



LA PARITÀ DI GENERE NELL’EMERGENZA: UN’ANALISI DEL CARATTERE
DEMOCRATICO-RAPPRESENTATIVO DELLE “TASK FORCES” ALLA LUCE
DEL DIRITTO INTERNAZIONALE*

ELISA FORNALÉ** E CHIARA GERMANO***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Parità di genere, diritti umani e potere. – 3. L’impatto dell’assetto normativo ed istituzionale del lockdown. – 4. “Dateci Voce”: la parità di genere nella composizione delle “task forces” in Italia. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

All’indomani della dichiarazione della diffusione del covid-19 quale “*public health emergency of international concern*” abbiamo assistito ad una progressiva mondializzazione della pratica del lockdown¹. L’affermarsi di un nuovo regime dell’emergenza per far fronte al propagarsi della pandemia ha dato vita a molteplici misure di contenimento che hanno limitato se non derogato l’esercizio delle libertà fondamentali con un impatto estremamente diverso tra i generi².

Come sottolineato dal ‘policy brief’ pubblicato dalle Nazioni Unite³, l’emergenza ha sicuramente aumentato il livello di allerta su alcuni aspetti fondamentali delle

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Professoressa SNSF presso il World Trade Institute (WTI), Università di Berna, e Responsabile del Gender Team (Know the GAP!), in qualità di Gender Coordinator presso il WTI. Si ringrazia l’Ufficio per le Pari Opportunità dell’Università di Berna per il supporto finanziario.

*** Avvocato presso l’Ordine degli Avvocati di Torino e Consigliera di Parità Regionale del Piemonte (supplente) nel periodo 2016-2021.

¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), *COVID 19 Public Health Emergency of International Concern (PHEIC), Global Research and Innovation Forum: Towards a Research Roadmap*, 11-12 febbraio 2020.

² A. HADDAD, *COVID-19 is not Gender Neutral*, in *Broadagenda Blog*, 17 marzo 2020, disponibile su www.broadagenda.com; L. RONCHETTI, *Il genere e la pandemia costituzionale*, in G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia*, Napoli, 2020, 1057-1068.

³ NAZIONI UNITE, *The Impact of COVID-19 on Women*, Policy Brief, 9 aprile 2020.

diseguaglianze di genere pre-esistenti alla crisi stessa⁴. Non solo le misure restrittive sono intervenute in contesti economici-sociali già caratterizzati da disparità nella gestione, per esempio dei carichi di lavoro, e da asimmetrie nella distribuzione del lavoro retribuito e non retribuito, ma al contempo la gestione dell'emergenza è stata concepita ed implementata con una diseguale distribuzione del potere⁵.

Lo scarso coinvolgimento delle donne nella gestione dell'emergenza ha suscitato reazioni da parte di molteplici attori della società civile e delle istituzioni fattesi portavoce di appelli ed interventi ragionati⁶. A più voci è stata sottolineata l'urgenza di includere la componente femminile in ogni fase del processo decisionale emergenziale⁷. Un segnale sicuramente incoraggiante se si pensa che il dibattito sulla parità di genere era rimasto alquanto defilato durante le crisi precedenti, quali Ebola o Zika, nel corso delle quali, come confermato da un recente studio pubblicato da Criado Perez, tra i 29 milioni di articoli pubblicati meno dell'1% aveva rivolto l'attenzione a tale problematica⁸.

Ora che l'esigenza di delineare l'“exit strategy” sta prendendo forma, il nostro contributo vuole essere una riflessione sulla legittimità del processo di istituzionalizzazione emergenziale e post-emergenziale alla luce del diritto internazionale. L'analisi *in primis* illustra l'evoluzione storica dei cosiddetti “diritti partecipativi”, con riferimento alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW). In seguito il contributo si focalizza sulla creazione delle “task forces” quali estemporanee componenti istituzionali della pandemia. Nello specifico, l'analisi ci consente di svolgere alcune considerazioni su come la loro formazione abbia interferito o meno con l'esercizio dei diritti partecipativi garantiti dagli articoli 7 e 8 della CEDAW. Un'attenzione particolare è rivolta al contesto italiano dove si è assistito ad un cospicuo impiego di tale organi. Infine tale sviluppo emergenziale ci offre lo spunto per riflettere sullo stato attuale del processo intrapreso dalla comunità internazionale al fine di dare attuazione all'agenda dello sviluppo sostenibile 2030⁹ e, in particolare, in merito al raggiungimento del target 5.5 dell'obiettivo 5, che si prefigge l'obiettivo di “*garantire piena ed effettiva*

⁴ WORLD BANK GROUP, *Gender Dimensions of the COVID-19 Pandemic*, Policy Note, 16 aprile 2020; G. ORSETTA, *Il virus, il genere, la cura: una rivoluzione ai tempi del Covid-19?*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 3/2020, 53-66.

⁵ E. ROMANO, *Lavoro, tempo e potere: come la crisi da Covid-19 può peggiorare il benessere delle donne*, in *Eticaeconomica*, disponibile su www.eticaeconomia.it; F. BUSTREO E E. FORMALÉ, *Putting Women at the Core of the Post-covid-19 Recovery Strategy*, in *InGenere*, 27 agosto 2020.

⁶ WOMEN'S BUDGET GROUP, *Crises Collide: Women and Covid-19*, 9 aprile 2020, disponibile su www.wbg.org.uk.

