: qualche considerazione sulle attuali strategie normative dell’Unione*, in *Quaderni AISDUE*, 14 marzo 2023 e C. GRIECO, *Intelligenza artificiale e tutela degli utenti nel diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2023.

giudizi già esistenti e induce a interrogarsi se, e in che misura, l'intelligenza artificiale abbia inciso sulla stessa portata del concetto giuridico di discriminazione, così come finora recepito e applicato dal diritto antidiscriminatorio di matrice europea<sup>15</sup>.

Secondo il Global Gender Gap Report 2022 del World Economic Forum, al ritmo attuale di progresso saranno necessari 132 anni per colmare completamente il divario di genere<sup>16</sup>. Prima del Covid-19, tale stima si attestava su circa 100 anni, segno che l'equilibrio è molto precario e che la crisi pandemica globale ha causato un significativo arretramento, di almeno una generazione<sup>17</sup>.

La discriminazione di genere in ambito tecnologico si manifesta su più livelli. Anzitutto, permane un evidente divario nell'accesso all'istruzione digitale e nella partecipazione femminile alle carriere STEM, con una marcata segregazione nei percorsi formativi e una sottorappresentazione nei ruoli apicali nel settore ICT. In secondo luogo, i sistemi di IA rischiano di riprodurre e amplificare tali disparità, incorporando nei propri modelli *bias* presenti nei dati di addestramento. Infine, il crescente utilizzo delle tecnologie ICT sta facilitando nuove forme *online* di violenza di genere, acuendo le disuguaglianze strutturali esistenti<sup>18</sup>.

Sebbene da un punto di vista giuridico si discuta del principio di neutralità tecnologica<sup>19</sup>, anche con riferimento agli algoritmi, è innegabile che l'intelligenza artificiale sia ontologicamente preposta a distinguere e dividere<sup>20</sup> poiché la macchina è costretta a fare delle scelte basate su una selezione di dati definita e limitata. A motivo di ciò, nonostante la supposta neutralità degli algoritmi, è ormai ampiamente riconosciuto che i si-

<sup>15</sup> Si veda l'analisi di C. NARDOCCI, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 3/2021, p. 11 ss.

<sup>16</sup> Il Global Gender Gap Index valuta annualmente lo stato attuale e l'evoluzione della parità di genere in quattro dimensioni chiave: partecipazione economica e opportunità, risultati scolastici, salute e sopravvivenza ed emancipazione politica, World Economic forum, *Global Gender Gap Report*, 2023, disponibile *online*.

<sup>17</sup> M.S. HORIKAWA, *Digitalized Discrimination: COVID-19 and the Impact of Bias in Artificial Intelligence*, in *The Journal of Robotics, Artificial Intelligence & Law*, 2021, p. 223 ss.

<sup>18</sup> European Commission, *Women in Digital*, disponibile *online*.

<sup>19</sup> Si è parlato molto in dottrina del principio della neutralità tecnologica, tra gli altri, si veda sul punto G. M. RUOTOLO, *Non fungible tokens e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 393 ss., spec. p. 422.

<sup>20</sup> Evidenza che i sistemi di intelligenza artificiale sono ontologicamente preposti a distinguere K. LIPPERT-RASMUSSEN, *Born free and equal? A philosophical inquiry into the nature of discrimination*, Oxford, 2014.

stemi di intelligenza artificiale, a causa della loro intrinseca opacità (il c.d. “black box effect”<sup>21</sup>), possano non solo generare, ma anche amplificare e finanche istituzionalizzare pratiche discriminatorie sistemiche, in particolare sotto il profilo del genere<sup>22</sup>.

Alla luce di ciò, l’attenzione si è progressivamente spostata dall’astratta possibilità che l’intelligenza artificiale possa generare discriminazioni verso un’analisi concreta delle modalità attraverso cui ciò si verifica e dei gruppi sociali maggiormente esposti. Numerose analisi statistiche hanno già evidenziato la natura *non gender-neutral* di diversi sistemi di IA<sup>23</sup>. Come osservato anche nello studio promosso dal Consiglio d’Euro-

<sup>21</sup> Sul punto G. LO SAPIO, *La Black box: l’esplicabilità delle scelte algoritmiche quale garanzia di buona amministrazione*, in *federalismi.it*, 2021, che spiegando la caratteristica di “opacità” tipica dei modelli algoritmici e, in particolare, dei sistemi *deep learning* evidenzia come la filosofia centrale di questa nuova generazione di intelligenza artificiale si basi sull’idea che la vera conoscenza si ottenga attraverso l’esperienza e l’apprendimento, pertanto «al sistema di machine learning vengono [...] fornite, non istruzioni, ma una quantità enorme di dati con i quali la macchina, supportata da una elevata capacità di calcolo, viene addestrata al fine di perseguire l’obiettivo assegnato». Si veda altresì J. BURRELL, *How the machine ‘thinks’: Understanding opacity in machine learning algorithms*, in *Big Data & Society*, 2016, 3, 1, che rileva l’esistenza di tre forme di opacità: «(1) opacity as intentional corporate or state secrecy, (2) opacity as technical illiteracy, and (3) an opacity that arises from the characteristics of machine learning algorithms and the scale required to apply them usefully». Oltre al *machine learning*, tra le tecniche c.d. «learning», vanno segnalate: *neural networks*, *deep learning*, *decision trees*, per un approfondimento sul tema, si vedano altresì E. ALPAYDIN, *Machine Learning, Revised and Updated Edition*, Cambridge, 2021; V. MOLASCHI, *Algoritmi e discriminazione*, in *Fundamental Rights*, 2022, p. 19 ss.

<sup>22</sup> M. FAVARETTO, E. DE CLERCQ, B. S. ELGER, *Big data and discrimination: perils, promises and solutions. A systematic review*, in *Journal of Big Data*, 6, 12, 2019, p. 1 ss. Sull’opportunità di costruire modelli di intelligenza artificiale rispettosi del principio di non discriminazione si veda l’iniziativa del Consiglio d’Europa culminata nell’adozione da parte della CEPEJ della *European Ethical Charter on the use of artificial intelligence (AI) in judicial systems and their environment*, disponibile *online*. Sui rischi discriminatori legati alle tecniche di intelligenza artificiale, si veda invece lo studio promosso dalla Federal Anti-Discrimination Agency, C. ORWAT, *Risks of Discrimination through the Use of Algorithms*, 2020, disponibile *online*.

<sup>23</sup> In argomento, J. BUOLAMWINI, T. GEBRU, *Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification*, in *Proceedings of Machine Learning Research*, 2018, 81, che con riferimento agli algoritmi di analisi facciale e scavando nei dati di *benchmarking* per questi algoritmi, hanno evidenziato che contenevano significativi *bias* a livello demografico poiché consistevano nel 77,5% dei casi da volti maschili e nell’83,5% bianchi. Sul punto anche H. HAN, A. K. JAIN, *Age, gender and race estimation from unconstrained face images*, Department of Computer Science and Engineering, Michigan State University, 2014.

pa<sup>24</sup>, gli algoritmi tendono a riprodurre – e talvolta a cristallizzare – le disuguaglianze incorporate nei dati di partenza e nei corrispondenti modelli sociali. Le caratteristiche strutturali e intrinseche dei sistemi di IA finiscono così per accentuare gli svantaggi sociali esistenti, amplificare le disuguaglianze pregresse e rafforzare le forme di discriminazione più diffuse e pervasive<sup>25</sup>.

In questa prospettiva, assumono rilievo la selezione e la qualità dei dati di addestramento, il grado di trasparenza degli algoritmi e gli obblighi di supervisione umana imposti dal diritto dell'Unione europea<sup>26</sup>.

I dati raccolti in anni recenti, in particolare dal World Economic Forum<sup>27</sup> e dall'UNESCO<sup>28</sup>, evidenziano percentuali considerevoli quanto all'impatto diseguale che tali tecnologie producono sulla popolazione femminile. Tra gli esempi più significativi si può richiamare il noto progetto «Gender Shades», che ha evidenziato i malfunzionamenti strutturali di diversi sistemi di riconoscimento facciale, rivelatisi incapaci di svolgere correttamente le proprie funzioni quando applicati a volti femminili e, ancor più, a quelli di donne afroamericane<sup>29</sup>. Chiarificatore, in questa prospettiva, è anche il caso del sistema di reclutamento automatizzato sviluppato da Amazon, il quale penalizzava i curricula femminili conte-

<sup>24</sup> Si veda lo studio promosso dal Consiglio d'Europa curato da I. BARTOLETTI, R. XENIDIS, *Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination*, 2023, disponibile *online*.

<sup>25</sup> A tal proposito, S. VANTIN, *Alcune osservazioni su normatività e concetto di diritto tra intelligenza artificiale e algoritmizzazione del mondo*, in *GenIUS*, 2022, 13, ripropone a titolo esemplificativo, i risultati della ricerca di Safiya Umoja Noble, secondo la quale i motori di ricerca alimentano la «disinformazione e una caratterizzazione errata delle comunità» con effetti molto gravosi in termini di *technological redlining* per i gruppi più emarginati, come le donne afroamericane.

<sup>26</sup> «I sistemi di IA dovrebbero [...] contenere meccanismi di sicurezza fin dalla progettazione, per garantire che siano sicuri in modo verificabile in ogni fase, considerando soprattutto la sicurezza fisica e mentale di tutte le persone coinvolte», così la Commissione europea, nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Creare fiducia nell'intelligenza artificiale antropocentrica*, COM/2019/168 final, 8 aprile 2019, che prosegue nel suo impegno di adeguare le norme dell'Unione europea all'era digitale.

<sup>27</sup> World Economic Forum, *White Paper on Gender Parity in the Intelligent Age*, 2025, disponibile *online*.

<sup>28</sup> UNESCO, *Report on Artificial Intelligence and Gender Equality*, 2020, disponibile *online*.

<sup>29</sup> K. FIORENZA, *Il divario di genere nei sistemi algoritmici: le sfide globali dell'Artificial Intelligence Act*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2/2024.

menti riferimenti al genere (“women’s”), riflettendo distorsioni insite nei dati storici utilizzati per l’addestramento<sup>30</sup>. In senso analogo si colloca l’altrettanto nota vicenda relativa alla preferenza per voci femminili nel settore degli assistenti vocali<sup>31</sup>. Studi recenti hanno inoltre messo in luce la presenza di discriminazioni sistematiche nei confronti delle donne nell’accesso al credito e ai mutui, nonostante dati empirici indichino una loro maggiore affidabilità nei pagamenti<sup>32</sup>.

In questo contesto, si ricorre alla nozione di “pregiudizio algoritmico” per descrivere gli errori sistemici che emergono nei risultati prodotti da processi automatizzati e che derivano da distorsioni presenti nei dati di partenza o nei modelli impiegati. Tra le manifestazioni più rilevanti, il pregiudizio di genere riflette decisioni influenzate da stereotipi culturali e sociali legati al genere, traducendosi in preferenze indebite verso determinati gruppi e dando luogo a potenziali forme di discriminazione sistemica. Si tratta di un fenomeno particolarmente insidioso poiché – come rilevato anche dal Consiglio d’Europa<sup>33</sup> – i *bias* cognitivi tendono a rafforzarsi attraverso razionalizzazioni inconsapevoli, risultando difficili da individuare già sul piano umano, e ancor più quando vengono incorporati in sistemi algoritmici. Proprio per questo, l’impiego crescente e pervasivo dell’intelligenza artificiale in processi decisionali che interessano ambiti sempre più ampi della vita sociale solleva interrogativi cruciali circa il

<sup>30</sup> J. DASTIN, *Amazon scrapped secret AI recruiting tool that showed bias against women*, in *Reuters*, 2018, disponibile *online*.

<sup>31</sup> Nel 2019 l’UNESCO ha pubblicato il documento politico “I’d blush if I could” che denuncia i pregiudizi di genere nell’assistente vocale di Apple, Siri. Il titolo era un riferimento alla risposta di Siri quando un utente le avrebbe detto “Ehi Siri, you’re a b\*\*\*h!” la risposta dell’assistente vocale sarebbe stata “I’d blush if I could”. L’assistente digitale è stato creato nel 2011 e solo dopo la pubblicazione del rapporto dell’UNESCO la risposta è stata corretta. È stato evidenziato da più parti come i pregiudizi di genere influenzano gli assistenti digitali, in particolare l’uso di assistenti digitali con voce femminile programmati in modo da rafforzare gli stereotipi di genere, ed è stata sottolineata la necessità di includere le donne nello sviluppo di tecnologie guidate dall’intelligenza artificiale per evitare questo tipo di risultati distorti.

<sup>32</sup> G. SMITH, *The Gendered Algorithm: Navigating Financial Inclusion & Equity in AI-facilitated Access to Credit*, in *arXiv*, 11 aprile 2025, disponibile *online* e, in prospettiva italiana, anche E. BONACCORSI DI PATTI, F. CALABRESI, B. DE VARTI, F. FEDERICO, M. AFFINITO, M. ANTOLINI, F. LORIZZO E AL., *Intelligenza artificiale nel credit scoring. Analisi di alcune esperienze nel sistema finanziario italiano*, 2022, disponibile *online*.

<sup>33</sup> Council of Europe, *Discrimination, Artificial Intelligence and Algorithmic Decision-Making*, 2021.

rispetto del quadro giuridico europeo in materia di diritti fondamentali e, in particolare, del principio di parità di genere.

Come ricordato, la discriminazione algoritmica non trae origine esclusivamente dai dati di addestramento<sup>34</sup>, ma può manifestarsi anche attraverso l'utilizzo di modelli matematici caratterizzati da elevata opacità e da processi decisionali che non consentono un adeguato livello di trasparenza o verificabilità esterna. In tale prospettiva, sia la relazione della Corte dei conti europea<sup>35</sup> sia il rapporto EELN<sup>36</sup> hanno richiamato l'attenzione sull'assenza, nei sistemi di intelligenza artificiale adottati da enti pubblici e privati, di meccanismi sufficientemente robusti per rilevare tempestivamente i *bias*, monitorarne l'evoluzione e predisporre procedure efficaci di correzione o mitigazione. Una simile carenza, secondo tali organismi, compromette la possibilità di garantire un utilizzo responsabile dell'IA e di assicurare la conformità ai principi fondamentali dell'ordinamento europeo, tra cui la non discriminazione e la parità di genere.

Le cause del pregiudizio di genere nel contesto digitale sono molteplici e riconducibili a diversi livelli del processo algoritmico. Da un lato, la sottorappresentazione delle donne all'interno dei *dataset* utilizzati per l'addestramento degli algoritmi produce modelli incapaci di restituire *performance* affidabili rispetto a tali gruppi. Dall'altro, l'impiego di variabili predittive che, pur non essendo formalmente correlate al genere, ne riflettono indirettamente gli effetti – si pensi ai carichi di cura familiare, ai percorsi formativi, alle interruzioni lavorative o persino al codice postale – contribuisce a introdurre nel sistema forme di discriminazione *de facto*, difficili da identificare ma potenzialmente pervasive.

La questione, tuttavia, non si riduce a un problema meramente tecnico. Essa presenta innanzitutto una dimensione sociologica, poiché mette in luce come le tecnologie non siano negli effetti che producono strumenti necessariamente neutri, ma tendano a riflettere – e talvolta ad amplificare – le disuguaglianze e le asimmetrie che caratterizzano la società in cui vengono sviluppate e utilizzate. Ne consegue che affrontare tali criti-

<sup>34</sup> Se i dati forniti all'algoritmo dovessero risultare parziali oppure costituire il prodotto di pregiudizi, questo condurrà inevitabilmente alla costruzione di un modello che agisce in modo discriminatorio secondo la nota espressione del c.d. «garbage in, garbage out».

<sup>35</sup> European Court of Auditors, *Special Report: EU Artificial intelligence ambition*, cit.

<sup>36</sup> J. GERARDS, R. XENIDIS, *Special Report Algorithmic Discrimination in Europe: Challenges and Opportunities for Gender Equality and Non-Discrimination Law*, 2021, disponibile online.

cià richiede un approccio trasversale e integrato, capace di superare le tradizionali logiche settoriali e di considerare in modo coordinato la pluralità dei fattori tecnici, sociali, culturali e giuridici sottesi. Da un lato, può sostenersi che risulti imprescindibile sviluppare strumenti efficaci di valutazione algoritmica – quali metriche di *auditing*, meccanismi di controllo *ex ante* ed *ex post* e approcci all’innovazione sensibili alle dimensioni di genere – così da individuare e mitigare tempestivamente possibili distorsioni. Dall’altro lato, è necessario intervenire anche sul piano culturale e sociale, promuovendo politiche realmente inclusive e una lettura sostanziale del principio di non discriminazione, che si estenda sino alle fasi di progettazione e implementazione dei sistemi automatizzati<sup>37</sup>.

Un ulteriore profilo di criticità riguarda il fatto che, per lungo tempo, l’intelligenza artificiale è stata percepita come uno strumento idoneo a migliorare i processi decisionali grazie alla sua rapidità e alla sua presunta imparzialità. L’idea largamente diffusa era che l’IA, in quanto priva di emozioni, esperienze soggettive o convinzioni personali, potesse operare in modo neutrale, immune da pregiudizi e da stereotipi che caratterizzano le decisioni umane. Tale convinzione ha spesso condotto a un’accettazione acritica della tecnologia, sia da parte del mercato sia, talvolta, delle stesse istituzioni, alimentando quella che è stata definita la “parvenza di oggettività” (*vener of objectivity*<sup>38</sup>), ovvero l’illusione che gli *output* algoritmici siano intrinsecamente oggettivi e affidabili. In realtà, come ricordato, i sistemi di IA possono riprodurre e persino amplificare le disuguaglianze sociali preesistenti, inclusi i pregiudizi di genere<sup>39</sup>. Questa erronea convinzione per lungo tempo ha ostacolato l’emersione dei *bias* strutturali presenti nei sistemi automatizzati, contribuendo a confinare il problema della discriminazione di genere alla sola dimensione umana e trascurando le modalità attraverso cui tali distorsioni vengono incorporate nei dati e nei modelli computazionali.

In questa prospettiva, il ricordato *AI Act* introduce una serie di strumenti di mitigazione del rischio, imponendo ai fornitori di sistemi ad alto rischio obblighi di valutazione preventiva, trasparenza, tracciabilità e conformità ai diritti fondamentali. Tuttavia, il testo normativo – pur caratterizzato da un’impostazione ampia e trasversale – non dedica un’at-

<sup>37</sup> V. *infra* par. 3 e 4.

<sup>38</sup> M. ANTHONY MILLS, *Unmasking Scientific Expertise*, in *Issues in Science and Technology*, 2021, disponibile *online*.

<sup>39</sup> F. GORDON, *Virginia Eubanks (2018) Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, in *Law, Technology and Humans*, 1/2019.

tenzione specifica e sistematica alle implicazioni di genere, né affronta in modo espresso il fenomeno della discriminazione algoritmica fondata sul sesso o sull'identità<sup>40</sup>. Si tratta di una lacuna particolarmente significativa, soprattutto se si considera che le tecnologie basate sull'IA operano all'interno di contesti sociali strutturalmente non neutrali, nei quali *bias* e stereotipi culturali possono tradursi con facilità in distorsioni dei dati e dei modelli computazionali su cui gli algoritmi si fondano<sup>41</sup>. L'avvento dell'intelligenza artificiale e il suo impiego in settori strategici – come l'accesso al lavoro, all'istruzione, al credito e ai servizi – richiedono una revisione delle modalità attraverso cui la discriminazione può realizzarsi e deve essere prevenuta. Come evidenziato dalla European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-Discrimination<sup>42</sup>, le architetture algoritmiche, anche quando formalmente neutrali, incorporano spesso dati storici distorti, riflettendo pregiudizi sistemici basati su genere, età, origine etnica o *status* socioeconomico<sup>43</sup>.

Per queste ragioni, come rileva l'AI Risk Management Framework elaborato dal NIST<sup>44</sup>, permane l'esigenza di rafforzare i meccanismi di *accountability* e di garantire strumenti di tutela effettiva alle persone che subiscono decisioni automatizzate discriminatorie, con particolare riguardo alla dimensione di genere. Tale esigenza assume un rilievo crescente in settori ad alto impatto sociale – quali il lavoro, il credito, l'istruzione e l'accesso ai servizi pubblici – nei quali l'impiego di sistemi di IA può incidere in modo significativo sulle opportunità individuali e collettive.

Ne consegue che la ricordata “parvenza di oggettività”, che spesso

<sup>40</sup> V. *infra* par. 4.

<sup>41</sup> M. MUNARINI, *New perspectives on the mitigation of gender bias in AI by EU regulations*, cit., p. 117.

<sup>42</sup> J. GERARDS, R. XENIDIS, *Special Report Algorithmic Discrimination in Europe*, cit.

<sup>43</sup> «Data are assumed to accurately reflect the social world, but there are significant gaps, with little or no signal coming from particular communities. While massive datasets may feel very abstract, they are intricately linked to physical place and human culture» così K. CRAWFORD, *The Hidden Biases in Big Data*, in *Harvard Business Review*, 2013. Si veda anche EIGE, *Artificial intelligence, platform work and gender equality*, 2021, disponibile *online*.

<sup>44</sup> Si legge sul sito dedicato: “the NIST AI RMF is a framework to better manage risks to individuals, organizations, and society associated with artificial intelligence (AI). The Framework is intended for voluntary use to improve the ability to incorporate trustworthiness considerations into the design, development, use, and evaluation of AI products, services, and systems. It has been developed through a consensus-driven, open, transparent, and collaborative process”.

accompagna l'impiego di tecnologie algoritmiche, non può in alcun modo surrogare la necessità di un controllo umano effettivo, sostanziale e trasparente. Diversamente, appare ragionevole ritenere che il rischio che si corre è che l'apparente neutralità tecnologica finisca per mascherare nuove forme di discriminazione algoritmica, che risultano particolarmente insidiose proprio in virtù della loro invisibilità e complessità. L'equità dei sistemi non può perciò essere presunta né affidata al solo automatismo tecnico e non può essere considerata un punto di partenza, bensì un obiettivo da perseguire attivamente attraverso strumenti giuridici e tecnici integrati. Deve essere il risultato di un disegno normativo consapevole e strutturato, capace di orientare l'innovazione verso modelli realmente inclusivi e rispettosi dei diritti fondamentali.

L'insegnamento che se ne deve trarre è che la presunta neutralità dei sistemi automatizzati non offre alcuna garanzia rispetto al rischio di fenomeni discriminatori, in particolare a danno delle donne. La sfida che ne deriva si articola su due piani complementari: da un lato, risulta necessario sviluppare metriche di *auditing* algoritmico e strumenti di valutazione dell'impatto *ex ante* che includano l'analisi di variabili sensibili e criteri di equità; dall'altro, si impone un'interpretazione sostanziale del principio di parità di trattamento, che si estenda sino alle fasi di progettazione e implementazione dei sistemi algoritmici, nella prospettiva di una *governance* dell'intelligenza artificiale autenticamente *gender-sensitive*.

### 3. *Verso una governance algoritmica inclusiva. Strategie normative europee: dal principio di non discriminazione all'IA gender-sensitive*

L'identità politica e giuridica dell'Unione europea si articola attorno a un nucleo valoriale essenziale, in cui occupano una posizione centrale i principi di uguaglianza di genere e di non discriminazione. Tali valori sono garantiti da una stratificazione normativa multilivello, che comprende tanto i Trattati quanto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), e si riflettono in una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia e in una fitta produzione normativa di diritto derivato.

Come noto, a livello di diritto primario, l'art. 2 TUE sancisce che l'Unione si fonda sul rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani, inclusi quelli delle persone appartenenti a minoranze. L'art. 3 TUE integra tra gli obiettivi dell'azione dell'Unione la promozione della parità tra donne e uomini, considerata leva strategica per uno sviluppo sostenibile e inclu-

sivo del mercato interno. L'art. 157 TFUE stabilisce il principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. Sul piano dei diritti fondamentali, la CDFUE specifica e rafforza il contenuto di tali valori, nella specie, l'art. 20 stabilisce il principio di uguaglianza di tutti davanti alla legge; l'art. 21 vieta ogni forma di discriminazione, in particolare quella basata sul sesso; e l'art. 23 impone che la parità tra uomini e donne sia assicurata "in tutti i campi, compreso l'impiego, il lavoro e la retribuzione".

La stessa Corte di giustizia ha riconosciuto il principio di non discriminazione e la parità di trattamento tra i sessi come principio generale del diritto dell'Unione, dotati di efficacia diretta anche in assenza di norme specifiche di diritto derivato<sup>45</sup>.

Tali principi costituiscono il fondamento normativo di un articolato complesso di fonti di diritto derivato, volto a garantire l'effettività del principio di parità di genere. A livello di legislazione secondaria, infatti, numerose direttive settoriali affrontano la protezione e la promozione dell'uguaglianza di genere in ambiti strategici. Tra queste, si segnalano la direttiva 2000/78/CE in materia di occupazione e condizioni di lavoro; la direttiva 2006/54/CE sull'uguaglianza di genere nei servizi sociali e sul trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego; la direttiva 2004/113/CE relativa all'accesso a beni e servizi; e la direttiva (UE) 2019/1158 sull'equilibrio tra lavoro e vita privata per genitori e prestatori di assistenza. Si aggiungono, inoltre, la direttiva (UE) 2022/2381 sul miglioramento dell'equilibrio di genere tra gli amministratori delle società quotate e la recente direttiva (UE) 2024/1385 in materia di cyber violenza di genere<sup>46</sup>.

Tuttavia, i primi interventi volti a disciplinare le questioni etiche con-

<sup>45</sup> Si vedano al riguardo le pronunce della Corte di giustizia *Mangold*, 22 novembre 2005, C-144/04, punti 74-76 e *Kücükdeveci*, 19 gennaio 2010, C-555/07, punto 50, nella quale la Corte di giustizia ha riconosciuto l'applicazione del principio di non discriminazione sulla base dell'età alle controversie fra privati, conferendogli dunque "effetto diretto orizzontale" ma anche *Dansk Industri*, 19 aprile 2016, C-441/14, punto 26, dove la Corte definisce il principio della parità di trattamento come principio «fondamentale», di cui «il principio di non discriminazione sulla base dell'età costituisce soltanto un'espressione particolare».

<sup>46</sup> Si veda per un'analisi completa su questa direttiva A. DI STASI, R. ESPINOSA CALABUIG, *Cyberviolenza di genere e nuove "frontiere" normative e giurisprudenziali: la direttiva UE 2024/1385*, cit.

nesse all'uso dell'intelligenza artificiale in Europa<sup>47</sup> – inclusi i rischi di discriminazione di genere – si sono basati essenzialmente su modelli di autoregolamentazione (*self-regulation*) messe in atto dagli operatori privati. Tale impostazione si è tuttavia dimostrata inadeguata e incapace di assicurare una reale protezione dei diritti fondamentali, proprio a causa della sua natura volontaria e dell'assenza di meccanismi vincolanti di controllo e sanzione. Si individuano, infatti, due fenomeni patologici correlati, l'*ethics washing* e l'*ethics shopping*. Nel primo caso, le imprese proclamano l'adozione di principi etici nella progettazione e nell'implementazione dei sistemi di IA, ma non traducono queste dichiarazioni in pratiche concrete e verificabili, servendosi della retorica etica come strumento di legittimazione e di *marketing*. Il secondo fenomeno consiste invece nella selezione opportunistica di principi etici da parte degli operatori economici, scelti in funzione della compatibilità con le procedure già in uso, anziché come stimolo a un reale miglioramento dei comportamenti organizzativi.

Tali distorsioni, lungi dal ridurre le discriminazioni, all'opposto, hanno concorso a rafforzare il consenso intorno alla necessità di un intervento pubblico regolatorio più incisivo e armonizzato, come dimostra il progressivo consolidamento di un quadro normativo europeo vincolante, culminato nell'adozione dell'*AI Act*<sup>48</sup>.

Alla luce delle considerazioni che precedono, e pur con le opportune cautele interpretative, è possibile individuare alcune risposte al fenomeno discriminatorio in ambito digitale all'interno del variegato insieme di strumenti che l'attuale quadro giuridico sovranazionale mette a disposizione.

In primo luogo, va menzionato il *General Data Protection Regulation* (GDPR)<sup>49</sup> che tutela la persona fisica rispetto al trattamento dei dati personali, stabilendo limiti precisi all'uso di profilazioni totalmente automatizzate, soprattutto se impattanti<sup>50</sup>. L'articolo 22 riconosce al singolo indi-

<sup>47</sup> L. FLORIDI, J. COWLS, M. BELTRAMETTI, ET AL., *AI4People – An Ethical Framework for a Good AI Society*, in *Minds and Machines*, 28, 2018, pp. 689-707.

<sup>48</sup> Vedi *infra* par. 4.

<sup>49</sup> Regolamento (UE) n. 2016/679 del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati). Si veda per un commento dettagliato al regolamento C. KUNER, LEE A. BYGRAVE, C. DOCKSEY, L. DRECHSLER (eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, New York, 2020.

<sup>50</sup> S. TOMMASI, *Algoritmi e nuove forme di discriminazione: uno sguardo al diritto europeo*, in *Revista de Direito Brasileira*, 2020.

viduo «il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona»<sup>51</sup>. Sebbene il diritto di opporsi ai procedimenti decisionali automatizzati subisca una significativa limitazione in presenza delle tre ipotesi di inapplicabilità previste dal secondo paragrafo del medesimo articolo<sup>52</sup>, il GDPR, per mezzo di questa disposizione può svolgere un ruolo apprezzabile nella prevenzione delle discriminazioni di genere in ambito digitale, imponendo altresì ai titolari del trattamento l'adozione di principi di *privacy by design* e *privacy by default*<sup>53</sup> che dovrebbero fungere da presidio per l'inclusività e la non discriminazione già in fase di progettazione dei sistemi. Appare altresì rilevante il fatto che le valutazioni d'impatto sulla protezione dei dati<sup>54</sup> risultino obbligatorie quando trattamenti automatizzati – quali profilazione o decisioni algoritmiche – comportino rischi elevati per i diritti e le libertà delle persone, ivi incluse discriminazioni di genere. I principi di liceità, correttezza e trasparenza<sup>55</sup> impongono altresì di fornire agli interessati informazioni chiare circa le logiche decisionali automatizzate e i rischi connessi, valorizzando il diritto alla spiegabilità<sup>56</sup>. Inoltre, la limitazione della finalità e la minimizzazione dei dati<sup>57</sup> riducono l'inclusione di attributi sensibili, quali il genere, nei processi di profilazione. Da ultimo, anche i codici di condotta e le certificazioni, rilasciate da enti indipendenti<sup>58</sup>, possono contribuire ad integrare linee guida specifiche per garantire la parità di trattamento e adottare strumenti di *auditing* algoritmico mirati alla rilevazione di pregiudizi di genere.

In ottica più ampia, un altro strumento utile è il *Digital Services Act*<sup>59</sup>

<sup>51</sup> Articolo 22, par. 1, GDPR.

<sup>52</sup> Il riferimento è ai casi in cui la profilazione «sia necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento; sia autorizzata dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento, che precisa altresì misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato; si basi sul consenso esplicito dell'interessato».

<sup>53</sup> Art. 25 GDPR.

<sup>54</sup> Si tratta della DPIA prevista dall'art. 35 GDPR.

<sup>55</sup> Art. 5 GDPR.

<sup>56</sup> Artt. 15-22 GDPR.

<sup>57</sup> Art. 5, par. 1, lett. b) e c) GDPR).

<sup>58</sup> Artt. 40 e 42 GDPR.

<sup>59</sup> Regolamento (UE) 2022/2065 del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali). Il principio è sempre quello dell'assenza di un obbligo di sorveglianza, in base all'art. 8 «ai

(DSA) che contribuisce a contrastare le discriminazioni di genere *online* imponendo alle *very large online platforms* (VLOP) obblighi rafforzati di *risk assessment* sui contenuti destabilizzanti o discriminatori<sup>60</sup> e di *due diligence* per la rimozione rapida di materiale segnalato come incitamento all'odio di genere<sup>61</sup>. Il DSA richiede trasparenza sugli algoritmi di *recommendation*<sup>62</sup>, così da consentire agli utenti di comprendere e, se del caso, disattivare logiche che amplificano contenuti sessisti o stereotipati. Parallelamente, il *Digital Markets Act*<sup>63</sup> (DMA) mira a prevenire pratiche discriminatorie esercitate dai *gatekeeper* imponendo obblighi di equità e non discriminazione nell'accesso alle proprie piattaforme e nei sistemi di *ranking*<sup>64</sup>. In particolare, gli operatori in posizione dominante devono garantire la parità di trattamento tra utenti e *business user*, evitando che pregiudizi di genere incorporati nei loro algoritmi penalizzino l'esposizione di contenuti o servizi creati da donne. Nel complesso entrambi i regolamenti promuovono la definizione di codici di condotta contenenti *best practice* sulla diversità e l'inclusione<sup>65</sup>, favorendo l'adozione di misure proattive volte a rilevare e mitigare *bias* di genere<sup>66</sup>.

Analogamente, il *Data Governance Act* (DGA)<sup>67</sup>, pur non essendo

prestatori di servizi intermedi non è imposto alcun obbligo generale di monitorare le informazioni che trasmettono o memorizzano, né di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite”, ma temperato dall'obbligo di agire che si rinviene all'interno del considerando 22 “per beneficiare dell'esenzione dalla responsabilità per i servizi di memorizzazione di informazioni, il prestatore dovrebbe agire immediatamente per rimuovere le attività o i contenuti illeciti o per disabilitarne l'accesso non appena ne viene a conoscenza” e dell'art. 7 “i prestatori di servizi di intermediazione non sono considerati non ammissibili all'esenzione di responsabilità di cui agli articoli 4, 5 e 6 per il solo fatto di svolgere, in buona fede e in modo diligente, indagini volontarie di propria iniziativa o di adottare altre misure per rilevare, identificare e rimuovere contenuti illeciti o per disabilitarne l'accesso, o di adottare le misure necessarie per conformarsi ai requisiti del diritto dell'Unione”.

<sup>60</sup> Art. 34 DSA.

<sup>61</sup> Art. 14 DSA.

<sup>62</sup> Art. 29 DSA.

<sup>63</sup> Regolamento (UE) 2022/1925 del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

<sup>64</sup> Art. 5 DMA.

<sup>65</sup> Art. 40 DSA, Art. 14 DMA.

<sup>66</sup> Per approfondimenti su entrambi i regolamenti, si rimanda a G. CAGGIANO, G. CONTALDI, P. MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, Bari, 2021.

<sup>67</sup> Regolamento (UE) 2022/868 del 30 maggio 2022 relativo alla *governance* europea

concepito esplicitamente come strumento antidiscriminatorio, può contribuire in via indiretta a migliorare l'uguaglianza di genere nell'ambiente digitale. Promuovendo un accesso più equo, trasparente e controllato ai dati, esso consente di costruire *dataset* pubblici e condivisi meno soggetti a distorsioni storiche e pregiudizi strutturali, spesso alla base delle discriminazioni algoritmiche. In particolare, il DGA favorisce la creazione di *data spaces* settoriali inclusivi e incoraggia l'utilizzo dei dati per finalità di interesse generale, tra cui la parità di genere. Tuttavia, la sua efficacia dipenderà dalla capacità di incorporare *standard* di qualità sensibili alle diverse dimensioni della discriminazione nei meccanismi di raccolta e condivisione, nonché dall'adozione di *policy* complementari che impongano l'uso di dati rappresentativi e non stereotipati nei sistemi di intelligenza artificiale. In assenza di tali accorgimenti, il rischio è che la maggiore disponibilità di dati possa amplificare, piuttosto che correggere, le disuguaglianze esistenti<sup>68</sup>.

dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati). Per un approfondimento si veda L. SPECHT-RIEMENSCHNEIDER, M. HENNEMANN, *Data Governance Act: Article-by-Article Commentary*, London, 2025.

<sup>68</sup> Nel solco delle iniziative volte a garantire una maggiore responsabilizzazione degli attori che operano nel settore dell'intelligenza artificiale, si sarebbe potuto annoverare anche l'*AI Liability Package* e, in particolare, la proposta di direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale, volta a colmare le lacune esistenti nei regimi di responsabilità civile applicabili ai danni causati da sistemi automatizzati. Nondimeno, la Commissione nel suo programma di lavoro per il 2025, presentato l'11 febbraio, aveva inserito la direttiva sulla responsabilità dell'IA nella sezione "ritiri" a causa della mancanza di un accordo su un testo definitivo. La Commissione si è riservata il diritto di valutare se presentare un'altra proposta o scegliere un approccio diverso. Durante una riunione della Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) del Parlamento europeo il 18 febbraio, Ioana Mazilescu, vicecapo dell'unità "transizione digitale" all'interno della Direzione generale Giustizia e consumatori (DG JUST) della Commissione, ha spiegato che il ritiro sarebbe dovuto principalmente alle difficoltà associate al dossier. La proposta di direttiva introduceva una presunzione di nesso causale tra il danno subito e il comportamento dell'operatore economico – sia esso il fornitore o l'utente professionale del sistema – qualora siano violate specifiche prescrizioni di diligenza stabilite dal diritto dell'Unione, semplificando l'onere probatorio a carico delle vittime, che spesso si trovano in posizione di inferiorità conoscitiva rispetto ai soggetti che progettano o utilizzano i sistemi di IA. In questo senso, la direttiva avrebbe potuto rappresentare uno strumento significativo anche per affrontare i rischi connessi alla discriminazione algoritmica, specialmente in quei contesti in cui le decisioni automatizzate incidono su diritti fondamentali come la parità di trattamento. La maggiore trasparenza e tracciabilità richiesta ai fornitori, unita alla possibilità di attivare forme di tutela efficaci in sede civile, avrebbe potuto contribuire a rafforzare la protezione giuridica degli individui rispetto a esiti discriminatori derivanti da *bias* strutturali nei modelli algoritmici.

La dimensione strategica di lungo periodo in tema di uguaglianza di genere è altresì affrontata attraverso strumenti di *soft law*, con piani e programmi specifici<sup>69</sup>.

La Strategia per la parità di genere 2020-2025 della Commissione europea promuove la parità tra i sessi in tutti i settori, incluso quello tecnologico. Essa mira ad abbattere le barriere strutturali e gli stereotipi di genere, ridurre il divario retributivo e migliorare l'equilibrio tra vita privata e professionale. In questa direzione si collocano anche le linee guida dell'UNESCO (2021) e il Global Digital Compact delle Nazioni Unite, che sottolineano l'urgenza di una *governance* digitale inclusiva, trasparente e *gender-responsive*.

Un ruolo significativo è inoltre svolto dai Piani per la parità di genere (GEP), introdotti come requisito obbligatorio nell'ambito del programma Horizon Europe per gli enti che intendono accedere a finanziamenti per progetti di ricerca e innovazione. Tali piani promuovono un maggiore equilibrio di genere nella *leadership*, nelle assunzioni e nei contenuti delle ricerche, ponendo attenzione alla prevenzione della violenza di genere in ambito accademico.

Lo Spazio europeo dell'istruzione e quello della ricerca (SER) pongono con forza l'accento sull'uguaglianza di genere, sia in termini di accesso sia di progressione nelle carriere accademiche e scientifiche.

<sup>69</sup> Il programma politico del Decennio digitale, adottato nel 2022, intende rafforzare il coordinamento della trasformazione digitale e degli investimenti negli Stati membri, definendo gli obiettivi digitali dell'Unione. L'Europa ha l'ambizioso obiettivo di raggiungere il 75% delle imprese che utilizzano l'IA entro il 2030. La media era dell'8% nel 2021. Un altro obiettivo digitale dell'Unione è quello di raggiungere 500 unicorni europei (valutati oltre 1 miliardo di dollari) entro il 2030. Si veda la Comunicazione della Commissione del 27 settembre 2023, C(2023) 7500 final ma anche la Decisione (UE) 2022/2481 del 14 dicembre 2022, che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030 che stabilisce le tendenze previste a livello di Unione per gli obiettivi digitali. La Commissione, inoltre, sostiene finanziariamente l'ecosistema dell'IA, principalmente attraverso i programmi di ricerca e digitali dell'Unione. Gestisce direttamente e indirettamente questi programmi selezionando le proposte di sovvenzione e monitorandone l'attuazione. Il Piano 2021 mirava a stanziare 7 miliardi di euro per l'IA nel periodo 2021-2027 attraverso i seguenti programmi: il Programma Europa Digitale – Regolamento (UE) 2021/694 del 29 aprile 2021 che istituisce il programma Europa digitale – che comprende il finanziamento di infrastrutture per l'IA come spazi dati europei, librerie di algoritmi di IA (cioè una piattaforma di IA su richiesta), supercomputer e strutture di test e sperimentazione per l'innovazione dell'IA e il programma di ricerca Horizon Europe – regolamento (UE) 2021/695 del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione – per il finanziamento della ricerca di base sull'IA e delle applicazioni.

La Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2018 sull’emancipazione delle donne e delle ragazze attraverso il settore digitale e il programma politico del Decennio digitale contribuiscono a rafforzare l’impegno dell’Unione nel raggiungimento di un equilibrio di genere nelle professioni tecnologiche.

L’Unione ha inoltre sviluppato iniziative mirate a promuovere la partecipazione femminile nei settori STEM e ICT, come la campagna “Donne in digitale” e l’iniziativa “Girls Go Circular”, quest’ultima integrata nel Piano d’azione per l’istruzione digitale. Entrambe puntano ad attrarre le ragazze verso le carriere STEM, offrendo modelli positivi e strumenti concreti di *empowerment*<sup>70</sup>. Infine, i quadri programmatici dello “Spazio europeo dell’istruzione” e dello “Spazio europeo della ricerca” pongono l’uguaglianza di genere tra gli obiettivi strategici, fissando *target* concreti per assicurare una rappresentanza equilibrata delle ricercatrici nelle carriere accademiche e nei ruoli decisionali degli istituti di ricerca<sup>71</sup>.

Nel loro insieme, le ricordate iniziative europee, orientate a sostenere un approccio integrato che coniuga politiche di pari opportunità e meccanismi di responsabilizzazione, appaiono promettenti nel promuovere, nel medio-lungo periodo, un cambiamento strutturale e sostenibile all’interno dei sistemi educativi, degli ecosistemi della ricerca e, più in generale, del mercato del lavoro tecnologico. Tali interventi, infatti, mirano a scardinare le disuguaglianze di genere attraverso una trasformazione culturale e istituzionale di ampio respiro.

Tuttavia, dal punto di vista strettamente giuridico, permane una questione cruciale. Occorre infatti interrogarsi se l’architettura normativa appena delineata – e, in particolare, il nuovo regolamento sull’intelligenza artificiale *AI Act*, oggetto di approfondimento nel paragrafo seguente – sia realmente idonea a garantire una tutela adeguata contro le discrimi-

<sup>70</sup> Da sottolineare che non mancano anche iniziative a livello nazionale. In Francia, ad esempio, l’Haut Conseil à l’Égalité entre les Femmes et les Hommes, *Étude sur l’impact du numérique et de l’intelligence artificielle sur l’égalité entre les femmes et les hommes*, ha proposto l’introduzione di un audit algoritmico obbligatorio per tutti i sistemi impiegati nel settore pubblico e nei servizi essenziali.

<sup>71</sup> A dimostrazione di quanto il tema sia di stretta attualità, nel documento “Towards an EU Strategy on Artificial Intelligence in Science”, approvato dal Consiglio nel corso dell’incontro tenutosi lo scorso 23 maggio 2025, al punto 18 si legge: “[omissis] developments in AI technologies should avoid bias, gender prejudice, or other forms of discrimination. CALLS for support to underrepresented groups in STEM and AI research through, for example, mentorship and other opportunities towards inclusiveness and gender balance”.

nazioni di genere, nonché a fornire strumenti giuridici concreti ed efficaci per reagire a eventuali violazioni dei diritti fondamentali derivanti dall'impiego di sistemi algoritmici.

#### 4. *Il ruolo dell'AI Act nella prevenzione delle discriminazioni algoritmiche di genere*

Il ricordato *AI Act* rappresenta un intervento normativo di portata pionieristica nel panorama europeo, configurandosi quale primo tentativo organico e trasversale volto a disciplinare lo sviluppo, l'immissione sul mercato e l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale. Sebbene esso costituisca un passo significativo nel rafforzamento della *governance* tecnologica, il suo apporto nella prevenzione delle discriminazioni di genere *online* risulta ancora limitato, ambiguo e lacunoso sotto molteplici profili.

In primo luogo, l'*AI Act* non contempla in maniera esplicita la dimensione di genere come variabile critica nell'ambito della progettazione algoritmica, né riconosce l'intersezionalità come parametro rilevante di valutazione del rischio discriminatorio. Ciò contrasta non solo con le posizioni espresse sul punto in dottrina<sup>72</sup>, ma anche con l'evoluzione giurisprudenziale della Corte di giustizia che già nella sentenza *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*<sup>73</sup> ha esteso il concetto di discriminazione indiretta a pratiche solo formalmente neutrali, ma idonee a produrre effetti pregiudizievoli su gruppi protetti, tra cui le donne.

In linea generale, il regolamento – come è noto – adotta un approccio fondato sulla valutazione del rischio. I sistemi di intelligenza artificiale sono qualificati come ad alto rischio quando il loro impiego ricade nell'ambito di una normativa dell'Unione oggetto di armonizzazione, elencata nell'allegato I del regolamento<sup>74</sup> oppure quando un sistema è

<sup>72</sup> K. CRENSHAW, *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*, in *Stanford Law Review*, 43, 6, 1991, pp. 1241-1299.

<sup>73</sup> Si vedano, tra le altre, le sentenze del 17 ottobre 1995, C-450/93, *Kalanke v Freie Hansestadt Bremen*; dell'11 novembre 1997, C-409/95, *Marschall v Land Nordrhein-Westfalen*; del 6 luglio 2000, C-407/98, *Abrahamsson and Anderson*. Nella pronuncia del 16 luglio 2015, C-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, la Corte ha ribadito che la nozione di discriminazione indiretta ricomprende pratiche formalmente neutrali che producono effetti svantaggiosi su gruppi protetti, tra cui le donne.

<sup>74</sup> Tale allegato comprende, tra gli altri, i settori relativi alla sicurezza dei giocattoli, agli ascensori, alle apparecchiature radio, agli impianti a fune, ai dispositivi di protezione

destinato a specifiche finalità individuate dall'allegato III<sup>75</sup>, ovvero in contesti che presentano un elevato potenziale di incidenza sulla vita delle persone e nei quali si riscontrano frequentemente forme di discriminazione, in particolare di genere<sup>76</sup>. Tali sistemi sono sottoposti a obblighi di gestione del rischio<sup>77</sup>, qualità dei dati<sup>78</sup> e sorveglianza umana<sup>79</sup>. Tuttavia, l'assenza di un'esplicita considerazione del genere come categoria di rischio specifico presenta elementi di criticità, poiché lascia alla discrezionalità tecnica e interpretativa la valutazione dell'impatto sui diritti delle donne.

Anche sul piano della trasparenza<sup>80</sup>, pur essendo previsto un diritto a conoscere le logiche del sistema, non è garantito un diritto alla spiegabilità sensibile al genere, ovvero alla comprensione degli effetti differenziati sui gruppi. Inoltre, le disposizioni relative all'*auditing* algoritmico non prevedono obblighi specifici di rendicontazione sugli effetti discriminatori per sesso o genere. Peraltro, solo in fase emendativa, grazie all'intervento del Parlamento europeo, sono stati introdotti alcuni correttivi, come l'obbligo di effettuare valutazioni d'impatto sui diritti fondamentali o il monitoraggio degli effetti discriminatori nella progettazione e distribuzione dei sistemi di IA. Ciò, peraltro, si pone in continuità anche con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa<sup>81</sup> con cui gli Stati sono invitati a rendere sistematiche le verifiche d'impatto in chiave antidiscriminatoria. Diversamente, il rischio potrebbe essere quello di un'erosione progressiva dell'efficacia sostanziale del principio di parità sancito dagli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Sebbene, come ricordato, la Corte di giustizia abbia storicamente ri-

individuale, ai dispositivi medici, alla sicurezza dell'aviazione civile, ai veicoli a due o tre ruote, all'equipaggiamento marittimo e all'interoperabilità del sistema ferroviario.

<sup>75</sup> L'identificazione biometrica *ex post*, il riconoscimento delle emozioni, la formazione professionale, la valutazione dell'apprendimento, la selezione del personale, l'accesso a servizi essenziali e al credito, il controllo delle frontiere, nonché l'impiego da parte dell'autorità giudiziaria ai fini dell'accertamento dei fatti e del diritto o nell'ambito di procedure di risoluzione alternativa delle controversie. Si vedano l'art. 6 e l'Allegato III.

<sup>76</sup> S. U. NOBLE, *Algorithms of oppression: How search engines reinforce racism*, New York, 2018.

<sup>77</sup> Art. 9.

<sup>78</sup> Art. 10.

<sup>79</sup> Art. 14.

<sup>80</sup> Art. 13.

<sup>81</sup> CM/Rec(2020)1 - Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2020 at the 1373rd meeting of the Ministers' Deputies), 8 April 2020.

conosciuto il carattere cogente e direttamente applicabile del divieto di discriminazione di genere<sup>82</sup>, l'*AI Act* non include meccanismi di *enforcement*, né rimedi specifici per le vittime di pregiudizi automatizzati e questo, nel mondo algoritmico, potrebbe tradursi in un vuoto di tutela. L'assenza di un apparato sanzionatorio specifico in caso di discriminazione di genere algoritmica rende il quadro normativo vulnerabile rispetto alla tutela effettiva delle vittime.

Quanto ai modelli di IA generativa, l'*AI Act* introduce ulteriori obblighi di trasparenza volti a rafforzare la responsabilità sociale ed etica degli sviluppatori. Tra questi, assume particolare rilievo la valutazione d'impatto che deve essere condotta da un gruppo scientifico di esperti indipendenti; in tale contesto, l'art. 68, par. 2, lett. c) richiede esplicitamente una rappresentanza equilibrata sotto il profilo geografico e di genere. Inoltre, i considerando 27 e 165 del regolamento richiamano espressamente l'importanza di garantire la diversità e la non discriminazione nei processi algoritmici, riconducendo tali valori a principi fondativi dell'ecosistema digitale europeo ed enfatizzando la necessità di incorporare valori etici condivisi, quali affidabilità e diversità, garantendo un'effettiva inclusione delle prospettive di genere nei processi decisionali e di sviluppo dell'intelligenza artificiale.

Nondimeno, pur riconoscendo l'importanza di un approccio basato su prevenzione e mitigazione dei rischi e dei ricordati considerando, l'*AI Act* presenta una lacuna in termini di effettività nella tutela della parità di genere. Il regolamento, infatti, si concentra prevalentemente sulla valutazione *ex ante* e sull'adozione di misure di conformità da parte degli operatori, ma fornisce scarsi strumenti di rimedio per i singoli utenti che subiscano discriminazioni effettive causate da algoritmi. In tal senso, si registrano carenze normative nell'affrontare la discriminazione strutturale – quel complesso di *bias* e disuguaglianze radicati nei dati e nei modelli di apprendimento – che si manifesta sotto forma di disparità mascherate da un'illusoria parità formale. L'assenza di disposizioni specifiche volte a contrastare tali dinamiche sistemiche compromette la capacità del quadro regolatorio di garantire una reale parità di accesso e trattamento nell'era dell'intelligenza artificiale. Il considerando 170 del preambolo, in linea con quanto già anticipato al considerando 9, rinvia e lascia impregiudicati gli strumenti di tutela già previsti dal diritto dell'Unione e dai singoli sistemi nazionali, presumendo che le persone fisiche e giuridiche

<sup>82</sup> Si veda *supra* nota 73.

i cui diritti o libertà siano stati lesi dall'utilizzo di sistemi di IA possano fare affidamento su rimedi efficaci già esistenti<sup>83</sup>. Nonostante ciò, l'art. 85 riconosce ai soggetti interessati il diritto di presentare reclamo alle autorità di vigilanza del mercato in caso di violazioni delle disposizioni regolamentari, ma tale meccanismo di tutela risulta limitato qualora si tratti di casi in cui il danno subito consista in una discriminazione, dal momento che l'*AI Act*, come ricordato, non contempla disposizioni specificamente dedicate alla protezione contro il trattamento discriminatorio. In simili circostanze, infatti, l'onere della prova graverebbe interamente sulla parte lesa, che dovrà dimostrare la violazione di uno degli obblighi previsti – ad esempio, l'utilizzo di dati di addestramento di scarsa qualità – e sostenere che tale violazione abbia prodotto, in concreto, effetti discriminatori, dimostrando quindi anche il sotteso nesso causalità.

In questo quadro carente di strumenti di reazione efficaci, la direttiva sull'*AI liability*<sup>84</sup> avrebbe potuto offrire un contributo significativo. Già il considerando 2 partiva da un'impostazione differente e in parte innovativa, presumendo che l'intelligenza artificiale, a seconda delle modalità e del contesto di impiego, può esporre a rischi rilevanti i diritti e gli interessi tutelati dal diritto dell'Unione e dagli ordinamenti nazionali. In particolare, veniva sottolineato come l'utilizzo di sistemi di IA potesse compromettere diritti fondamentali quali la vita, l'integrità fisica, la non discriminazione e la parità di trattamento. È indubbio che un regime giuridico integrato, comprendente non solo misure *ex ante*, come quelle previste dal regolamento, ma anche strumenti *ex post*, come quelli che erano stati previsti dalla direttiva e da utilizzare in caso di lesione concreta dei diritti, sarebbe risultato più utile a garantire una protezione piena e sostanziale, specialmente nei confronti dei rischi legati alla discriminazione algoritmica.

Ciò posto, dunque, sebbene l'*AI Act* fornisca strumenti astrattamente

<sup>83</sup> Si veda anche l'art. 77 del regolamento che al par. 1 chiarisce che “le autorità o gli organismi pubblici nazionali che controllano o fanno rispettare gli obblighi previsti dal diritto dell'Unione a tutela dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla non discriminazione, in relazione all'uso dei sistemi di IA ad alto rischio di cui all'allegato III hanno il potere di richiedere qualsiasi documentazione creata o mantenuta a norma del presente regolamento o di accedervi, in una lingua e un formato accessibili, quando l'accesso a tale documentazione è necessario per l'efficace adempimento dei loro mandati entro i limiti della loro giurisdizione. L'autorità pubblica o l'organismo pubblico pertinente informa l'autorità di vigilanza del mercato dello Stato membro interessato di qualsiasi richiesta in tal senso”.

<sup>84</sup> V. *supra* nota 68.

utili (obblighi *ex ante*, sorveglianza, banche dati pubbliche), si caratterizza per una debolezza strutturale sul piano della tutela dalla discriminazione di genere. Si tratta certamente di un primo tentativo di regolamentazione della *bias-awareness*, che segna un avanzamento importante, ma non definitivo, poiché pur prevedendo obblighi di valutazione dei rischi per i diritti fondamentali, il regolamento non impone esplicitamente ai fornitori di dimostrare l'assenza di *bias* discriminatori, lasciando un margine interpretativo che potrebbe ridurne l'effettività. Inoltre, manca una chiara previsione di sanzioni in caso di discriminazione algoritmica indiretta, salvo nei casi di danni documentati, che sono peraltro difficili da provare in presenza di sistemi opachi. In questo contesto, un ruolo particolarmente rilevante potrebbe essere svolto dall'Ufficio europeo per l'intelligenza artificiale, istituito nel capo VII del regolamento, cui è attribuito, tra l'altro, il compito di monitorare i rischi sistemici associati ai modelli di IA a finalità generali (*general-purpose*), ma anche di valutare la conformità delle tecnologie alle norme europee sui diritti fondamentali, inclusa la parità di genere.

Tuttavia, senza un'esplicita integrazione del *gender mainstreaming* nella *governance* algoritmica e in tutte le fasi di progettazione, il regolamento rischia di rafforzare la "parvenza di oggettività" dell'IA, senza andare a scalfire i meccanismi sistemici di esclusione.

Anche la Corte di giustizia attraverso la propria giurisprudenza consolidata, sui fenomeni di discriminazione diretta e indiretta, ha contribuito a definire alcuni dei principi cardine in materia di parità di trattamento. Tuttavia, quando lo stesso approccio viene applicato alle sfide poste dalle nuove tecnologie e dal fenomeno del *gender gap* algoritmico emergono alcune criticità.

Innanzitutto, la Corte nel tempo ha manifestato una certa eterogeneità nell'interpretazione e nell'attuazione del quadro normativo europeo contro le discriminazioni, arrivando talvolta a delineare concezioni divergenti di «uguaglianza» in ragione delle fattispecie esaminate. Ne consegue la difficoltà di introdurre modelli uniformi di non discriminazione che risultino efficacemente applicabili ai sistemi di IA. In secondo luogo, la Corte ha adottato un'impostazione particolarmente rigorosa sul riconoscimento della discriminazione indiretta, esigendo l'apporto di prove idonee a documentare l'impatto discriminatorio di una norma o prassi formalmente neutrale. Tale orientamento, fondato su modelli tradizionali basati sull'intenzionalità del trattamento, si rivela inadeguato di fronte ai meccanismi emergenti di *bias* algoritmico, nei quali il pregiudizio può operare in modo sistemico e non intenzionale, come i ricordati modelli di

selezione del personale che svantaggiano inconsciamente le candidate femminili. Le tecnologie basate su algoritmi, infatti, possono introdurre nuove forme di discriminazione indiretta, soprattutto nei processi di reclutamento, valutazione delle performance o nel *targeting* pubblicitario. Nondimeno, la giurisprudenza della Corte di giustizia non ha ancora affrontato pienamente il problema del “bias algoritmico” che può riprodurre o amplificare disuguaglianze di genere e non è ancora disponibile un’articolata casistica giurisprudenziale che consenta di comprendere come verranno declinati i concetti di discriminazione indiretta alle dinamiche algoritmiche, ma risulta possibile desumere, a partire da alcune pronunce particolarmente significative, un possibile indirizzo.

In particolare, nella sentenza *Danfoss*<sup>85</sup>, la Corte ha sancito la presunzione di discriminazione quando un sistema retributivo penalizza sistematicamente le lavoratrici, gravando poi sul datore di lavoro l’onere di dimostrare la sussistenza di criteri oggettivi giustificativi. Seppure l’impostazione risulti corretta, applicare questo modello ai contesti algoritmici si mostra problematico, poiché i processi decisionali automatizzati non esplicitano analoghi «criteri oggettivi» e non rendono agevole ricondurre la disparità a motivazioni giustificatorie lecitamente riconosciute. Ancora, nella ricordata sentenza *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*<sup>86</sup>, la Corte condivisibilmente ha esteso la nozione di discriminazione indiretta a prassi apparentemente neutrali ma idonee a svantaggiare specifici gruppi. Anche in questo caso, però, la necessità di produrre una prova solida rende particolarmente ardua la contestazione delle scelte algoritmiche, poiché i *bias* possono rimanere celati all’interno di processi di apprendimento automatico opachi. Peraltro, ad aggravare ulteriormente il quadro è il fatto che, spesso, i codici sorgente – tutelati dal segreto industriale – non risultano accessibili, rendendo ancora più complesso comprenderne il funzionamento. In altre parole, la difficoltà principale consiste nel dimostrare empiricamente il nesso causale tra l’uso delle tecnologie avanzate e l’emergere di esiti discriminatori, soprattutto quando il pregiudizio si origina da dati storici distorti, parziali o in caso di *data poisoning*<sup>87</sup>.

Poiché l’*AI Act* evidenzia una continua tensione tra promozione della competitività e tutela dei diritti fondamentali, con moderato ottimismo

<sup>85</sup> Sentenza del 17 ottobre 1989, C-109/88, *Danfoss*.

<sup>86</sup> Sentenza C-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, cit.

<sup>87</sup> Il *data poisoning*, o avvelenamento dei dati, è un tipo di attacco informatico in cui i criminali informatici manipolano o corrompono i dati di addestramento utilizzati per sviluppare modelli AI e di *machine learning* (ML).

merita di essere segnalata in questa sede l'iniziativa recentemente lanciata dall'Unione europea Open Euro LLM<sup>88</sup>. Si tratta di un modello linguistico di intelligenza artificiale *open-source* sviluppato da un consorzio di venti istituti di ricerca, aziende AI e centri di supercalcolo europei, con il sostegno della Commissione. L'iniziativa si propone di distinguersi da progetti statunitensi e cinesi, promuovendo trasparenza, responsabilità sociale e rispetto dei principi etici, in contrasto con approcci considerati più permissivi in termini di *privacy* e controllo dati e noti per una *deregulation* più marcata. Il progetto soffre tuttavia di una rilevante criticità legata al finanziamento, un *budget* di appena 52 milioni di euro che risulta del tutto marginale se paragonato agli investimenti miliardari dei *player* internazionali come Stargate e DeepSeek, che rischia di vanificare gli sforzi di promozione di una via europea dell'intelligenza artificiale antropocentrica. Va però riconosciuto un merito a Open Euro LLM, che è quello di adottare un approccio collaborativo e inclusivo volto a valorizzare il contributo di ricercatori e imprese europee, con un'attenzione costante allo sviluppo etico, alla prevenzione di *bias* e discriminazioni e alla piena conformità alle normative europee.

In definitiva, il potenziale trasformativo dell'*AI Act* nella lotta alla discriminazione di genere dipenderà non solo dalla sua interpretazione conforme ai principi generali del diritto dell'Unione, ma anche dalla capacità degli operatori e delle istituzioni di integrarlo con strategie regolatorie trasversali, strumenti di *soft law* e un rinnovato impegno per una *governance* algoritmica effettivamente inclusiva e *gender-sensitive*.

## 5. Conclusioni

Nel mondo iperconnesso dell'intelligenza artificiale, le disuguaglianze di genere non solo persistono, ma rischiano di essere amplificate da sistemi che, come visto, lungi dall'essere neutrali, riflettono e riproducono i *bias* storici e strutturali insiti nei dati e nei modelli sociali. Come hanno dimostrato i casi e gli studi empirici esaminati, l'opacità degli algoritmi e l'asimmetria informativa tra sviluppatori, utenti e soggetti impattati pongono problemi inediti in capo al legislatore sovranazionale, chia-

<sup>88</sup> Il progetto si inserisce nella più ampia strategia di autonomia tecnologica europea, testimoniata dal riconoscimento con il sigillo STEP (Strategic Technologies for Europe Platform). Informazioni disponibili sul sito internet dedicato <https://openeurollm.eu/>.

mato a coniugare due poli apparentemente distanti, ovvero innovazione e giustizia sociale.

Come evidenziato, il diritto dell'Unione dispone di un articolato sistema di tutele multilivello incentrato sui principi di non discriminazione e di parità di trattamento, la cui applicazione contribuisce, quantomeno nel mondo analogico, alla tutela dei diritti delle donne. Parallelamente, la *governance* europea dell'IA si è dotata di iniziative di *soft law* volte a mitigare i *bias* di genere insiti negli algoritmi. Tuttavia, permangono lacune normative che potrebbero favorire il riprodursi di stereotipi di genere nei processi algoritmici. In tale contesto, l'*AI Act* rappresenta un importante punto di partenza, ma non un traguardo. La sua implementazione concreta determinerà se i principi di trasparenza, non discriminazione e *accountability* si tradurranno in pratiche effettive o rimarranno meri enunciati normativi.

Perché ciò avvenga, sono però necessari almeno tre ordini di intervento. In primo luogo, è essenziale rafforzare i meccanismi di *enforcement* e di vigilanza, assicurando che gli *audit* algoritmici siano realmente indipendenti e accessibili. In questa direzione, l'istituzione di un *AI Office* europeo potrebbe giocare un ruolo cruciale, ma sarà fondamentale dotarlo di risorse adeguate e competenze trasversali, inclusa una sensibilità di genere. In secondo luogo, la dimensione partecipativa deve essere incrementata, i soggetti potenzialmente esposti a discriminazioni algoritmiche – in particolare donne, minoranze e soggetti vulnerabili – devono essere coinvolti nelle fasi di progettazione, monitoraggio e valutazione dei sistemi. Questo approccio è altresì coerente con il principio di democrazia partecipativa sancito all'art. 11 TUE e con l'approccio della *better regulation* promosso dalla Commissione europea nei processi normativi. Infine, occorre superare il sistema meramente reattivo e sanzionatorio – che si rivela fallimentare con realtà che dispongono di risorse economiche ingenti – per promuovere una etica *by design*, sul modello del GDPR, fondata sulla promozione di modelli di innovazione responsabile. A tal fine, la Commissione potrebbe ad esempio valutare l'introduzione di rilevanti clausole premiali nei bandi Horizon Europe per i progetti che dimostrano pratiche inclusive sin dalle fasi della progettazione algoritmica.

In questo scenario complesso, v'è però da dire che l'Unione europea si presenta come uno dei pochi attori globali a voler ancorare l'innovazione tecnologica al rispetto dei valori fondanti dell'ordinamento e al rispetto dei diritti fondamentali, il ricordato programma Open Euro LLM ne è un esempio. Tuttavia, la sfida resta aperta, se la regolazione algoritmica vuole davvero farsi carico della dimensione di genere, essa dovrà supera-

re la mera logica procedurale e incorporare un approccio sostanziale e trasformativo, capace di interrogare e correggere gli squilibri sistemici che la tecnologia altrimenti tende a riprodurre.

Ma cosa occorre in concreto per colmare queste carenze? Posto che il raggiungimento di una reale parità di genere nella società influisce direttamente sulla rappresentatività dei dati di addestramento e, quindi, sull'equità delle soluzioni basate sull'intelligenza artificiale, è necessario intervenire su piani differenti. La costruzione di un ecosistema digitale equo non può prescindere da un rinnovato impegno culturale, istituzionale e regolatorio. Come evidenziato, la lotta alla discriminazione algoritmica non è soltanto un tema tecnico, ma una sfida giuridica, sociale e politica cruciale per l'Europa dei diritti. Come affermato dalla Corte di giustizia, l'effettività della tutela dei diritti fondamentali esige strumenti adeguati alla loro evoluzione<sup>89</sup>. Sul versante dell'educazione e della sensibilizzazione occorre riformulare la narrazione culturale, potenziare la formazione sull'IA, sui pregiudizi e sull'etica e favorire un accesso paritario delle ragazze e delle donne a percorsi STEM di eccellenza; promuovere la diversità all'interno delle imprese che sviluppano IA, rimuovendo gli ostacoli all'assunzione, alla formazione continua e alla carriera delle professioniste, nonché sostenendo imprenditrici e programmi di riqualificazione. Sul piano tecnico-normativo, è invece indispensabile rafforzare i presidi a garanzia di un'IA inclusiva, implementare *team* di progetto eterogenei; integrare approcci intersezionali nella selezione e nel controllo qualitativo dei dati; monitorare e correggere i *bias* mediante controlli indipendenti e *audit* interni sull'equità di genere; sviluppare e applicare standard e certificazioni – come ad esempio lo IEEE P7003 – dedicati all'identificazione e alla mitigazione dei pregiudizi algoritmici; estendere l'obbligo di valutazioni d'impatto algoritmico includendo specifici indicatori di genere; infine, accrescere la trasparenza dei processi decisionali automatizzati attraverso pratiche di *due diligence* finalizzate a verificare sistematicamente la conformità a criteri di parità di genere.

È indubbio, dunque, che l'Unione europea abbia intrapreso un percorso ambizioso di normazione dell'intelligenza artificiale. Tuttavia, resta ancora aperta la sfida di rendere tali strumenti efficaci sul piano attuativo, garantendo che l'equità algoritmica non resti una mera dichiarazione di intenti, ma si traduca in pratiche tangibili a tutela dell'eguaglianza di genere.

<sup>89</sup> Sentenza del 6 ottobre 2015, C-362/14, *Schrems*.

In definitiva, solo un diritto capace di divenire tecnicamente consapevole dei rischi e socialmente inclusivo potrà garantire che l'intelligenza artificiale non diventi un nuovo vettore di discriminazioni, ma uno strumento al servizio dell'uguaglianza e della giustizia.

In questo scenario complesso, non può dubitarsi che la piena attuazione del principio di parità di genere nel contesto digitale rappresenti una delle frontiere più avanzate del costituzionalismo europeo, e una delle sue sfide più urgenti<sup>90</sup>.

### **Abstract**

Il presente contributo si propone di analizzare, nell'ottica della prospettiva giuridica europea, il fenomeno delle disuguaglianze di genere prodotte o amplificate dall'uso dell'intelligenza artificiale. A partire dalla questione dei dati e dei modelli, passando per la riflessione sulla discriminazione algoritmica e le risposte normative offerte dall'UE, si intende interrogare la capacità del diritto europeo di affrontare le nuove sfide poste dai sistemi di IA alla luce dei diritti fondamentali e del principio di non discriminazione e di parità di trattamento. L'articolo analizza l'apporto dell'*AI Act* sul tema delle discriminazioni di genere, evidenziando limiti e potenzialità dell'approccio adottato, e suggerisce alcune prospettive di policy orientate alla prevenzione della discriminazione e alla promozione di un'innovazione tecnologica inclusiva.

### **Abstract**

This paper aims to analyse, from a European legal perspective, the phenomenon of gender inequalities produced or amplified by the use of artificial intelligence. Starting with the issue of data and models, and moving on to a reflection on algorithmic discrimination and the regulatory responses offered by the EU, the aim is to question the ability of European law to address the new challenges posed by AI systems in light of fundamental rights and the principle of non-discrimination and equal treatment. The article analyses the contribution of the *AI Act* on the issue of gender discrimination, highlighting the limitations and potential of the approach adopted, and suggests some policy perspectives aimed at preventing discrimination and promoting inclusive technological innovation.

*Parole chiave:* Gender gap, discriminazione algoritmica, *AI Act*, Unione europea, diritti fondamentali, *governance* tecnologica.

<sup>90</sup> Dello stesso tenore lo studio UN Women, *Artificial Intelligence and gender equality*, 28 June 2024, disponibile *online*.

MARTINA SINISI

## GENDER EQUALITY, POLITICHE URBANE E AZIONI RIGENERATIVE<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema. – 2. Diritti, libertà e territorio. – 3. Funzione urbanistica, politiche urbane e “urbanistica di genere”: lo spazio urbano come spazio di eguaglianza. – 4. L’attuazione delle politiche di *gender equality* e il fattore rigenerativo nel più ampio quadro della sostenibilità sociale. – 5. Brevi considerazioni conclusive.

### 1. *Introduzione al tema*

Il tema dell’uguaglianza di genere e dell’incidenza delle politiche urbane nella realizzazione di tale uguaglianza è un tema relativamente recente, che coglie la necessità di valutare e orientare le decisioni pubbliche come strumento in grado, al pari di altri, di concorrere alla definizione di un argomento sensibile e non più rinviabile.

Tale argomento è infatti decisivo per quello sviluppo urbano sostenibile inteso non solo nella più classica e nota accezione ambientale, ma ad ampio raggio, come lo sviluppo che coinvolge una pluralità di dimensioni (economica, culturale e, per quanto qui maggiormente rileva, sociale) affinché ciascun territorio abbia un valore identitario e inclusivo.

Si tratterà quindi della sostenibilità nella sua accezione sociale per introdurre l’inclusività come aspetto diretto della stessa.

Non vi è dubbio infatti che le politiche pubbliche e, in questo caso più specificamente le politiche urbane, dovrebbero essere il tramite per l’attuazione del precetto di cui all’art. 3 Cost., secondo cui “*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*” ed “*È compito della Repubblica rimuovere gli*

<sup>1</sup> Lo scritto rappresenta una rielaborazione ampliata dell’intervento svolto al convegno “*Le politiche pubbliche in materia di gender equality. I riflessi sull’economia, sulla società e sul mondo del lavoro*”, 17.10.2024, organizzato dall’Università degli Studi di Macerata. Tale scritto si iscrive altresì nell’ambito della ricerca condotta all’interno del PRIN REPAIR - *REhailitating Peripheral Areas through Innovative Regeneration* (Codice del progetto: 2022FLXBBL; CUP: F53D23003430006).

*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".*

Una lettura delle azioni pubbliche e delle politiche di programmazione territoriale direzionata in tal senso, impone di ripensare la funzione stessa dell'urbanistica in termini di attuazione a livello locale dell'indicato precetto costituzionale: si tratta cioè di comprendere come rendere lo spazio urbano uno spazio di libertà e di eguaglianza, tale da garantire il pieno sviluppo della persona umana.

Ciò nella consapevolezza che una programmazione territoriale in tal senso specificamente orientata ben può essere uno strumento di riduzione delle differenze sociali attraverso la puntuale definizione degli interventi e l'accrescimento delle potenzialità del territorio, mentre una politica urbana "indifferente" rispetto a tali esigenze e dunque priva di una specifica finalizzazione in tal senso, può al contrario concorrere ad accrescerne le differenze preesistenti (socio-economiche e di genere).

Partendo, come si è detto, dalla più ampia concezione di 'sostenibilità sociale', si tratterà sia della funzione urbanistica in generale, in ragione della sua finalizzazione alla migliore utilizzazione del territorio e dei servizi ad esso connessi da parte di tutte le fasce della popolazione, anche attraverso specifici interventi di politica urbana volti alla riduzione del *gap* sociale o, comunque, indirizzati a dare risposte in tal senso (si pensi, all'esempio, di cui si darà cenno in prosieguo dell'*housing sociale*).

Si dedicherà poi un apposito paragrafo al ruolo delle politiche rigenerative, attenzionando il profilo socio-culturale dei relativi interventi – generalmente riconducibili a misure di riqualificazione di beni immobili – precisando come, in particolare nella forma della micro-rigenerazione, la corretta rappresentanza dei portatori dei vari interessi sul territorio possa concorrere all'auspicato risultato inclusivo (si veda *infra*, par. 4).

Questa premessa appare d'obbligo per trattare – pur sommariamente data l'ampiezza dell'argomento – la c.d. 'urbanistica di genere' nell'ambito delle politiche di *gender equality* e delle azioni volte a sostenere, dal punto di vista territoriale, l'uguaglianza e la pari dignità sociale degli individui.

## 2. Diritti, libertà e territorio

Nel precedente paragrafo si è fatto riferimento a uno dei precetti primari della Carta costituzionale, contenente un diritto inviolabile: quello

di cui all'art. 3 Cost., avente ad oggetto la pari dignità sociale dei cittadini, l'uguaglianza degli stessi dinanzi alla legge e l'indicazione di uno specifico "compito della Repubblica" di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza 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".

Chi ha richiamato lo stretto legame tra l'uguaglianza e le libertà, oggi maggiormente sentito con riferimento a una pluralità di tematiche, lo ha fatto invocando il concetto di 'uguaglianza naturale', così spiegato nella voce *Egalité naturelle (Droit naturel)* dell'Enciclopedia settecentesca degli illuministi: l'"Uguaglianza naturale è quella presente tra tutti gli uomini, in base soltanto alla costituzione della loro natura. Questa uguaglianza è il principio e il fondamento della libertà"<sup>2</sup>.

Tale definizione associa significativamente il termine 'uguaglianza' all'aggettivo 'naturale', così rinviando alla dottrina del diritto naturale e, conseguentemente, all'elaborazione dei diritti fondamentali dell'uomo. Dunque "il significato primo e originario del concetto di uguaglianza in senso giuridico è quello di «uguaglianza naturale»..., fondata sulla «natura umana», ovvero sulle caratteristiche essenziali comuni a tutti gli esseri umani in quanto tali, al di là delle loro differenze dovute a molteplici fattori (di natura più contingente)"<sup>3</sup>. Tale uguaglianza è il fondamento della libertà.

Il territorio e le politiche territoriali sono certamente un punto di intersezione tra autorità e diritti<sup>4</sup>.

Sotto questo profilo è stato osservato il cambiamento nelle forme di *governance* e, più specificamente, il passaggio da un assetto essenzialmente verticale a un paradigma multilivello, con dimensione a rete. Ciò come espressione della complessità del territorio, rispetto alla quale è stata sottolineata l'opportunità di "ridefinire i tratti delle competenze, tanto di regolazione tradizionale quanto di definizione del contesto territoriale entro il quale esercitare i diritti e rendere effettivo il "diritto alla città"<sup>5</sup>, inteso

<sup>2</sup> In questi termini M. A. CATTANEO, *Uguaglianza*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1999, che richiama L. DE JAUCORT, *Égalité naturelle (Droit naturel)*, in *Encyclopédie*, t. 11, Genève, 1778, 983.

<sup>3</sup> M. A. CATTANEO, *Uguaglianza*, cit.

<sup>4</sup> Sul punto, si veda il recente contributo di L. GIANI, *Appropriatezza dell'amministrazione ed effettività dei diritti fondamentali*, in F. CUSANO (cur.), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025, p. 765 ss.

<sup>5</sup> L. GIANI, *Appropriatezza dell'amministrazione ed effettività dei diritti fondamentali*, cit.

come “*diritto alla vita urbana trasformata e rinnovata*” e come “*forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà all’individualizzazione nella socializzazione, all’habitat e all’abitare*”<sup>6</sup>.

Per ciò che qui rileva, è senz’altro possibile affermare che diritti e libertà si fondono nell’aspetto della “vivibilità” del territorio, della sua inclusività e delle opportunità di accesso ai servizi e, più in generale, socio-economiche, che lo stesso può offrire ai propri abitanti<sup>7</sup>.

La pianificazione e l’organizzazione del territorio si intersecano quindi con un fascio di diritti e di libertà; circostanza, questa, che non rende trascurabile gli effetti delle azioni e delle politiche pubbliche volte a definire l’assetto territoriale, urbano e periurbano.

In particolare, si tratta di diritti sociali, che richiedono quindi un intervento attivo dello Stato per la loro piena realizzazione; in altre parole, lo Stato non si deve limitare alla protezione e alla salvaguardia dei diritti sociali su base territoriale, ma deve porre in essere azioni positive volte a promuoverli, indirizzate a garantire la vivibilità e l’inclusività del territorio.

È proprio sotto il profilo delle azioni positive nell’ambito della programmazione del territorio che si inserisce la c.d. urbanistica di genere, della quale si vedranno più specificamente i tratti distintivi e le potenzialità, nei paragrafi successivi.

Non è un caso che gli auspici in tema di politiche urbane (ivi comprese le politiche rigenerative, su cui vedi par. 4) si fondono con i più ampi temi delle città c.d. intelligenti, la cui organizzazione razionale involge anche indubbiamente profili socio-economici e della sicurezza pubblica, anche nella sua declinazione di sicurezza territoriale, che pure appare collegata al raggiungimento degli obiettivi sopra indicati.

Questi concetti, seppur dotati ciascuno di propria autonomia, trovano inevitabilmente spazi di interrelazione.

Pensiamo al concetto di sicurezza pubblica, nelle sue possibili molte-

<sup>6</sup> In questi termini F. SAITTA, *Sul “diritto alla città” come catalogo di pretese, doveri, responsabilità: appunti per una declinazione moderna di un concetto antico*, in F. CUSANO (cur.), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025, p. 1385 ss., il quale richiama la teoria politica dello spazio di Henri Lefebvre, che vede la città come “proiezione della società sul territorio”. In argomento si veda anche G. PAGLIARI, *Il diritto alla città: nuovo orizzonte del diritto urbanistico?*, in P. STELLA RICHTER (cur.), *Ripensare la città e il suo diritto*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022.

<sup>7</sup> In generale sul tema si veda G. SAPUTELLI, E. ARBAN, *La città e il diritto costituzionale: sfide, opportunità e best practises a partire dall’esperienza italiana*, in *Italian Papers On Federalism*, 2024, n. 18.

plici declinazioni, pur non essendo questa la sede per soffermarsi sul dibattito circa le criticità connesse all'applicazione della prospettiva di genere in ambito urbanistico e la sua identificazione con il tema della sicurezza, che assume connotati diversi in base al paradigma scelto (quello della *security*, che rinvia all'ambito del controllo e della protezione, o piuttosto quello della *safety*, che rinvia al benessere e alla prevenzione).

In senso generale, è stato sottolineato che la sicurezza è “*un bisogno dell'uomo connesso alla conservazione della vita nella sua conformazione sociale; è un bisogno primario, la cui soddisfazione non viene gestita in proprio ma viene sempre affidata a meccanismi artificiali: le istituzioni*”<sup>8</sup>. E, ulteriormente, che “*in tal senso, se dal punto di vista delle scienze storiche e sociali la sicurezza ha un significato strettamente correlato all'integrità del corpo, della vita e della proprietà dei beni, dal punto di vista della filosofia politica essa rappresenta un concetto più profondo, in quanto collegato ad uno snodo cruciale del vivere associato: il senso che la comunità politica, di volta in volta, assegna a tale concetto racconta qualcosa anche dell'immagine che la comunità ha di sé*”<sup>9</sup>.

Questa visione restituisce l'immagine di una città, e, più in generale, di un territorio, inteso come un intreccio di interessi, di azioni e di relazioni che oltrepassano l'ambito urbano e, dunque, l'aspetto strettamente edificatorio<sup>10</sup>.

L'elaborazione del c.d. ‘diritto alla città’ impone di abbandonare la visione strettamente tecnica (edilizia e urbanistica) in favore di una visione solidaristica e, dunque, dei diritti e dei doveri che da tale visione ‘integrata’ discendono<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 15.

<sup>9</sup> R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit. Per profili più generali, si vedano sul tema: S. FOÀ, *Sicurezza pubblica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Utet, vol. XIV, p. 127-142; G. ZANOBINI, *Ordine pubblico*, in *Enc. italiana*, 1935, [www.treccani.it](http://www.treccani.it); A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti*, in S. ANASTASIA e M. PALMA (cur.), *La bilancia e la misura*, Milano, Franco Angeli, 2000, pp. 19-37; M. BARBERIS, *Non c'è sicurezza senza libertà*, Bologna, Il Mulino, 2017; R. BIN, *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992; N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990; P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, (1946) in Id., *Opere giuridiche*, Roma, Roma Tre Press, Vol. III, pp. 183-210.

<sup>10</sup> Per profili generali, si veda in argomento R. URSI, *La sicurezza nelle città: dallo spazio difendibile a tecnopolis*, in F. CUSANO (cur.), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025, p. 1693 ss.

<sup>11</sup> Sul punto si veda anche F. SAITTA, *Sul “diritto alla città”, cit.*, p. 1446 e M. FLICK, *Elogio della città? Dal luogo delle paure alla comunità della gioia*, Paoline, 2019, ivi richiamato, in cui viene teorizzata la possibilità di “*calare il discorso dei diritti fondamentali*

Sicurezza e inclusività rappresentano i due capisaldi di tale visione e sono direttamente correlati con i diritti e con le libertà fondamentali ai quali ci si riferisce.

È proprio su tale aspetto che ci si soffermerà sottolineando il ruolo che l'urbanistica può giocare in tal senso.

Partendo dal più ampio concetto di sostenibilità sociale – come anticipato in premessa e come verrà meglio sviluppato in prosieguo – viene ad esempio in rilievo il c.d. *housing* sociale come modalità di intervento nel quale l'aspetto edilizio si coniuga con interessi più ampi e per lo più a contenuto sociale, offrendo una possibile risposta ai diversi bisogni e alle esigenze abitative ad ampio raggio, cioè alla soddisfazione di quei bisogni funzionali ai quali risponde il diritto all'abitazione<sup>12</sup>.

L'*housing* sociale è uno degli esempi più evidenti della componente inclusiva delle politiche abitative.

L'edilizia sociale e l'edilizia (economica popolare prima e poi) residenziale pubblica mirano infatti a soddisfare il 'diritto all'abitazione', riconosciuto tra i diritti sociali ovvero tra quelli che richiedono un'azione positiva da parte dello Stato per la relativa attuazione<sup>13</sup>.

Sono vari gli esempi che mostrano lo stretto legame tra gli interventi di politica abitativa e quelli sociali e la finalizzazione di tale legame alla promozione dell'inclusione dei cittadini nell'ambito territoriale di riferimento.

Ma vi è di più. Solo l'utilizzazione del territorio in tutte le sue dimensioni e potenzialità e la piena accessibilità ai servizi da parte di tutte le fasce della popolazione, senza esclusioni di sorta, è garanzia di vivibilità e di riconoscimento di un senso di appartenenza collettivo.

Secondo l'orientamento condiviso, la sostenibilità sociale si realizza

*nella realtà locale e urbana*" e, dunque, "proclamare, difendere e attuare quei diritti al livello della città, da affiancare agli altri livelli (statale, europeo, universale) già esistenti per la loro affermazione e tutela"; in questa prospettiva il moderno «diritto alla città» si declina in termini di "domanda alla comunità che vi abita" e di garanzia da parte dell'amministrazione locale di "esercitare appieno i diritti fondamentali". Sul tema del "diritto alla città" e dei diritti fondamentali, sia consentito rinviare a M. SINISI, *Planificación Urbana de Ciudades Inteligentes: sostenibilidad ambiental e inclusión social*, in "Derecho, genero y sostenibilidad", 2024, Dykinson.

<sup>12</sup> Per tutti, si veda M. ALLENA, M. RENNA, *L'housing sociale*, in F. G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (cur.), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, 288 ss., p. 291.

<sup>13</sup> Per tutti, si vedano A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, 1989, pp. 1 ss., 27 s.; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, pp. 755 ss., 773.

infatti anche attraverso la capacità di ripensare lo spazio pubblico: l'aggregato urbano deve essere ripensato come luogo di piena realizzazione ed espressione della personalità umana.

L'espansione della città – affermava H. Lefebvre – “*si accompagna a una degradazione dell'architettura e del quadro urbanistico. La gente è costretta alla dispersione, soprattutto i lavoratori, allontanati dai centri urbani. Ciò che ha dominato il processo di espansione delle città, è la segregazione economica, sociale, culturale. [...] L'urbanizzazione della società si accompagna a un deterioramento della vita urbana [...] È pensando a questi abitanti delle periferie, è pensando alla loro segregazione, al loro isolamento, che parlo in un libro di “diritto alla città”*»<sup>14</sup>.

Tale “diritto” è dunque inteso come diritto alla vita urbana (e, quindi alla vivibilità dell'*urbs*), nella rinnovata centralità che gli attuali interessi occupano: diritto all'accessibilità dei luoghi di incontro, ai ritmi di vita e ai modi di utilizzazione del tempo che consentono un uso pieno delle risorse: spaziali e temporali, oltre che infrastrutturali e abitative.

È proprio sotto il profilo della scelta del modello da assumere nella definizione dell'assetto territoriale, al fine di garantire l'accesso alle ‘risorse’ da parte di tutte le fasce della popolazione, che rileva la riflessione sull'urbanistica di genere.

### 3. *Funzione urbanistica, politiche urbane e “urbanistica di genere”: lo spazio urbano come spazio di eguaglianza*

Come è stato sottolineato, “*l'urbanistica appartiene originariamente all'area della sociologia e dell'economia, poiché riguarda l'evolversi nel tempo dei fenomeni sociali ed economici sul territorio*”<sup>15</sup>.

Anche se originariamente l'urbanistica ha riguardato per lo più esclusivamente la città (appunto, da “*urbs*”), l'oggetto di attenzione della materia ha assunto via via nel tempo una dimensione ben più ampia.

È noto che la finalità generale dell'urbanistica sia la disciplina degli usi del territorio, con il chiaro obiettivo di tutela dello stesso (preservandone le risorse)<sup>16</sup>.

La pianificazione e la programmazione del territorio, dunque, devo-

<sup>14</sup> H. LEFEBVRE, *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, Ombre Corte, Verona, 2018, pp. 7-20.

<sup>15</sup> P. URBANI, *Urbanistica* (voce), *Enc. Treccani, Diritto on line*, 2019.

<sup>16</sup> Per tutti, si veda P. URBANI, *Urbanistica (dir. amm.)*, *Enc. Dir.*, XLV, 1992.

no prendere in considerazione tutti gli interessi che su quel territorio insistono, sia con riferimento all'aggregato urbano, che al resto dell'area presa in considerazione, avuto riguardo alla specifica destinazione dell'area stessa.

Anche la giurisprudenza ha da tempo recepito un concetto di territorio inteso non più (solamente) come “spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria”, ma piuttosto come “risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive e storiche) ... all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale”<sup>17</sup>.

L'ordinato sviluppo del territorio – inteso nel senso più ampio sopra descritto – rientra nell'ambito di cura degli interessi primari dello Stato; dunque, le relative politiche volte al perseguimento degli interessi pubblici devono essere improntate alla sua garanzia<sup>18</sup>.

Come è stato rilevato, lo Stato mira a rimuovere gli ostacoli normativi e di tipo economico e sociale e, in questa prospettiva, all'urbanistica viene comunemente attribuito carattere “traente e propulsore” verso un nuovo modello di società civile<sup>19</sup>.

È in questa cornice che si inserisce la c.d. urbanistica di genere come funzione complementare dell'urbanistica tradizionalmente intesa.

Di urbanistica di genere si è iniziato a parlare in tempi relativamente recenti, nell'ambito del dibattito sulla differenza di genere e non è un caso che tale dibattito abbia coinvolto non solo urbanisti, ma anche architetti e sociologi, al fine di indicare l'impatto sulla collettività delle politiche di pari opportunità, delle azioni positive e del *mainstreaming* di genere.

In particolare, ci si è chiesti in che modo le politiche urbane possono influenzare l'aspetto dell'inclusività attraverso un approccio strategico

<sup>17</sup> C. cost. 16 luglio 2019, n. 179, in *Foro amm.* (II), 2020, 10, 1818. Si veda anche C. cost., 23 luglio 2024, n. 142, in *Foro amm.* (II), 2025, 3, II, 301 e i precedenti ivi richiamati, con la quale la Corte rimarca che la pianificazione del territorio non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è rivolta anche alla “realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti”.

<sup>18</sup> In argomento, tra i più recenti, sia consentito rinviare a M. SINISI, *Introduzione allo studio del Diritto Urbanistico*, in A. LABOCETTA (cur.), *Manuale di diritto Urbanistico*, Pacini Giuridica, 2024.

<sup>19</sup> P. URBANI, *Urbanistica*, cit.

che si ponga come obiettivo il raggiungimento dell'uguaglianza in ogni ambito della società e che preveda l'integrazione di una prospettiva di genere nell'attuazione a livello locale degli obiettivi politici.

Va svolta in proposito una considerazione preliminare: le politiche contro le disuguaglianze di genere tendono ancora oggi a essere in qualche modo marginalizzate e tecnicizzate ed è quindi fondamentale che si punti su politiche innovative, in grado di fornire una risposta concreta alle relative esigenze.

Rispetto agli indicati obiettivi è possibile valutare l'incidenza delle scelte in tema di programmazione territoriale e organizzazione urbana.

Ci sono tuttavia almeno tre aspetti preliminari, si potrebbe dire tre fasi, da considerare: (i) la prima attiene alla presa di coscienza, non sempre scontata, che richiede interventi di sensibilizzazione circa le problematiche e una maggiore attenzione a individuare le strategie d'azione; (ii) la seconda si caratterizza per il riconoscimento e per la messa in campo di azioni/comportamenti proattivi; (iii) la terza fase è quella della sicurezza (concetto in precedenza richiamato e al quale si rinvia).

Il secondo punto è quello che costituisce l'oggetto primario della presente riflessione.

Il limite intrinseco delle politiche attuate fino ad oggi è stato quello di affrontare gli effetti della disuguaglianza, spesso senza però riuscire a incidere sulle cause più profonde poste all'origine, che di fatto impediscono il pieno godimento dei diritti e condizionano l'esercizio delle libertà.

È da questa considerazione che deve iniziare la presa di coscienza a più livelli – personale, collettivo e pubblico –, per poi orientare le successive scelte e azioni dei decisori pubbliche, quanto più mirate possibile e quanto più possibile volte a prevenire le disuguaglianze e non solo a porvi rimedio.

In questa breve riflessione ci si soffermerà proprio sulla sostenibilità urbana intesa non solo sotto i profili urbanistici e ambientali, ma territoriali ad ampio raggio, attraverso lo sguardo agli aspetti sociali (socio-economici) che caratterizzano la collettività di riferimento e sui quali anche le scelte pianificatorie evidentemente incidono, in primo luogo attraverso la promozione dell'accessibilità di tutte le aree del territorio e dei servizi, nel rispetto del parametro della sostenibilità.

Il modello urbano si dovrebbe caratterizzare per la piena rispondenza alle esigenze di sostenibilità, nel senso più ampio di cui si dirà *infra* par. 4, che impongono l'agevolazione all'accesso a beni e servizi e la riduzione, dei divari presenti nelle collettività di riferimento (divario sociale; divario digitale etc).

In un contesto così delineato, caratterizzato da aspettative elevate, occorre che le politiche pubbliche gestiscano e analizzino prioritariamente una elevata quantità di dati al fine di mettere in campo una serie di azioni integrate volte anche a pensare e progettare servizi e modalità di accesso agli stessi, che rispondano alle differenti esigenze individuali.

Dunque, se da un profilo urbanistico ed edilizio gli standard fissano dei limiti inderogabili (densità edilizia, altezza, distanza tra i fabbricati, rapporti tra gli spazi etc.), sotto il profilo qui attenzionato si tratta di trovare in concreto una corrispondenza tra la previsione e l'equa utilizzazione degli spazi e dei servizi connessi.

I processi in atto dovrebbero cioè essere destinati a ridisegnare il modo di vivere gli ambienti urbani (trasporti e mobilità, efficienza energetica e consumi domestici, sicurezza urbana, ecc.), con un impatto significativo.

Si è parlato di “*principio di efficienza insediativa*” per indicare che i sistemi urbani devono “*rispondere a logiche di efficienza sia in termini di adeguato soddisfacimento dei bisogni esprimibili dalle diverse coorti di abitanti e di utilizzatori urbani ... sia in termini di ottimale organizzazione dello spazio urbano*”<sup>20</sup>.

Per questa ragione non possono non costituire parte integrante delle politiche urbane le politiche di genere.

Non è un caso che il dibattito sulle c.d. ‘città intelligenti’ abbia riportato al centro dell’attenzione la necessità di non mettere in primo piano esclusivamente la dimensione infrastrutturale e meramente tecnologica dell’aggregato urbano, ma piuttosto quella di valorizzare la disponibilità e la comunicazione, nonché l’‘infrastruttura sociale’ (il cosiddetto capitale umano e sociale, per utilizzare la terminologia di Hollands).

È per questo motivo che nell’attuazione delle politiche pubbliche attraverso le decisioni amministrative, si fa strada un concetto di ‘*smartness*’ volto a sottolineare un ampliamento e un arricchimento della dimensione urbana in una pluralità di direzioni.

Le politiche urbane e rigenerative svolgono un ruolo centrale nella definizione delle azioni volte al superamento dei problemi legati all’urbanizzazione: si pensi alla distinzione tra gli insediamenti urbani di nuova progettazione e quelli che derivano dal rinnovamento o dalla riconversione di precedenti nuclei, adattandosi ai nuovi parametri di sviluppo urbano sostenibile integrato (sul punto si veda *infra*, par. 4).

<sup>20</sup> E. BOSCOLO, *Un catalogo di principi (operanti) per l’urbanistica contemporanea*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2024, fasc. 2, p. 85 ss.

Tuttavia neanche guardando alle esperienze estere, spesso menzionate tra le buone pratiche come migliori esempi di ‘città intelligenti’, si percepisce una vera e propria messa a fuoco delle diseguaglianze di genere in termini di politiche attive nell’ambito della riorganizzazione e riprogrammazione territoriale; ciò nonostante la caratterizzazione maggiormente inclusiva che viene generalmente riconosciuta a tali modelli.

C’è dunque da chiedersi quale sia il ruolo – e quali le potenzialità – delle politiche urbane nel raggiungimento dell’obiettivo dell’inclusione sociale, coerentemente con quel modello di giustizia sociale largamente condiviso nelle politiche di sviluppo urbano.

Come significativamente affermato, lo spazio pubblico “è ogni luogo della città nel quale coloro che entrano non sono predefinti” e, in questo senso, il corollario dell’accessibilità “è che lo spazio pubblico sia accessibile non solo fisicamente ma anche socialmente, e quindi sia inclusivo, consentendo l’eterogeneità degli utenti, e sia propedeutico all’integrazione ed al rafforzamento dei legami sociali”<sup>21</sup>.

Gli effetti – positivi o negativi – delle azioni pubbliche (o della mancanza/inidoneità delle stesse) determinano la percezione dello spazio pubblico, talvolta come “manifestazione del disordine urbano, del conflitto.”<sup>22</sup>.

L’intervento pubblico si deve collocare proprio nel solco di tale percezione, rendendosi proattivo nella progettazione dei centri urbani e nella definizione di strumenti idonei a garantire l’accessibilità ai servizi sul territorio, ben sapendo che la determinazione delle condizioni di vita e di vivibilità di un territorio, di mobilità e di interazione con l’ambiente urbano rappresentano il necessario presupposto per l’inclusione sociale di tutte le fasce degli abitanti.

Gli obiettivi sono essenzialmente tre: (i) la garanzia di un accesso equo e universale a tutti i servizi urbani, ivi compresi trasporti pubblici, ma anche spazi verdi e attività culturali; (ii) una maggiore autonomia individuale, come conseguenza di una progettazione che favorisca la maggiore accessibilità, soprattutto a garanzia delle fasce più deboli; (iii) l’inclusione sociale intesa come garanzia di partecipazione alla vita della città. A tale ultimo fine, non vi è dubbio che la riduzione, fino all’eliminazione, delle barriere fisiche contrasti l’isolamento, migliorando la coesione sociale e promuovendo un ambiente più inclusivo e accogliente per l’intera collettività.

<sup>21</sup> Così R. URSI, *La sicurezza nelle città*, cit., p. 1702.

<sup>22</sup> R. URSI, *La sicurezza nelle città*, cit. e la bibliografia ivi richiamata, in particolare, H. LEFEBVRE, *Chi ha diritto alla città*, Marsilio, 1970.

È in questa più ampia ottica che va inquadrata la questione delle politiche urbane come misure che concorrono a garantire l'uguaglianza di genere.

Sul tema ci sono numerosi studi: si ricorda per tutti lo studio di Hollands, che evidenzia il rischio di discriminazione sociale e di disuguaglianza di genere insito nei processi di innovazione urbana.

Si parla di 'urbanistica di genere' proprio con riferimento a un approccio alla pianificazione e alla programmazione territoriale che propone un modo di pensare e progettare la città in considerazione delle diverse esigenze della popolazione, allo scopo di creare uno spazio urbano integralmente fruibile e quindi maggiormente vivibile per tutte le fasce della popolazione.

È tuttavia significativo un dato: in Italia il dibattito sull'urbanistica di genere si è aperto solo pochi anni fa ed è attualmente ancora in una fase iniziale, nonostante la crescente sensibilizzazione sul tema, nelle sue varie declinazioni.

Storicamente le città sono state costruite da uomini per rispondere alle esigenze di una società che vedeva le donne in una dimensione principalmente – se non esclusivamente – domestica.

Ciò ha comportato una ridotta considerazione delle esigenze delle stesse nella programmazione territoriale in rapporto a quelle degli uomini lavoratori che "occupavano lo spazio pubblico" e pertanto tale spazio doveva essere a ciò funzionalizzato, in via prevalente o esclusiva.

Già nel dibattito estero furono sottolineate, fin dagli anni sessanta, le criticità di questo modello di città. Più in particolare, le maggiori critiche investirono la "zonizzazione delle attività". Ciò in quanto la conformazione spaziale dell'ambiente urbano spesso allontanava le donne dalle attività produttive, sul presupposto della prevalenza o unicità delle mansioni svolte in termini di cura e attività domestica.

Tali considerazioni hanno indotto la netta suddivisione dello spazio in spazio pubblico, inteso come spazio prevalentemente maschile, e spazio privato, come spazio prevalentemente femminile.

Alla zonizzazione del territorio è stata affiancata una riflessione sul sistema dei trasporti, anch'esso non sempre adeguato a soddisfare le esigenze delle lavoratrici (spesso part time per conciliare il proprio lavoro con quello domestico), che ha imposto di essere ripensato nella predetta ottica.

Più specificamente, l'urbanistica di genere fa notare in modo più ampio come il modo di vivere la città cambia non solo in base al proprio genere, ma anche al proprio *status* economico, al lavoro che si svolge e all'appartenenza sociale. Di conseguenza l'urbanistica di genere non ri-

guarda solo la differenza uomo-donna, ma in senso ampio le differenti fasce di popolazione e, in particolare quelle deboli, quali bambini, anziani e persone con disabilità, che richiedono di essere maggiormente attenzionate e concretamente considerate.

Ciò vuol dire che, al fine di realizzare città inclusive, occorre una effettiva ponderazione di tutti gli indicati elementi e di qualunque altro fattore che possa rivelarsi implicitamente discriminatorio; l'urbanistica di genere nasce pertanto proprio con lo scopo di definire le politiche urbane con particolare attenzione alla relazione tra genere e spazio urbano.

Lo spazio urbano diventa in quest'ottica lo spazio di esercizio dei propri diritti e l'urbanistica lo strumento per la piena attuazione degli stessi, coerentemente con il ricordato precetto costituzionale di cui all'art. 3, che attribuisce allo Stato il compito di rimuovere 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*". È del resto noto che grava sullo Stato un 'obbligo di protezione' dei diritti ed è questa la dimensione 'positiva' dei diritti – fondamentali – che si aggiunge a quella 'negativa' volta alla difesa dalle ingerenze altrui.

Non ci si addentrerà nel dibattito scientifico che tradizionalmente ha caratterizzato la distinzione tra diritti civili e diritti sociali e la connessa differenziazione tra diritti civili, d'impronta liberale, a cui corrisponde solitamente un obbligo di non fare e, dunque, di astensione da parte dello Stato e i diritti sociali, la cui realizzazione richiede un comportamento proattivo dello Stato, un obbligo di fare, fermo restando che lo stesso criterio classificatorio è stato messo in discussione dalla dottrina più recente che ha sottolineato come tutti i diritti, a prescindere dalla categoria di appartenenza, necessitano per la propria attuazione anche di misure positive.

Quello che si vuole sottolineare in questo breve contributo è il ruolo del decisore pubblico nella definizione dello spazio urbano e la possibilità di orientare alcune delle funzioni dell'urbanistica – e della programmazione del territorio in generale – alla realizzazione di spazi urbani con vocazione maggiormente inclusiva.

#### 4. *L'attuazione delle politiche di gender equality e il fattore rigenerativo nel più ampio quadro della sostenibilità sociale*

Come noto, la p.a., nell'esercizio della propria attività discrezionale, deve valutare l'interesse collettivo e gli interessi privati in rapporto all'interesse pubblico, perché, come autorevolmente sottolineato, "*non è con*

*l'indiscriminato sacrificio dell'interesse privato che si attua il miglio interesse pubblico*"<sup>23</sup>.

Occorre allora chiedersi in che modo e con quali strumenti l'interesse pubblico e quello privato possano confluire nell'organizzazione di uno spazio pubblico rispondente alle predette esigenze.

La complessità della tematica, attiene in primo luogo proprio alla pluralità degli aspetti che vengono in rilievo, dalla variabilità degli stessi in base al momento storico e al territorio di riferimento e, conseguentemente, alla difficoltà di classificare e, da ultimo, attuare le misure maggiormente adeguate a dare concretezza agli obiettivi prefissati.

La riflessione sulla conformazione dello spazio pubblico, introdotta con riferimento alla funzione urbanistica in generale e alla 'non neutralità' della tipologia di soggetti con riferimento ai quali viene improntata la costruzione dello spazio urbano, non può prescindere dall'esame delle possibilità offerte dalle azioni rigenerative nel quadro della riorganizzazione territoriale ai fini dell'emersione di nuovi approcci a una progettazione maggiormente inclusiva, posto che la rigenerazione è diretta a realizzare una "*rinascita in senso ampio di strutture territoriali*"<sup>24</sup>.

È stata in proposito sostenuta in dottrina la necessità di ricondurre la rigenerazione urbana all'alveo della pianificazione urbanistica ordinaria, anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale<sup>25</sup>.

Alla rigenerazione viene associato in primo luogo un carattere trasformativo; una trasformazione che riguarda tanto le attività urbanistiche quanto quelle aventi carattere non strettamente o non solamente urbanistico.

Sotto quest'ultimo profilo basti pensare a tutte quelle misure che pure sono riconducibili alla sfera della rigenerazione in assenza di una vera e propria programmazione territoriale in termini di (ri)progettazione urbanistica, bensì in virtù di interessi, spesso socio-culturali, da cui l'espressione di 'rigenerazione culturale'.

<sup>23</sup> Per tutti, si ricorda F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, 1975, pp. 807 ss., e poi in *Scritti giuridici*, 2006, 4° vol., pp. 3223 ss. la cui attualità di pensiero è di chiara evidenza.

<sup>24</sup> M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2022, p. 394. Sul punto si veda anche A. BARTOLINI, voce *Urbanistica*, in *Enc. dir.*, I, Tematici, III-Funzioni Amministrative, 2022, 1292, il quale sottolinea l'ampiezza del concetto di rigenerazione, che non comprende solo i profili materiali di "risanamento" o "ristrutturazione" dell'edificato esistente, ma anche la "*rigenerazione dei valori immateriali del luogo, implementando interventi volti a renderli più sicuri, più vivibili*".

<sup>25</sup> G. MARI, *Pianificazione urbanistica e rigenerazione urbana: riflessioni a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2025*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2025, fasc. 3, p. 173 ss.

Spesso si parla anche di ‘rigenerazione gentile’ in associazione al *welfare* culturale, concetto al quale si deve opportunamente rinviare, così come ai profili ad esso connessi<sup>26</sup>.

È comunemente riconosciuto infatti che per promuovere un cambio di rotta in ambito urbanistico che orienti gli interventi verso l’inclusività e la sostenibilità, è necessario avere riguardo ai meccanismi di *governance* sia verticali che orizzontali, ed è su questi ultimi che si innesta il ruolo delle azioni a carattere rigenerativo (di macro-rigenerazione e di micro-rigenerazione).

L’attenzione nei processi di pianificazione e rigenerazione urbana all’individuazione delle necessità effettive degli abitanti – intervenendo con la rigenerazione anche in senso ‘correttivo’ – è il presupposto per evitare il rischio di ‘parzialità’ insito nella funzione, ovvero il soddisfacimento delle sole esigenze di una categoria di persone con conseguente esclusione o marginalizzazione delle altre.

Da questo punto di vista l’attenzione è per lo più sui meccanismi di micro-rigenerazione, caratterizzati proprio da un processo partecipativo che coinvolge la collettività di riferimento in relazione al (ri)uso dei beni comuni urbani laddove l’azione dell’Amministrazione si sia rivelata insufficiente.

Dunque si favoriscono iniziative ‘dal basso’ (*bottom up*) che sperimentano esperienze collettive di ‘riappropriazione’ di beni comuni e di spazi, funzionali al soddisfacimento degli interessi fondamentali della collettività territoriale di riferimento.

Appare chiaro come tale partecipazione, promossa dagli enti locali in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale, ai sensi dell’art. 118, co. 4, Cost., debba far emergere le esigenze di tutte le fasce della popolazione, così garantendo l’integrazione delle rispettive istanze e scongiurando la marginalizzazione di specifiche esigenze, magari attribuibili a fasce più deboli o meno rappresentate.

Come detto in precedenza, la consapevolezza che la pianificazione in generale possa avvenire sia in termini inclusivi che – all’opposto – in termini escludenti, porta necessariamente a riflettere sul ruolo dell’urbanistica in generale e delle azioni rigenerative in particolare come possibile strumenti inclusivi.

È del resto noto che il crescente numero di interessi che ad oggi risul-

<sup>26</sup> Tra i più recenti contributi, si veda, per tutti, G. PIPERATA, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell’esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, 1/2024.

ta coinvolto nella definizione delle politiche urbanistiche e delle misure di rigenerazione deriva dalla più ampia visione della programmazione territoriale, che non tiene conto solo degli interventi urbanistici in senso stretto, ma di tutti gli interventi che riguarda il territorio nel suo complesso e, sempre più spesso, il tessuto sociale di un determinato ambito territoriale.

È proprio sull'aspetto della sostenibilità "sociale" oltre che ambientale – concetto in precedenza anticipato – che si riflette l'interesse per le misure rigenerative, stante la capacità delle stesse di potenziare l'aspetto identitario del territorio attraverso misure c.d. di "rigenerazione culturale".

Con uno sforzo di sintesi, forse eccessiva, ma necessitata dall'impossibilità di riassumere in poche battute le molteplici criticità, pare opportuno evidenziare due macro aspetti da considerare ai fini del dibattito su una rinnovata idea di rigenerazione che possa farsi strumento attivo di politica urbana ai fini dell'abbattimento delle diseguaglianze di genere.

Da un lato vi è un aspetto, per così dire, 'procedurale', che attiene: (i) al ruolo dei Comuni e, per prossimità, di tutti gli attori pubblici in generale e, in senso più ampio, del coordinamento tra i diversi livelli di territorio nell'attuazione delle politiche locali e (ii) alla partecipazione alle iniziative di trasformazione territoriale e alla corretta rappresentanza di tutte le categorie attraverso procedure di co-programmazione e co-progettazione.

L'altro aspetto che viene in rilievo è di tipo contenutistico e attiene all'oggetto della rigenerazione e a come indirizzarne l'attività agli indicati fini. Tale tema è certamente più ampio.

Pur non menzionando l'urbanistica di genere, il disegno di legge attualmente in discussione adotta una concezione ampia di rigenerazione, tanto ampia da fare un chiaro riferimento al "*miglioramento nell'ambiente urbano dal punto di vista sociale, ambientale e culturale*", affermando che gli interventi che comportino tale miglioramento "*possono già essere considerati rigenerazione urbana di per sé*"; ciò sul presupposto per cui "*a città che si sono via via «allargate nel territorio» corrispondono infatti «comunità spaesate e impaurite». La perdita dei luoghi che caratterizzano la vita delle comunità infatti ha un impatto negativo diretto sulle comunità stesse*" – e ancora che – "*La rigenerazione quindi non è uno strumento, ma un metodo*"<sup>27</sup>.

Tra le finalità è inoltre espressamente indicata la seguente: "*favorire*

<sup>27</sup> DDL S. 29 - XIX Leg.

*l'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane e la compresenza e l'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, servizi e attività sociali, culturali, educativi e didattici promossi da soggetti pubblici e privati nonché spazi e attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e per la socializzazione, con particolare considerazione delle esigenze dei soggetti con disabilità*".

Nel testo unificato adottato dalla Commissione si legge che: *"La rigenerazione urbana dovrebbe essere una policy che, superando la semplice trasformazione "fisico-spaziale" dei luoghi, agisce per migliorare il rapporto tra spazio e società a favore delle persone, delle attività economiche e dell'ambiente attraverso misure materiali e immateriali, seguendo un modello multidimensionale di sviluppo"*.

È del resto stata sottolineata anche in dottrina l'importanza che il testo di legge che verrà approvato favorisca l'innovazione dei tessuti urbani promuovendone una maggiore *"multifunzionalità"* e che operi nell'ambito della visione della *"città della prossimità"*<sup>28</sup>.

Assume dunque un ruolo centrale quel principio di 'sostenibilità sociale' di cui si è detto, il cui riferimento è espresso anche in varie disposizioni regionali, al quale è stata riconosciuta una duplice valenza: *"introduttiva e ricostruttiva del contesto, da un lato, metodologica per il potenziamento di modalità d'azione variamente co-deliberative, dall'altro"*<sup>29</sup>.

Il riferimento alla sostenibilità sociale come obiettivo perseguito a livello regionale emerge negli atti di programmazione e di gestione del territorio e talvolta viene correlata agli obiettivi di rigenerazione urbana, in particolare ove preordinati a garantire la sicurezza della città, nell'accezione in precedenza riportata<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, cit.

<sup>29</sup> Sul punto, si veda il contributo di A. SIMONATI, *Il governo del territorio nel prisma delle politiche regionali sulla sostenibilità sociale*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1/2024. Come rileva l'A. esistono plurime accezioni della sostenibilità (ambientale, sociale, culturale etc) e le varie accezioni/dimensioni della stessa *"si compensano idealmente a vicenda, andando a comporre un complesso prisma. Se in generale può ritenersi che per "sostenibilità" si intenda la possibilità che un processo di sviluppo si mantenga nel tempo, sul fronte giurpubblicistico con questo termine comunemente si indice l'esigenza che l'azione integrata delle istituzioni ... persegua obiettivi di equità, puntando all'eliminazione delle disuguaglianze e delle discriminazioni nei confronti delle persone per vari motivi svantaggiate. L'idea di fondo, pertanto, è consentire a tutti di vivere in un contesto idoneo a permettere loro di esprimere pienamente le loro potenzialità"*.

<sup>30</sup> In questi termini, si veda A. SIMONATI, *Il governo del territorio nel prisma delle po-*

Anche il DDL S. n. 1623, recante “*Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*”, al Capo VI, in tema di Governo del territorio, all’art. 18, prevede “*Principi e criteri direttivi per la determinazione dei LEP relativi alla pianificazione urbanistica*”. Tale disposizione, nell’attuale formulazione, prevede che il Governo eserciti la delega determinando – tra le varie cose – la “*promozione di politiche di pianificazione che rispondano alle esigenze di tutte le fasce della popolazione, favorendo l’accesso a servizi e infrastrutture, ivi comprese le misure finalizzate al superamento delle barriere architettoniche a beneficio delle persone con disabilità*” (lett. e).

Dunque, pur in assenza di espressi rinvii all’urbanistica di genere, molte sono le disposizioni che vi si ricollegano pur indirettamente e, in quest’ultimo caso, attraverso il significativo legame dei l.e.p. con le politiche di pianificazione, da improntare alle esigenze di tutela “*di tutte le fasce della popolazione*”<sup>31</sup>.

Si capisce pertanto perché nel quadro così descritto, in una visione integrata dell’urbanistica e della rigenerazione finalizzata al riequilibrio urbano sia stata da più parti rimarcata la necessità di un approccio onnicomprensivo e funzionale dell’urbanistica in generale, che “*attualizzi le ragioni del piano*”, e dunque la necessità di riscontrare le predette esigenze con un piano regolatore flessibile, “*condiviso*” e “*adattivo*”<sup>32</sup>.

*litiche regionali sulla sostenibilità sociale*, cit. l’A. afferma in proposito che “*solo il passaggio dalla logica della riqualificazione del territorio a quella della rigenerazione può comportare una nuova definizione degli spazi, tale da determinare una maggiore razionalità di utilizzo edilizio*” e che “*la sostenibilità sociale si realizza, secondo l’orientamento accolto, anche mediante la capacità di ripensare il ruolo dello spazio pubblico, riprogettandolo in chiave multifunzionale, con un occhio di riguardo alle dotazioni infrastrutturali per l’efficientamento dei servizi erogati e l’adeguamento delle reti tecnologiche. In tale contesto le priorità sono chiaramente correlate alla protezione dei diritti fondamentali delle persone*”.

<sup>31</sup> In generale, in argomento, G. DURANO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Milano, 2018, p. 548.

<sup>32</sup> In questi termini si veda E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l’urbanistica contemporanea*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1/2023. L’A., in tema di rigenerazione e riduzione del consumo di suolo, rimarca la necessità di un approccio comprensivo, che attualizzi le “*ragioni del piano*”. Dunque, “*non una rigenerazione puntiforme, lenticolare, ma una nuova generazione di piani rigenerativi e contenitivi ad un tempo*”; sottolineando altresì come “*quegli stessi interventi dovrebbero anche garantire ...una maggiore inclusività del tessuto urbano, superando faglie territoriali che si tramutano in fattori di esclusione e determinano diseguaglianze territoriali*”. Da questo punto di vista, si sottolinea altresì come la rigenerazione possa diventare “*anche il principale laboratorio di sperimentazione di forme di riappropriazione collettiva dello spazio urbano da parte di comunità responsabili*”.

### 5. *Brevi considerazioni conclusive*

Da quanto detto emerge una visione delle politiche urbane – intese, come si è visto in senso ampio – come strumento per recuperare il *welfare* urbano secondo il principio di prossimità e, dunque, anche l’inclusione sociale.

Se infatti è vero che l’ordinato sviluppo del territorio rientra nell’ambito di cura degli interessi primari dello Stato, è altrettanto vero che l’organizzazione territoriale non può prescindere dagli aspetti economici, sociali e culturali, tanto che sempre più spesso questi aspetti sono entrati a far parte delle politiche pubbliche del territorio con azioni mirate.

Da tali considerazioni ha preso le mosse la presente riflessione sull’urbanistica di genere, che rappresenta solo una delle declinazioni del concetto di sostenibilità sociale e di un approccio ‘identitario’ del territorio (si pensi alle politiche volte a salvaguardare le attività economiche locali caratterizzanti i centri storici dell’aggregato urbano, come le piccole botteghe artigiane).

Come è stato sottolineato, “*la teorizzazione delle città come sistema complesso adattivo è ormai patrimonio acquisito (le città vengono considerate non più come artefatti progettati, ma come sistemi complessi)*”; tuttavia, l’urbanistica continua ad occuparsi in modo programmatico della suddivisione degli spazi e, nonostante le consapevolezze espresse, “*difficilmente si focalizza sui bisogni dei soggetti che ‘fanno uso’ dello spazio urbano*”<sup>33</sup>.

Da qui la necessità di dare voce alle esigenze emergenti e spazio a un nuovo volto dell’urbanistica, corrispondente alla rivalutazione e alla attualizzazione delle esigenze del territorio e delle comunità che lo abitano.

Infatti solo attraverso l’esame dei soggetti scelti come ‘modello urbano’ e la critica degli spazi non funzionalizzati rispetto alle esigenze inclusive, è possibile adottare prospettive plurali in grado di raggiungere l’obiettivo una politica urbana che garantisca l’eguaglianza di genere.

L’esame del rapporto tra soggetti e spazi urbani consente di evidenziare le criticità e l’inadeguatezza di alcune categorizzazioni generali che, proprio per il carattere dell’astrattezza, prescindono dalle differenze e hanno perciò l’effetto di ricondurre tutto a un unico punto di vista (quello, per l’appunto, del soggetto assunto a prototipo per il modello urbano).

<sup>33</sup> E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l’urbanistica contemporanea*, cit.

È del resto noto che la configurazione degli spazi influenza (e viene influenzata da) il riconoscimento e la partecipazione plurale<sup>34</sup>.

Come è stato sottolineato in dottrina, il territorio “*al di là della sua (apparente) accezione semantica, è un corpo vivo, soggetto a costanti spinte adeguatrici provenienti dalle mutevoli esigenze sociali, un corpo che tuttavia permane sottoposto alle maglie dell’ordinamento che ne dovrebbe cogliere l’innata tendenza evolutiva, agevolandola sin dove possibile e non limitandosi ad ostacolarla*” e, in quest’ottica, anche il tema della rigenerazione urbana si inserisce in un “*contesto di confronto permanente tra interessi e relative situazioni soggettive, di natura pubblica e privata, a contenuto economico o anche socio-culturale*”<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> In tal senso, il geografo e antropologo D. HARVEY, *The right to the city*, in «*New Left Review*», 53, 2008, pp. 23-40.

<sup>35</sup> M. R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in F. Cusano (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2025, 1587. Sul punto si veda anche M.A. SANDULLI, *Edilizia*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Funzioni amministrative*, 2022, 405 ss.

LUCIA FIORELLI

## DIVIETO DI LICENZIAMENTO: MATRIMONIO, MATERNITÀ E CONVIVENZA *MORE UXORIO*

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Tutele della lavoratrice madre: evoluzione del quadro normativo. – 2. Matrimonio, maternità e convivenza *more uxorio* nella giurisprudenza. – 3. Squilibrio nella suddivisione dei carichi familiari e tutela del padre lavoratore.

### *Introduzione*

La complessa architettura del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nell'ambito delle 5 diverse missioni, valorizza, tra gli altri, l'obiettivo del raggiungimento dell'inclusione e coesione sociale, nonché la priorità trasversale della gender equality. In particolare la Missione ha l'obiettivo di sostenere l'empowerment femminile, l'imprenditorialità delle donne e il contrasto alle discriminazioni di genere, di incrementare le prospettive occupazionali dei giovani, la formazione e la riqualificazione dei lavoratori, di intervenire sulle politiche attive e sul riequilibrio territoriale, nonché sullo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Tutto ciò assume un ruolo chiave per la crescita economica, l'inclusione sociale e il miglioramento del benessere nel mondo del lavoro.

In questo quadro si evidenzia un imprescindibile legame tra la realizzazione di tali obiettivi e il diritto del lavoro, tanto che negli ultimi decenni la discriminazione basata sul genere è stata oggetto di numerosi studi giuslavoristici<sup>1</sup>.

Infatti, la realizzazione della gender equality passa attraverso una effettiva applicazione del divieto di non discriminazione per genere in tutte

<sup>1</sup> Tra i più recenti v. L. FERLUGA, *I divieti di discriminazione per motivi di genere*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2021; M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria*, Torino, 2019; R. BIANCHERI, G. SPATARI (a cura di), *La situazione italiana a un quarto di secolo dalla Conferenza Mondiale sulle donne di Pechino. Il gap di genere tra ostacoli nel mondo del lavoro e stereotipi culturali*, Pisa, 2018; O. BONARDI (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Roma, 2017.

le fasi del rapporto di lavoro<sup>2</sup>, a partire dalla fase di accesso<sup>3</sup>, nonché rispetto alle condizioni di impiego e, quindi, alla realizzazione di una parità salariale, alla promozione di un equo accesso alle posizioni di leadership, ed in ultimo nella fase della cessazione del rapporto di lavoro.

A tal riguardo assume rilevanza l'articolato, ma spesso frammentato<sup>4</sup>, impianto normativo multilivello che si occupa del diritto antidiscriminatorio. Invero, spesso, il legislatore nazionale ha adempiuto agli obblighi di adeguamento al diritto comunitario in modo non lineare, generando così un intreccio di correzioni e sovrapposizioni normative<sup>5</sup>. Però in questa analisi si vuole porre l'attenzione più nello specifico verso le disposizioni che tutelano la donna rispetto a quelle situazioni che, nell'ottica aziendale, la possono rendere meno 'appetibile' nel mercato del lavoro, quali il matrimonio e la maternità.

Invero, superato lo storico pregiudizio sulle (in)capacità delle donne<sup>6</sup>, oggi sono spesso tali eventi che condizionano sia la fase di accesso al mercato del lavoro che lo svolgimento stesso del rapporto, in termini di progressione di carriera, di qualificazione professionale e di parità di re-

<sup>2</sup> In quest'ottica si evidenzia che se, da un punto di vista formale, la parità di genere sembra essere garantita dall'attuale impianto normativo, tuttavia, sotto il profilo sostanziale, i dati mostrano un quadro decisamente meno equo sia dal punto di vista dell'accesso al mercato del lavoro, che in termini di carriera, di qualificazione professionale e di parità di retribuzione. Cfr. il dossier della Camera dei deputati "L'occupazione femminile" del 28 dicembre 2023.

<sup>3</sup> In questo quadro assumono un rilievo chiave le azioni positive, che trovano ingresso nel nostro ordinamento con la l. 125/1991, poi trasfusa con qualche modifica nel Codice delle pari opportunità, sul punto v. le osservazioni di F. AMATO, M. BARBERA, L. CALAFÀ, *Codificazioni mancate: riflessioni critiche sul codice delle pari opportunità*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 227 ss. Sulle azioni positive in generale nel nostro ordinamento v. C. ALESSI, *Le azioni positive*, in M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria*, op. cit., 512 ss.

<sup>4</sup> S. BORELLI, *Sguardi sul diritto antidiscriminatorio e sulle recenti politiche di genere*, in *Lavoro e diritto*, 3/2022, 502.

<sup>5</sup> F. AMATO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione. Riflessioni e prospettive per la realizzazione di una società multietnica*, in *Lav. e dir.* 2003, 127 ss.; L. CALAFÀ, *Il diritto antidiscriminatorio nazionale "instabile". Cronologia degli interventi legislativi recenti e procedure di infrazione in corso*, in L. CALAFÀ, D. GOTTARDI (a cura di), *Il diritto antidiscriminatorio tra teoria e prassi applicativa*, Roma, 2009, 55 ss.; P. CHIECO, *Frantumazione e ricomposizione delle nozioni di discriminazione*, in *Riv. giur. lav.* 2006, 561 ss.

<sup>6</sup> M. V. BALLESTRERO, *Il posto delle donne nel diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 3/2022, 499.

tribuzione. Sul punto sono emblematiche le affermazioni pronunciate durante l'evento "Donne e Moda" dalla stilista Elisabetta Franchi. Essa ha dichiarato di preferire per posizioni di rilievo donne sopra i quarant'anni perché hanno più tempo da dedicare al lavoro e non c'è rischio che si assentino per la maternità. Tali affermazioni sono, poi, state ritenute discriminatorie dal Tribunale di Busto Arsizio<sup>7</sup> in quanto costituiscono "una condotta oggettivamente suscettibile di determinare, nel contesto nel quale sono state proferite e nella oggettiva percezione da parte del pubblico, una forma di discriminazione indiretta".

### 1. Tutele della lavoratrice madre: evoluzione del quadro normativo

I molteplici interventi del legislatore nazionale volti a promuovere la parità di genere nel mercato del lavoro, la conciliazione tra il lavoro e la vita privata nonché la tutela del benessere familiare, si informano innanzitutto ai principi costituzionali.

Immane il riferimento all'art. 2 della Costituzione in virtù del quale si afferma il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, tra cui va ricompresa la libertà di contrarre matrimonio<sup>8</sup>, nonché la tutela dell'individuo anche nelle formazioni sociali, quale appunto può essere considerata la convivenza *more uxorio*<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Trib. Busto Arsizio, sez. lav., del 4 giugno 2024.

<sup>8</sup> Sul punto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 27 del 1969, ha incluso anche la libertà di contrarre matrimonio tra i diritti inviolabili, considerando l'art. 1, ultimo comma, della legge 9 gennaio 1963, n. 7, contenente disposizioni sul divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio legittimo in quanto persegue "lo scopo di sollevare la donna dal dilemma di dover sacrificare il posto di lavoro per salvaguardare la propria libertà di dar vita a una nuova famiglia o, viceversa, di dover rinunciare a questo suo fondamentale diritto per evitare la disoccupazione".

Allo stesso modo, il giudice costituzionale (Corte costituzionale n. 445 del 2002) ha ritenuto che l'assenza di vincolo coniugale non possa essere legittimo requisito attitudinale per l'accesso agli impieghi pubblici, poiché una siffatta limitazione "si porrebbe in contrasto con i fondamentali diritti della persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, garantiti dall'art. 2 della Costituzione, diritti insuscettibili di essere degradati da esigenze, sia pur socialmente rilevanti, come quelle connaturate alla delicata fase del reclutamento e dell'addestramento militare".

<sup>9</sup> In particolare la Corte costituzionale con la sentenza 15 aprile 2010, n. 138 ha affermato la riconducibilità delle famiglie non matrimoniali, sia etero che omosessuali, alla nozione di formazione sociale ai sensi dell'art. 2 Cost. La Corte afferma che "per formazione sociale deve intendersi ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consen-

Va menzionato l'art. 3 comma 2 Cost. che sancisce un principio di uguaglianza sostanziale, affidando alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana. Rispetto all'introduzione di tale disposizione e alla sua formulazione è innegabile la significativa influenza femminile<sup>10</sup>.

Di rilievo è senz'altro l'art. 4 Cost. che include il diritto al lavoro tra i principi fondamentali della Repubblica, il cui ruolo è stato però rivalutato solamente decenni dopo<sup>11</sup>. Allo stesso modo rileva l'art. 31 Cost. che proclama il compito dello Stato di agevolare la formazione della famiglia.

Infine, qualche considerazione ulteriore va dedicata al comma 1 dell'art. 37 Cost., il quale sancisce la spettanza alla lavoratrice degli stessi diritti e, a parità di lavoro, delle stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Oggetto di maggiori approfondimenti e contrasti è stata la seconda parte del comma, laddove prevede che le condizioni di lavoro consentano l'adempimento della "essenziale funzione familiare" della donna, nonché assicurino alla madre e al bambino una speciale e adeguata protezione.

È stato osservato che la formulazione di tale disposizione presenta un "ambiguo compromesso", frutto proprio delle diverse posizioni rappresentate dai padri costituenti rispetto al ruolo del lavoro delle donne<sup>12</sup>. Ed infatti, pur prestandosi ad interpretazioni tra loro divergenti, a causa dell'ambigua formulazione della disposizione, quella che permette di recuperare la volontà di rinnovamento manifestata dalle forze politiche in fase di stesura richiede che l'art. 37 venga interpretato nel senso che "esso favorisce, attraverso il mutamento delle condizioni di lavoro, l'inserimento

*tire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico". Sul contrasto precedente a tale pronuncia v. G. GIACOBBE, Famiglia o famiglie: un problema ancora dibattuto, in Dir. Fam., 2009, 305.*

<sup>10</sup> V. l'intervento di Teresa Mattei in Assemblea Costituente del 18 marzo 1947 ove si afferma che "le donne italiane desiderano qualche cosa di più esplicito e concreto che le aiuti a muovere i primi passi verso la parità di fatto, in ogni sfera, economica, politica e sociale, della vita nazionale".

<sup>11</sup> V. M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in RGL, supplemento al n. 3/1999, 15ss. In particolare l'art. 4 Cost. è stato oggetto di approfondimenti rispetto alla sua funzione di garantire, non tanto la conservazione del posto di lavoro, quanto un intervento dello Stato, che, attraverso una politica del lavoro opportuna, renda effettivo il diritto al lavoro e rimuova gli ostacoli che impediscono la partecipazione effettiva del cittadino all'organizzazione del Paese (v. Corte cost. n. 78 del 1958), v. anche A. ICHINO e P. ICHINO, *A chi serve il diritto del lavoro*, in Riv. it. dir. lav., n. 1/1994.

<sup>12</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità*, Il Mulino, Bologna, 1978, 112 s.

*e la permanenza delle donne nel lavoro; e, così facendo, favorisce anche la trasformazione dell'assetto della famiglia e la modificazione della posizione, in essa, della donna*"<sup>13</sup>.

Tuttavia, per l'attuazione di tale norma, è necessario attendere per diversi decenni l'intervento del legislatore. In effetti, con la legge del 9 gennaio 1963, n. 7 è stato solamente previsto, per la prima volta, il divieto di licenziare la lavoratrice per causa di matrimonio; mentre la legge sulla protezione della maternità verrà emanata solo nel 1971 (legge n. 1204 del 30 dicembre 1971).

In realtà, la previsione di una tutela così forte solo per la lavoratrice ha storicamente contribuito ad un'emarginazione della donna dal mondo del lavoro, mantenendo irrisolto il dilemma della scelta tra lavoro e famiglia<sup>14</sup>.

Successivamente è stata introdotta la legge sulla Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro (legge n. 903 del 9 dicembre 1977) con cui sono stati riconosciuti al padre alcuni diritti prima previsti esclusivamente per la madre. Tale intervento è risultato utile anche per contrastare la rigidità del sistema, riequilibrandone i contenuti rispetto ai compiti e ruoli maschili<sup>15</sup>.

Inoltre, quest'ultimo intervento, nonostante le critiche che gli sono state mosse per essersi per lo più limitato ad integrare le lavoratrici nella condizione giuridica che fino a quel momento era propria dei soli lavoratori e per il suo approccio prettamente formale<sup>16</sup>, ha segnato una svolta

<sup>13</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità*, op. cit., 122 s. L'A. evidenza che tale interpretazione di fatto elimina dalla disposizione l'aggettivo "essenziale" riferito alla funzione familiare, in quanto, diversamente, ove cioè "l'art. 37 imponesse ai suoi destinatari di conciliare necessariamente le condizioni di lavoro delle donne con le loro «essenziali» funzioni familiari, la norma costituzionale avrebbe sancito l'esistenza per le donne, e solo per loro, di «doveri» familiari da adempiere in via prioritaria; l'essenziale funzione familiare sarebbe così ridotta alla disponibilità di una buona parte di tempo (la maggiore) da dedicare alle cure domestiche."

<sup>14</sup> Sul punto v. C. ASSANTI, *La disciplina giuridica del lavoro femminile*, in *Riv. giur. lav.*, 1960, I, 10 ss.; T. TREU, *Commento all'art. 37 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1976; M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela e/o parità? Le leggi sul lavoro femminile tra protezione e uguaglianza*, Cacucci, Bari, 1979.

<sup>15</sup> Per un approfondimento si rinvia a M. DE LUCA, *La legge di parità prime considerazioni*, in *Dir. lav.*, 1978, I, 465 ss.; A. D'HARMANT FRANCOIS, *Alcuni commenti sulla legge per la parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*, in *Lavoro e prev.*, 1978, I, 663 ss.

<sup>16</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità*, op. cit., 241 s.

nell'ambito degli interventi legislativi sul lavoro femminile. Infatti, esso ha rappresentato l'abbandono di una dimensione meramente protettiva e di tutela volta a favorire la parità e un trattamento uniforme.

Tra l'altro, la legge 903/1977 ha anche inserito il motivo del sesso tra i divieti di discriminazione di cui all'art. 15 della legge n. 300 del 1970. Tuttavia non è stata avvertita la sua portata innovativa, con conseguente scarsa applicazione giurisprudenziale<sup>17</sup>.

A seguire sono intervenute ulteriori modifiche legislative, per lo più connesse con l'esigenza di attuazione del diritto euro-unitario, volte alla realizzazione di un'eguaglianza sempre più sostanziale.

In particolare, nell'ambito di questa analisi risultano di interesse l'emanazione del d. lgs. 151/2001, c.d. T.U. delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, e il d. lgs. 198/2006, c.d. Codice delle pari opportunità<sup>18</sup>.

Proprio nella disciplina a tutela della genitorialità di cui al d. lgs. 151/2001 sembra emergere, in effetti, "un'architettura asimmetrica, nettamente sbilanciata a "favore" della maternità", nonostante essa stessa si ponga l'obiettivo della tutela e del sostegno sia della maternità sia della paternità<sup>19</sup>. Ciò dipenderebbe dall'impostazione, sopra richiamata e condivisa dai padri costituenti nella formulazione dell'art. 37 Cost., che ancora privilegia la valorizzazione della essenziale funzione familiare della donna.

In realtà, anticipando una riflessione che verrà approfondita più avanti, si può ipotizzare che un quadro normativo di questo tipo, che quindi valorizza la funzione materna della donna, possa avere degli effetti collaterali svantaggiosi per la lavoratrice. Nonostante ciò, è innegabile che la previsione del divieto di licenziare la lavoratrice in costanza di matrimonio e di maternità è stata essenziale per tutelare l'interesse delle lavoratrici alla conservazione del posto di lavoro ed alla propria vita coniugale e familiare.

Segnatamente, l'art. 54 d. lgs. 151/2001 prevede la nullità del licenziamento intimato alla lavoratrice dall'inizio della gravidanza<sup>20</sup> fino al ter-

<sup>17</sup> M. MILITELLO e D. STRAZZARI, *I fattori di discriminazione*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, M. BARBERA (a cura di), Milano, 2007, 110.

<sup>18</sup> Ove il primo ha abrogato la l. n. 1204/1971, mentre il secondo le leggi n. 7/1963 e n. 903/1977.

<sup>19</sup> M. MILITELLO, *Questo non è un Paese per genitori (lavoratori)*, in *Lavoro e diritto*, 2/2023, p. 389.

<sup>20</sup> Al comma 2 della disposizione citata si dispone che: "Il divieto di licenziamento

mine del periodo di interdizione dal lavoro previsto al capo III del decreto, nonché fino al compimento di un anno del bambino.

La norma però esclude tale divieto nel caso: “*a) di colpa grave da parte della lavoratrice, costituente giusta causa per la risoluzione del rapporto di lavoro; b) di cessazione dell’attività dell’azienda cui essa è addetta; c) di ultimazione della prestazione per la quale la lavoratrice è stata assunta o di risoluzione del rapporto di lavoro per la scadenza del termine; d) di esito negativo della prova; resta fermo il divieto di discriminazione di cui all’articolo 4 della legge 10 aprile 1991, n. 125, e successive modificazioni.*”.

Per riequilibrare almeno in parte lo squilibrio di tutela verso la madre, la norma prevede anche la nullità del licenziamento determinato dalla richiesta, o dalla fruizione, del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore. A ciò si aggiunge anche il divieto di licenziamento del padre che fruisce del congedo di paternità, di cui agli articoli 27-bis e 28 d. lgs. 151/2001, per la durata del congedo stesso e si estende fino al compimento di un anno di età del bambino.

Allo stesso modo l’art. 35 del d. lgs. 198/2006 sancisce la nullità del licenziamento intimato alla lavoratrice a causa di matrimonio, nonché introduce una presunzione, tale per cui il licenziamento intimato nel periodo che va dalle pubblicazioni di matrimonio, fino ad un anno dopo le nozze, si presume intimato per causa di matrimonio.

Anche in questo caso, la norma fa salva la facoltà del datore di lavoro di provare che il licenziamento è stato determinato, non dal matrimonio, ma da colpa grave che integri giusta causa, cessazione dell’attività dell’azienda cui essa è addetta, ultimazione della prestazione o la scadenza del termine del contratto.

La scelta del legislatore di prevedere delle presunzioni legali relative è chiaramente in linea con la tipica ripartizione dell’onere probatorio prevista in generale nelle ipotesi di discriminazione finalizzata a rendere la tutela effettiva<sup>21</sup>.

A fronte della nullità di tali licenziamenti il legislatore, con la riforma Fornero (l. 92/2012), ha espressamente previsto l’applicazione della tute-

*opera in connessione con lo stato oggettivo di gravidanza, e la lavoratrice, licenziata nel corso del periodo in cui opera il divieto, è tenuta a presentare al datore di lavoro idonea certificazione dalla quale risulti l’esistenza all’epoca del licenziamento, delle condizioni che lo vietavano”.*

<sup>21</sup> Sul punto v. C. COLOSIMO, *L’effettività delle tutele nei meccanismi di attenuazione e inversione dell’onere della prova*, in *Lav. Dir. Eur.*, numero speciale del 2023.

la reintegratoria piena, di cui all'art. 18 co. 1 dello Statuto dei lavoratori<sup>22</sup>. La medesima tutela è applicabile anche ai lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, ai quali si applica la disciplina del d. lgs. 23/2015.

## 2. *Matrimonio, maternità e convivenza more uxorio nella giurisprudenza*

Ciò posto, è interessante analizzare l'applicazione giurisprudenziale di queste tutele, nonché le possibili implicazioni rispetto alla realizzazione di una effettiva tutela della lavoratrice.

In particolare, ci si soffermerà sul divieto di licenziamento in costanza di matrimonio di cui all'art. 35 del d. lgs. 198/2006. Rilevante sul punto è la sentenza della Corte di Cassazione n. 28926 del 2018, nella quale è stato affrontato il problema della possibilità di estendere tale divieto di licenziamento anche al lavoratore<sup>23</sup>.

La pronuncia è stata oggetto di alcune critiche in dottrina, non tanto per la conclusione alla quale giunge, quanto piuttosto per le argomentazioni utilizzate<sup>24</sup>. Infatti, per escludere l'applicabilità della norma rispetto al licenziamento intimato al lavoratore, la Corte non si muove attraverso un'analisi sistematica delle disposizioni antidiscriminatorie nazionali e sovranazionali coinvolte, né menziona le complesse questioni giuridiche e sociali ad esse sottese.

Piuttosto, la statuizione esordisce con l'apodittica affermazione secondo cui la norma deve essere letta "*quale approdo della tutela costituzionale assicurata ai diritti della donna lavoratrice*". A sostegno di ciò richiama poi due pronunce della Consulta nelle quali viene proprio evi-

<sup>22</sup> Di fatto, il legislatore ha formalizzato quello che era il prevalente orientamento giurisprudenziale, ponendo fine all'orientamento minoritario che riteneva applicabile nel caso di licenziamento a causa di matrimonio o di maternità il rimedio civilistico ex art. 1418 c.c.

<sup>23</sup> Con nota in senso favorevole di L. CALAFÀ, *Sul divieto maschile di licenziamento a causa di matrimonio, Il lavoro nella giurisprudenza*, 7/2019, 716 ss; A. OCCHINO, *La questione dell'applicabilità del divieto di licenziamento per causa di matrimonio alle sole lavoratrici*, *Dir. relaz. ind.*, 2/2019, 676 ss; In senso critico v. D. GOTTARDI, *La protezione dai licenziamenti per causa di matrimonio delle lavoratrici non si estende ai lavoratori*, *RIDL*, 2019, II, 195 ss.

In senso opposto v. l'ordinanza del Tribunale di Roma del 16 gennaio 2017 e quella del Tribunale di Vicenza del 24 maggio 2016.

<sup>24</sup> In D. GOTTARDI, *La protezione dai licenziamenti per causa di matrimonio op. cit.*, 196 le argomentazioni della sentenza sono state definite "*frettolose, superficiali e forse addirittura forvianti, se non addirittura contrastanti con la normativa*".

denziata la connessione funzionale tra la tutela della lavoratrice come moglie e quella della lavoratrice come madre.

Segnatamente, la Cassazione menziona le argomentazioni rese dalla Consulta nella sentenza n. 27 del 1969, ove si escludeva l'illegittimità costituzionale della norma allora vigente che sanciva il divieto di licenziamento della donna in costanza di matrimonio<sup>25</sup>. Alla base della ritenuta legittimità della norma si pone il rilievo fattuale per cui i mezzi utilizzati dal legislatore risultavano giustificati dall'esigenza di rendere effettiva la tutela della lavoratrice ma anche da quella di realizzare un bilanciamento tra gli interessi contrapposti<sup>26</sup>.

In realtà, però, nel caso oggetto della pronuncia la questione non riguardava tanto la disparità di trattamento in ragione del sesso, quanto la ragionevolezza della limitazione della libertà di iniziativa economica del datore di lavoro, nella misura in cui il licenziamento per riduzione di personale era escluso dalle ipotesi di legittimità del licenziamento.

Nel ragionamento della Suprema Corte segue, poi, il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale del 28 gennaio 1991, n. 61, con cui è stata dichiarata illegittima la previgente disciplina di tutela della lavoratrice madre<sup>27</sup>, la quale prevedeva la mera inefficacia del licenziamento anziché la nullità<sup>28</sup>. Attraverso il riferimento a tale pronuncia la Cassazione ha voluto valorizzare la stretta connessione funzionale tra le disposizioni che tutelano la lavoratrice in costanza di matrimonio e quelle che la tutelano in costanza di maternità<sup>29</sup>. Di conseguenza, si giustifica l'applicazione della tutela in occasione del matrimonio alla sola lavoratrice con

<sup>25</sup> Art. 1 l. n. 7/1963.

<sup>26</sup> Tanto è vero che la limitazione della libertà di iniziativa economica era necessaria per evitare un sacrificio ad altri interessi parimenti tutelati dalla Costituzione, quale l'essenziale funzione familiare della lavoratrice, nonché l'effettività del diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.

<sup>27</sup> Art. 2 l. 30 dicembre 1971, n. 1204.

<sup>28</sup> La Corte costituzionale ha evidenziato proprio come l'inefficacia del licenziamento, e quindi, un mero differimento non garantisce una protezione adeguata alla donna. Difatti, la tutela costituzionale impone "di adottare misure legislative dirette non soltanto alla conservazione dell'impiego, ma anche ad evitare che nel relativo periodo di tempo intervengano, in relazione al rapporto di lavoro, comportamenti che possano turbare ingiustificatamente la condizione della donna ed alterare il suo equilibrio psico-fisico, con serie ripercussioni sulla gestazione o, successivamente, sullo sviluppo del bambino."

<sup>29</sup> Sul punto v. in senso adesivo R. DEL PUNTA, *La sospensione del rapporto di lavoro. Malattia, infortunio, maternità, servizio militare*. Art. 2010-2111, Giuffrè, 1992, 627 ss. e G. FONTANA, *Il "dialogo" tra Corte Costituzionale e Cassazione in tema di licenziamento della lavoratrice madre*, in MGL, 1991, 1, 4 ss.

l'esigenza di tutelare la maternità e, in particolare, l'essenziale funzione familiare della lavoratrice e la necessità di assicurare alla madre e al bambino una speciale e adeguata protezione.

È proprio questo accostamento del matrimonio alla maternità ad essere criticabile, poiché, come è stato osservato, così argomentando la Cassazione esordisce dal matrimonio per poi disperdersi nella maternità<sup>30</sup>.

Sul punto va certamente osservato che la legge n. 7/1963 è stata introdotta proprio per contrastare la prassi dei licenziamenti delle donne in occasione del matrimonio<sup>31</sup>, quale fenomeno molto diffuso e aggravatosi, come evidenziato nei lavori preparatori, proprio a seguito dell'introduzione della disciplina a tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri (Legge 26 agosto 1950, n. 860).

Tutto ciò è strettamente connesso col fatto che, nel periodo storico in cui è stata emanata la norma, il matrimonio rappresentava l'unico contesto legittimo per la procreazione e la maternità<sup>32</sup>, con la conseguenza che la nascita al di fuori del matrimonio comportava, non solo stigmi sociali, ma anche conseguenze giuridiche, come ad esempio la differenziazione tra figli legittimi e illegittimi. Sicché era proprio il contesto ad imporre un'anticipazione della tutela della maternità, già a partire dal momento del matrimonio, per garantirne l'effettività.

Pertanto, sebbene sia indubbio che storicamente vi sia stata una stretta correlazione tra le due situazioni e che la tutela dell'una era finalizzata alla tutela dell'altra, ad oggi ci si deve interrogare sull'attualità o meno di tale legame.

Invero, la successiva evoluzione della società e dei modelli familiari

<sup>30</sup> D. GOTTARDI, *La protezione dai licenziamenti per causa di matrimonio op. cit.*, 198.

<sup>31</sup> Interessante anche il parere espresso dal C.N.E.L. nella seduta del 24 maggio 1962, n. 44/28 con relatore Franco Volonté, così come il *Libro bianco sui licenziamenti per causa di matrimonio in Italia: situazioni e documentazioni*, del 1961, a cura delle deputate facenti parte dell'Unione Donne Italiane, tra cui Nilde Iotti, Marisa Rodano, Angelina Merlin.

<sup>32</sup> Invero, pur sussistendo la possibilità di ricorrere ad alternative quali la convivenza di fatto oppure i cd. "matrimoni clandestini", esse realizzavano situazioni prive di tutela. Da ciò la necessità dell'introduzione di una tutela. Sul punto v. F. TRAVERSA, *Matrimonio e rapporto di lavoro*, DE, I, 1963, 422; A. CICCETTI, *Procreate ma non sposatevi*, RGL, 1960, I, 42. Cfr. anche M.G. MANFREDINI, *Il problema giuridico del matrimonio quale causa di licenziamento delle lavoratrici*, in Società Umanitaria (cur.), *Licenziamenti a causa di matrimonio, Atti del Convegno di Studio organizzato dal "Comitato di Associazioni Femminili per la parità di retribuzione"*, Milano 25-26 febbraio 1961, Firenze 1962, 42; G. RUBINO, *La tutela della lavoratrice madre*, Napoli 1967, 91; M. MAFFEI, A. VESSIA (curr.), *La tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli*, Novara 1972, 349.

ha comportato un graduale superamento dell'ideale della famiglia nucleare basata sul matrimonio, riconoscendo anche forme familiari diverse, come le famiglie monoparentali, le coppie di fatto e le unioni civili<sup>33</sup>.

Parallelamente a tale evoluzione sociale sono stati realizzati interventi normativi, dapprima volti a superare le differenze tra figli legittimi e illegittimi<sup>34</sup>, successivamente volti proprio a riconoscere diritti alle famiglie non tradizionali, come dispone proprio la legge n. 76 del 2016 (c.d. legge Cirinnà) che ha introdotto la disciplina delle unioni civili e delle convivenze di fatto certificate<sup>35</sup>.

Sicché il matrimonio in Italia è visto sempre più come un'opzione non necessaria per la genitorialità, tendendo, appunto, le nuove generazioni a non associare automaticamente il vincolo coniugale alla stabilità familiare.

Sono proprio tutti questi cambiamenti, sociali e legislativi, che impongono di interrogarsi sull'attualità di una correlazione così stretta tra matrimonio e maternità, considerando anche l'esponentiale aumento dei bambini nati da coppie non sposate<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Sul punto v. V. SCALISI, *La famiglia e le famiglie*, in *Studi sul diritto di famiglia*, Padova, 2014, 15 ss.

<sup>34</sup> Sul punto v. G. FERRANDO, *La riforma della filiazione. Il punto su principi e regole di diritto sostanziale*, in *Rivista AIAF*, 2013, 1. L'A. evidenzia l'intento ambizioso della legge che non mira al mero riconoscimento dei figli nati fuori dal matrimonio, ma a rendere la loro condizione giuridica indifferente rispetto al fatto che tra i genitori vi sia o meno tale vincolo. Invero, viene cancellata dal linguaggio normativo la "terminologia della diversità" sostituendo alle espressioni "figli legittimi" e "figli naturali" l'unico riferimento ai "figli". Si può anche accennare all'osservazione di M. SESTA, *L'accertamento dello stato di figlio dopo il decreto legislativo n. 154/2013*, in *Fam. e dir.*, 5/2014, 454, il quale fa notare che «Un fattore decisivo nel processo che ha condotto all'affermazione dell'unicità dello stato di figlio è da rinvenirsi nei profondi mutamenti del costume; basti considerare che la percentuale delle nascite fuori del matrimonio, pari a 2,59 nel 1975, si è elevata al 23,6 nel 2010, a testimoniare, da un lato, la progressiva perdita di esclusività e di prestigio della famiglia fondata sul matrimonio, e, dall'altro, l'accettazione di modelli familiari alternativi». V. anche L. LENTI, *Lo stato di figlio: l'eguaglianza dei figli nati nel matrimonio e fuori dal matrimonio*, in *Minori giustizia: rivista interdisciplinare di studi giuridici, psicologici, pedagogici e sociali sulla relazione fra minorenni e giustizia*, 2, 2014, p. 20-34.

<sup>35</sup> Rispetto alle quali per maggiori approfondimenti si rinvia a M. TRIMARCHI, *Il disegno di legge sulle unioni civili e sulle convivenze: luci ed ombre*, in *www.juscivile.it*, 2016, 1, 1 ss.; G. FERRANDO, *Le unioni civili. La situazione in Italia alla vigilia della riforma*, in *www.juscivile.it*, 2016, 3, 38 ss. e L. BALESTRA, *Unioni civili e convivenze di fatto: brevi osservazioni in ordine sparso*, in *www.giustiziacivile.com*, editoriale del 20 aprile 2016, 4/2016, 1 ss.

<sup>36</sup> In Italia i bambini nati in relazioni non coniugali rappresentavano nel 2018 il 34%

Diversamente, la Cassazione nel 2018 sembrava essere ancora legata ad uno stretto legame tra matrimonio e maternità, come se la genitorialità debba necessariamente essere preceduta dal vincolo coniugale e ad esso debba necessariamente seguire la procreazione<sup>37</sup>.

Inoltre, la questione risulta oggi ancora attuale poiché le medesime argomentazioni sono state riproposte dalla Corte di Cassazione in un'ordinanza<sup>38</sup> che interviene, sempre rispetto all'applicazione del divieto di licenziamento in costanza di matrimonio di cui all'art. 35 d. lgs. 198/2006, ma in un contesto diverso. Infatti, nel caso di specie la questione riguardava la nullità del licenziamento intimato dopo le pubblicazioni di matrimonio nel caso in cui esso sia preceduto da una lunga e stabile convivenza.

Il datore di lavoro ricorrente evidenziava che, proprio in virtù della convivenza che aveva preceduto il matrimonio, doveva ritenersi inoperante la presunzione di nullità prevista dal predetto art. 35, attesa la comparabilità della convivenza al matrimonio. Sulla base di ciò il datore ricorrente riteneva che non fosse stato in alcun modo lesa l'interesse protetto dalla disposizione.

Contrariamente, la Cassazione ha confermato la nullità del licenziamento, escludendo la rilevanza della pregressa convivenza. Ciò in virtù del fatto che la norma presume come intimato per causa di matrimonio quel licenziamento intervenuto nel periodo che va dalle pubblicazioni di matrimonio fino ad un anno dalla sua celebrazione. Per cui, una volta che sia stato accertato che il recesso è intervenuto in tale periodo, opera la presunzione di discriminatorietà, che può essere superata solo se il datore di lavoro fornisce la prova della ricorrenza di una delle tre causali previste dalla norma stessa, non essendo ammissibili indagini volte a valutare l'effettiva lesione degli interessi tutelati.

Anche in questo caso la conclusione della Corte non può che essere condivisa in virtù del fatto che una diversa interpretazione della norma sarebbe stata in contrasto col significato letterale.

del totale, mentre nel 2000 erano solamente il 10% secondo i dati statistici Eurostat. Si evidenzia altresì che, sempre stando ai dati del 2018, in ben 8 Paesi europei i figli nati da coppie non sposate sono in maggioranza con la Francia (60%) in testa alla classifica seguita da Bulgaria (59%), Slovenia (58%), Portogallo (56%), Svezia (55%), Danimarca ed Estonia (54%) e Paesi Bassi (52%).

<sup>37</sup> Si evidenzia, in effetti, che in un contesto come quello attuale, definito di inverno demografico, sono molte le coppie che scelgo di non avere figli. Secondo uno studio dell'Istituto Toniolo del 2020, su 7 mila donne tra i 18 e i 34 anni il 21% afferma di non volere figli, mentre il 29% di essere "debolmente interessata" alla maternità.

<sup>38</sup> Cass. civ., sez. lav, 22 maggio 2024, n. 14301.

Ciò su cui, però, si vuole focalizzare l'attenzione in questa sede è il fatto che la giurisprudenza continua ancora a valorizzare, forse eccessivamente, il pur sussistente, legame tra matrimonio e maternità.

Da questa pronuncia prende le mosse un'ulteriore riflessione sulla rilevanza nel nostro ordinamento riconosciuta alla convivenza di fatto. Infatti, se da un lato rispetto al divieto di licenziamento la convivenza *more uxorio* non rileva, né in positivo né in negativo (nel senso che non esclude l'applicazione della tutela prevista per l'ipotesi di matrimonio, ma neppure è prevista una forma di tutela per la lavoratrice che intraprende una convivenza), dall'altro gli interventi del legislatore (come la già citata legge Cirinnà), ma soprattutto gli interventi della giurisprudenza nazionale e sovranazionale<sup>39</sup> muovono sempre più verso una sua maggiore considerazione e tutela.

In questo quadro rileva la sentenza a Sezioni Unite n. 35385 del 18 dicembre 2023, con la quale è stato ritenuto che, ai fini dell'attribuzione e della quantificazione dell'assegno divorzile, può rilevare il periodo di convivenza prematrimoniale della coppia<sup>40</sup>.

Nella medesima direzione muove la pronuncia a Sezioni Unite della

<sup>39</sup> Sul punto si evidenzia che giudici di Strasburgo hanno interpretato evolutivamente la nozione di «vita familiare» di cui all'art. 8 Cedu, includendovi, oltre al rapporto di coniugio, la relazione di fatto tra *partner* di sesso diverso (v. Corte Edu, 3 giugno 1979, *Marckx c. Belgio*, ric. n. 6833/74; Corte Edu, 27 ottobre 1994, *Kroon e altri c. Paesi Bassi*, ric. n. 18535/91; Corte Edu 26 maggio 1994, *Keegan c. Irlanda*, ric. n. 16969/90) e, in tempi più recenti, la relazione tra *partner* dello stesso sesso. Tuttavia, la Corte ha riconosciuto agli Stati la facoltà di accordare una «tutela privilegiata» alle coppie unite in matrimonio, affermando che l'art. 8 Cedu non obbliga ad attribuire alle coppie di fatto uno statuto giuridico analogo a quello delle coppie coniugate e ritenendo ammissibili differenze di trattamento in determinati ambiti.

<sup>40</sup> In particolare la Cassazione, evidenziando la natura, oltre che assistenziale, anche perequativo-compensativa dell'assegno, ha ritenuto che «*nei casi peculiari in cui il matrimonio si ricolleggi a una convivenza prematrimoniale della coppia, avente i connotati di stabilità e continuità, in ragione di un progetto di vita comune, dal quale discendano anche reciproche contribuzioni economiche, laddove emerga una relazione di continuità tra la fase «di fatto» di quella medesima unione e la fase «giuridica» del vincolo matrimoniale, va computato anche il periodo della convivenza prematrimoniale, ai fini della necessaria verifica del contributo fornito dal richiedente l'assegno alla conduzione familiare e alla formazione del patrimonio comune e personale di ciascuno dei coniugi, occorrendo vagliare l'esistenza, durante la convivenza prematrimoniale, di scelte condivise dalla coppia che abbiano conformato la vita all'interno del matrimonio e cui si possano ricollegare, con accertamento del relativo nesso causale, sacrifici o rinunce, in particolare, alla vita lavorativa/professionale del coniuge economicamente più debole, che sia risultato incapace di garantirsi un mantenimento adeguato, successivamente al divorzio».*

Cassazione penale del 16 marzo 2021, n. 10381 che ha esteso l'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 384 c.p. anche al convivente *more uxorio*<sup>41</sup>.

Ancor più di recente la sentenza della Corte Costituzionale del 25 luglio 2024 n. 148 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 230 bis e 230 ter c.c. Segnatamente, l'art. 230 bis c.c. disciplina l'impresa familiare, nonché le tutele e i diritti riconosciuti a coloro che prestano la propria attività lavorativa nella famiglia o nell'impresa, mentre, l'art. 230 ter c.c., norma introdotta nel 2016 con la legge Cirinnà, disciplinava specificamente i diritti del convivente di fatto che presta la sua attività nell'impresa familiare, andando però a valorizzare solamente il lavoro svolto nell'impresa, senza considerare quello prestato nella famiglia.

Con questa pronuncia il giudice delle leggi ha ritenuto illegittimo l'art. 230 bis c.c. nell'interpretazione che ne esclude l'applicazione al convivente di fatto. Di conseguenza, ha dichiarato illegittimo anche l'art. 230 ter c.c. in quanto riconosce al convivente che presta attività nell'impresa familiare una tutela ingiustificatamente inferiore rispetto a quella prevista per il coniuge.

Nel complesso, quindi, la più recente giurisprudenza sembra manifestare maggiore consapevolezza dei profondi mutamenti che si sono realizzati nella società, da cui deriva il riconoscimento della piena dignità alla famiglia composta da conviventi di fatto<sup>42</sup>. In particolare, la Consulta ha affermato che “è una nozione ormai consolidata” che “la vita dei conviventi di fatto rientri nella concezione di vita “familiare”.

Ne consegue che i diritti fondamentali devono essere riconosciuti a tutti senza distinzioni e devono essere garantiti in egual maniera sia al

<sup>41</sup> Alla base di tale conclusione vi è la sussistenza di un legame affettivo intenso, come quello dei congiunti, in grado di determinare una situazione emotiva tale da poter escludere la colpevolezza: non è esigibile la realizzazione di una condotta alternativa lecita da parte di chi, attraverso il proprio agire, rischia di contribuire a limitare la libertà dell'altro convivente e destabilizzare il vincolo di solidarietà che sussiste tra i membri della formazione sociale.

<sup>42</sup> In linea è anche la sentenza della Corte Costituzionale del 26 gennaio 2024 n. 10 con la quale ha l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente. La Corte non ha dubitato dell'inclusione della convivenza tra le relazioni affettive della persona che l'ordinamento giuridico tutela “nelle formazioni sociali in cui esse si esprimono, riconoscendo ai soggetti legati dalle relazioni medesime la libertà di vivere pienamente il sentimento di affetto che ne costituisce l'essenza”.

coniuge, sia al convivente. A fronte di tanto, sempre con le parole del giudice costituzionale, “*ai conviventi di fatto, intendendosi come tali «due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale» [...] vanno dunque riconosciute le stesse prerogative patrimoniali e partecipative del coniuge e della persona unita civilmente all'imprenditore*”.

Alla luce di ciò, emerge dunque una potenziale contraddizione sistematica. Invero, se da un lato viene valorizzato il ruolo della convivenza *more uxorio* in diversi ambiti, dall'altro essa continua a non rilevare per la tutela in caso di licenziamento.

In tal senso, quindi, si potrebbe evidenziare un profilo di illegittimità costituzionale della disposizione per discriminarietà in quanto, non essendo rilevante la convivenza rispetto all'applicazione dell'art. 35 d. lgs. 198/2006, la lavoratrice licenziata in costanza di convivenza non riceve la stessa tutela della lavoratrice licenziata in costanza di matrimonio.

In realtà, sul punto risultano necessarie delle riflessioni ulteriori. Infatti, la Corte Edu ha affermato che l'art. 12 Cedu, pur garantendo la libertà negativa di non sposarsi, non assicura alle coppie che compiano tale scelta il diritto a fruire degli stessi benefici accordati alle coppie coniugate<sup>43</sup>. Da tanto conseguirebbe la legittimità della previsione di una tutela differenziata.

In ogni caso, anche qualora la giurisprudenza giungesse ad ammettere un'applicazione in via analogica dell'art. 35 d. lgs. 198/2006 pure al caso della convivenza stabile, o fosse il legislatore stesso a prevederlo, si dovrebbero risolvere altre due questioni problematiche.

Innanzitutto, andrebbe approfondito che cosa si intende per convivenza stabile, ovvero quando una convivenza può essere definita tale. Stando ad un'interpretazione letterale del testo normativo (comma 37 art. 1 legge Cirinnà) per l'accertamento della stabile convivenza, oltre ai requisiti di cui al comma 36<sup>44</sup>, è sufficiente la dichiarazione anagrafica<sup>45</sup>. Sul punto va evidenziato che le molteplici pronunce<sup>46</sup> negli anni interve-

<sup>43</sup> Sentenza *Marckx c. Belgio*, cit., punto 67; Commissione europea dei diritti dell'uomo, 15 marzo 1984, B, R e J c. *Repubblica Federale Tedesca*, ric. n. 9639/82.

<sup>44</sup> Il quale dispone che “*Ai fini delle disposizioni di cui ai commi da 37 a 67 si intendono per «conviventi di fatto» due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile*”.

<sup>45</sup> “*di cui all'articolo 4 e alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 13 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223.*”

<sup>46</sup> A titolo esemplificativo, oltre alle già citate pronunce, si può richiamare Cass., sez.

nute relativamente alla disciplina della convivenza di fatto non si sono specificamente soffermate sul fornire una definizione di convivenza stabile, o comunque dei criteri idonei a guidare l'interprete nell'applicazione.

Questo aspetto è strettamente correlato alla seconda questione sottesa a un'eventuale estensione della tutela in esame, ossia la conoscibilità della convivenza da parte di terzi. Difatti, l'ordinamento non prevede per la convivenza, anche nel caso in cui sia certificata, o vi sia un contratto di convivenza<sup>47</sup>, le stesse forme di pubblicità del matrimonio.

Pertanto, laddove la nullità del licenziamento venisse estesa alle ipotesi di convivenza *more uxorio*, il datore di lavoro potrebbe trovarsi nella condizione di aver intimato un licenziamento nullo senza che potesse esserne, almeno in astratto, a conoscenza. Invero, il fatto che la dichiarazione anagrafica di costituzione di convivenza è un atto che può essere richiesto all'ufficiale dell'anagrafe non è sufficiente a garantirne la conoscibilità.

Ciò potrebbe porre dei profili di contrasto con l'esigenza di garantire una certezza del diritto.

### 3. *Squilibrio nella suddivisione dei carichi familiari e tutela del padre lavoratore*

In ultimo, si può approfondire un ulteriore e conclusivo profilo che emerge sia dalle riflessioni dottrinali sopra richiamate che dalle pronunce giurisprudenziali, vale a dire la radicata concezione per la quale il peso della cura della prole e del nucleo familiare grava prevalentemente sulla donna.

un., 5.11.2021, n. 32198, relativa alla debenza dell'assegno divorzile in caso di nuova convivenza.

<sup>47</sup> La normativa introdotta con la legge Cirinnà consente ai conviventi di fatto di stipulare il c.d. contratto di convivenza (art. 1 commi 50 ss), con il quale le parti disciplinano per lo più i rapporti patrimoniali, quindi le modalità di contribuzione alle necessità della vita in comune, nonché il loro regime patrimoniale. Le parti possono anche designare l'altro quale proprio rappresentante, con poteri pieni o limitati, in caso di malattia che comporta incapacità di intendere e di volere, per le decisioni in materia di salute, ed in caso di morte, per quanto riguarda la donazione di organi, le modalità di trattamento del corpo e le celebrazioni funerarie, nonché l'indicazione del convivente come futuro tutore, curatore o amministratore di sostegno, in caso ne ricorrano i presupposti. Per un approfondimento v. L. BARDARO, *Il contratto di convivenza*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2021.

Difatti, l'enfasi posta nelle due sentenze della Cassazione sopra richiamate<sup>48</sup> rispetto all'essenzialità della funzione familiare della donna va di pari passo con l'affermazione della natura sussidiaria del congedo di paternità.

L'attuale concezione del ruolo del padre rispetto alla cura del nucleo familiare risente chiaramente della storica concezione per la quale egli si occupava prevalentemente di garantire il sostentamento economico, con un conseguente ruolo molto marginale nell'ambito dell'educazione e crescita dei figli.

Effettivamente, anche dopo l'introduzione di una prima forma di tutela per il padre lavoratore (art. 7 della l. 903/1977), la giurisprudenza di merito ha manifestato un atteggiamento rigido nella sua applicazione<sup>49</sup>.

In questo quadro, hanno poi assunto un ruolo essenziale le diverse pronunce additive della Consulta con le quali si è avviato quel procedimento ampliativo delle tutele per la paternità e, di conseguenza, del ruolo del padre<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Cass. civ., del 12/11/2018 n. 28926 e Cass. civ., 22/05/2024, n. 14301.

<sup>49</sup> Emblematiche sono le pronunce che negano la fruizione dell'astensione facoltativa del padre nel caso in cui la madre fosse una lavoratrice autonoma o libera professionista. V. Pret. Barcellona Pozzo di Gotto, 13 maggio 1981, in *Dir. Fam.*, 1982, p. 983, con nota di G. LIGUORI, *Il diritto di assenza del padre lavoratore: note sui c.d. "permessi di paternità"*; Trib. Pavia, 18 ottobre 1979, in *Giust. civ.*, 1980, I, p. 224. Dello stesso orientamento è anche il Parere dell'Ufficio studi e documentazione del Consiglio Superiore della Magistratura, in *Riv. Giur. Lav.*, 1981, I, p. 349 ss, con nota di L. DE ANGELIS, *Note in margine ad un parere dell'Ufficio studi e documentazione del Consiglio Superiore della Magistratura in materia i permessi di paternità*, con cui è stato negato la possibilità per un magistrato di godere del periodo di astensione facoltativa previsto dall'art. 7 in luogo della moglie avvocato.

Per ulteriore giurisprudenza in materia v. L. DE ANGELIS, *La legge di parità uomo-donna nella prassi giurisprudenziale. Relazione al Convegno nazionale di studio sul tema "Il lavoro della donna. La legge di parità"*, tenuto a Pavia il 26 e 27 aprile, 1980, in *Dir. lav.*, 1980, I, p. 340 ss.

<sup>50</sup> Si segnala Corte cost. del 19 gennaio 1987, n. 1, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l. n. 903/1977 "*nella parte in cui non prevede che il diritto all'astensione dal lavoro e il diritto al godimento dei riposi giornalieri [...] siano riconosciuti anche al padre lavoratore, ove l'assistenza della madre al minore sia divenuta impossibile per decesso o grave infermità*". Corte cost. del 15 luglio 1991 n. 341, con cui la Corte ha riconosciuto l'illegittimità dell'art. 7, primo comma, "*nella parte in cui non consente al lavoratore, affidatario di minore, l'astensione dal lavoro durante i primi tre mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia affidataria, in alternativa alla moglie lavoratrice*". Corte cost. del 21 aprile 1993 n. 179, con cui la Corte ha ritenuto l'art. 7 costituzionalmente illegittimo nella parte in cui "*non estende in via generale ed in ogni ipotesi al padre lavoratore, in alternativa alla madre lavoratrice consenziente, il diritto ai*

Nonostante questo atteggiamento di apertura da parte della Consulta, il padre comunque non godeva di un diritto autonomo, ma di un diritto riflesso a quello della madre, assumendo, quindi, una posizione sussidiaria. Restava fermo, infatti, che “*secondo l'id quod plerumque accidit può presumersi che nel primo anno di vita l'interesse del figlio esiga maggiormente il rapporto fisico e psicologico con la madre*”<sup>51</sup>.

Ciò posto, volendo evitare di ripercorrere le varie modifiche normative e le pronunce giurisprudenziali che si sono susseguite, si ritiene di maggior interesse soffermarsi invece sull'ultimo intervento legislativo in materia.

Il decreto legislativo del 30 giugno 2022 n. 105, in vigore dal 13 agosto 2022, in attuazione alla direttiva Ue 2019/1158, ha introdotto delle significative novità nell'ambito della disciplina di cui al d.lgs. n. 151/2001, al fine di agevolare una miglior conciliazione tra l'attività lavorativa e la vita familiare, nell'ottica della parità di genere e di un'equa ripartizione dei carichi familiari.

Una delle novità principali è stata la previsione strutturale del congedo obbligatorio di paternità<sup>52</sup> quale diritto autonomo e aggiuntivo a quello della madre. Il congedo prevede la facoltà di astenersi dal lavoro per 10 giorni lavorativi fruibili nell'arco temporale che va dai 2 mesi precedenti ai 5 successivi al parto, con un'indennità pari al 100% della retribuzione a carico dell'Inps. In particolare, rispetto alla disciplina precedente, ora sono previsti: la possibilità di godere di tale diritto anche prima della nascita del bambino, un raddoppio del congedo in caso di parto plurimo, nonché l'estensione anche ai dipendenti pubblici.

È, altresì, prevista una sanzione amministrativa pecuniaria nel caso in cui il datore di lavoro rifiuti l'istanza di congedo di paternità e/o attui comportamenti volti ad ostacolare l'esercizio di tale diritto.

*riposi giornalieri previsti dall'art. 10 della l. 1204/1971 per l'assistenza del figlio nel suo primo anno di vita”.*

<sup>51</sup> Cfr. Corte cost. n. 1/1987 e n. 179/1993.

<sup>52</sup> Istituto introdotto inizialmente in via sperimentale dalla Legge Fornero (art. 24, c. 24, lett. a), l. 92/2012), in attuazione della direttiva 2010/18/UE. Esso prevedeva il diritto dei padri dipendenti privati di astenersi obbligatoriamente dal lavoro per un solo giorno. Con la Legge di stabilità 2015 i giorni di congedo passarono a due e, poi, ulteriormente incrementati fino a cinque con la Legge di Bilancio 2019. Da ultimo nel 2020 i giorni di congedo obbligatorio di paternità salgono a 7, elevati a 10 e nel 2021. Accanto a tale congedo obbligatorio vi era anche un congedo facoltativo di due giorni, alternativi rispetto al congedo di maternità da godere entro il quinto mese di vita del figlio, abrogato con il d. lgs. 105/2022.

Sotto questo profilo però va evidenziata la diversa previsione sanzionatoria rispetto al congedo di maternità. Infatti, nel caso in cui non vengano osservate dal datore di lavoro le disposizioni che regolano quest'ultimo (artt. 16 e 17 d. lgs. 151/2001), egli è punito con l'arresto fino a sei mesi.

Ulteriori novità del testo normativo hanno riguardato il congedo parentale, rispetto al quale è stata estesa la durata complessiva del diritto sia con riguardo alla durata temporale dell'astensione indennizzata, sia con riguardo all'età del bambino per il quale viene fruito il congedo.

Sempre nell'ottica di favorire una migliore conciliazione tra vita privata e lavoro il legislatore ha esteso l'ambito applicativo della disciplina sulla priorità nella concessione del lavoro agile<sup>53</sup>.

In ultimo, il d. lgs. 105/2022 prevede novità di rilievo anche in materia di tutela della genitorialità per i lavoratori e lavoratrici autonome<sup>54</sup>.

Sicuramente questi interventi legislativi sono sintomatici di una crescente attenzione verso una maggiore valorizzazione della figura paterna, da cui dovrebbe derivare una più equa ripartizione della gestione familiare.

In questo senso, potrebbe essere utile un rafforzamento delle politiche volte a diffondere una maggiore sensibilizzazione sulla condivisione delle responsabilità, in quanto dall'analisi sull'utilizzo del congedo di paternità emerge che, pur essendo in aumento il suo utilizzo, nel 2023 solamente il 64,5% dei padri ne ha beneficiato<sup>55</sup>. Lo scarso utilizzo non è neppure giustificabile da ragioni economiche, considerando che l'indennità riconosciuta è pari al 100% della retribuzione media globale giornaliera, mentre per il congedo di maternità è pari all'80%.

<sup>53</sup> È stato introdotto il nuovo comma 6-bis all'art. 33 della L. 104/92.

<sup>54</sup> Per quanto attiene la tutela della maternità obbligatoria è stato introdotto il comma 2-ter all'art. 68 del d. lgs. 151/2001 che prevede per le lavoratrici autonome il diritto all'indennità giornaliera anche per i periodi antecedenti i 2 mesi prima del parto "*nel caso di gravi complicanze della gravidanza o di persistenti forme morbose che si presume possano essere aggravate dallo stato di gravidanza, sulla base di accertamenti medici*". L'indennità, erogabile in presenza di un accertamento medico della ASL, viene calcolata a secondo della categoria di appartenenza della lavoratrice.

È stato altresì riconosciuto il diritto al congedo parentale anche ai padri lavoratori autonomi, pari a 3 mesi per ciascuno dei genitori, da fruire entro l'anno di vita del minore. Nonché è stata prevista la possibilità di fruire del congedo parentale anche agli iscritti alla Gestione Separata, entro il dodicesimo anno di vita del bambino.

<sup>55</sup> I dati, diffusi da INPS e Save the Children, mostrano anche forte disomogeneità sul territorio nazionale ove al Nord le percentuali di utilizzo si attestano sopra al 70%, mentre al Sud al 50%.

Allo stesso modo, rispetto all'utilizzo del congedo parentale, emerge che nell'ultimo decennio, secondo i dati Inps 2024, le richieste da parte delle madri coprono oltre l'80% del volume totale. Risulta, inoltre, che solo poco meno del 5% degli uomini ne ha usufruito in via esclusiva, mentre il resto dichiara di averlo condiviso con la partner (27,8%) o che ne ha usufruito solo la partner (68%)<sup>56</sup>.

È chiaro che la concezione per cui sia la donna di regola ad occuparsi prevalentemente della cura del nucleo familiare la rende meno competitiva nel mondo del lavoro. Sul punto, si segnala che secondo il Rapporto Bes 2023 l'indice di asimmetria nel lavoro familiare – che misura, per le donne in coppia di età compresa tra i 25 e i 44 anni, quanta parte del tempo dedicato al lavoro domestico da entrambi i partner occupati è svolto dalle donne – rimane stabile alla media del 61,6%, interrompendo la tendenza al miglioramento osservata negli anni precedenti.<sup>57</sup>

In questo senso, quindi, quello che si può auspicare non è tanto l'introduzione di ulteriori forme di tutela azionabili nel corso del rapporto lavorativo. Queste tutele anzi, possono risultare eccessivamente gravose per l'impresa e, pertanto, svantaggiare la lavoratrice, rendendola meno competitiva già sul mercato del lavoro. Piuttosto potrebbe essere preferibile, oltre alle azioni positive per rimuovere gli ostacoli all'accesso al lavoro, interventi normativi che valorizzino il ruolo del padre rispetto alla cura del nucleo familiare e che, quindi, favoriscano un riequilibrio del carico familiare.

<sup>56</sup> Cfr. Rapporto plus 2022 Inapp.

<sup>57</sup> Il rapporto ha altresì evidenziato che il Mezzogiorno registra un indice di asimmetria più alto (70,0%), con una maggiore quota di tempo dedicato al lavoro domestico da parte delle donne, ed è in aumento rispetto alla stima del biennio precedente (+2,5 punti percentuali), mentre il Centro mostra una diminuzione (61,5% rispetto al 63,3%), stabile il Nord (58,9%).

Finito di stampare nel mese di aprile 2026  
dalla tipografia *Vulcanica srl* - Nola (NA)

in copertina: *Il banditore del Comune* pubblica  
l'apertura della scuola di diritto.  
Affresco di Giulio Rolland (1890), Aula Magna  
Palazzo dell'Università (sede storica), Macerata.

euro 10,00

ISBN 979-12-235-0621-9



9 791223 506219