⁷ M. D'AMICO, *Dalle nomine negli enti partecipati alle task force: dove sono le donne?*, in *27esimaora.corriere.it*, 22 Aprile 2020.

⁸ Molteplici rassegne sulle pubblicazioni sono ora disponibili. Si segnalano a titolo esemplificativo: A. CHEBARO, *Studi e ricerche su genere e covid*, disponibile su www.womentumlb.blogspot.com; INGENERE (a cura di), *Risposte femministe alla pandemia*, disponibile su www.ingenere.it; UNESCO (a cura di), *Mapping of Online Articles on Covid-19 and Gender*, disponibile su www.en.unesco.org; C. CRIADO PEREZ, *Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Designed for Men*, New York, 2019.

⁹ S. FREDMAN, J. KUOSMANEN E M. CAMPBELL, *Transformative Equality: Making the Sustainable Development Goals Work for Women*, in *Ethics & International Affairs*, 2016, 177 ss.

partecipazione femminile e pari opportunità di leadership ad ogni livello decisionale in ambito politico, economico e della vita pubblica”¹⁰.

2. Parità di genere, diritti umani e potere

Come sottolineato da Laugier et al., in questa pandemia “*le donne sono state curiosamente onnipresenti... e assenti*”¹¹. I molteplici reports e policy briefs che si sono susseguiti in questi mesi hanno sicuramente avuto il merito di mappare le implicazioni immediate in ambito di tutela dei diritti umani e pari opportunità a livello internazionale¹².

Per comprendere a pieno la portata di tali implicazioni e delineare le obbligazioni vigenti è opportuno chiarire la concezione strutturale della parità di genere che si è sviluppata all’interno del quadro giuridico internazionale¹³. L’intima connessione tra diritti umani, parità di genere, e potere si individua in alcuni testi chiave del diritto internazionale a partire dalla Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW), adottata nel 1979¹⁴, che rappresenta ancora oggi lo strumento giuridico di maggior rilievo sull’argomento¹⁵.

La CEDAW rientra tra le cosiddette convenzioni “*specialized*” ed ha assunto un ruolo chiave nel chiarire innanzitutto la portata del principio di “*non-discrimination against women*”. Tale principio nella sua portata globale è volto ad escludere ogni forma diretta ed indiretta di restrizione o limitazione che sia riconducibile al “sex” ed idonea a “*compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, da parte delle donne quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su una base di parità tra l’uomo e la donna*” (art. 1). Tale definizione è volta a sollecitare gli stati membri ad adottare adeguati strumenti normativi e altresì a promuovere politiche cosiddette di “*riequilibrio*” che consentano una eliminazione degli

¹⁰ L’obiettivo 5 è intitolato “*Raggiungere l’uguaglianza di genere e l’autodeterminazione di tutte le donne e ragazze*”.

¹¹ S. LAUGIER, P. MOLINIER E N. BLANC, *Le prix de l’invisible. Les femmes dans la pandémie*, in *La vie des idées*, 19 maggio 2020, disponibile su www.laviedesidees.fr; C. WENHAM, J. SMITH, R. MORGAN, *COVID-19: The Gendered Impacts of the Outbreak*, in *The Lancet*, 14 marzo 2020, 846 ss.

¹² T. ALON, M. DOEPKE, J. OLMSTEAD-RUMSEY E M. TERTILT, *The Impact of the Coronavirus Pandemic on Gender Equality*, in *VoxEU*, 19 aprile 2020, disponibile su www.voxeu.org.

¹³ A. HELLMUM E H.S. AASEN, *Women's Human Rights. CEDAW in International, Regional and National Law*, Cambridge, 2013; P. GAYATRI, *Women and International Human Rights Law*, Routledge, 2019.

¹⁴ La Convenzione è stata adottata il 18 dicembre 1979 (AG Res. 34/180), è entrata in vigore il 3 settembre 1981 ed è stata ratificata da 189 stati. Gli Stati Uniti rimangono l’unico paese industrializzato a non aver proceduto alla ratifica della stessa. Il Comitato CEDAW, l’organo incaricato di monitorare l’attuazione delle disposizioni contenute nella Convenzione, ha iniziato i propri lavori nel 1982. In Italia la CEDAW è stata ratificata con la legge n. 132 del 14 marzo 1985 ed è in vigore dal 10 luglio 1985.

¹⁵ Come sottolineato da KOFI ANNAN in occasione del venticinquesimo anniversario, la CEDAW rimane “*the foremost global tool in the work for true gender equality in the home, the community, and society; and for freedom from discrimination whether perpetrated by the State or by any person, organization, or enterprise*”, in H.B. SCHOOP-SVHILLING E C. FLINTERMAN (a cura di), *The Circle of Empowerment*, New York, 2007.

ostacoli che tutt’ora compromettono il processo di emancipazione femminile (artt. 1-5)¹⁶.

A tale riguardo è importante ricordare che al momento dell’adozione la CEDAW non includeva alcun riferimento alla nozione di “genere” avendo adottato nel proprio linguaggio il termine “*sex-based discrimination*”. Con il progredire del dibattito a livello internazionale tale nozione si è imposta sino a trovare una formale definizione attraverso l’adozione della Raccomandazione Generale n. 28 del Comitato CEDAW¹⁷ che al paragrafo 5 afferma “*the term ‘gender’ refers to socially constructed identities, attributes and roles for women and men and society’s social and cultural meaning for these biological differences resulting in hierarchical relationships between women and men and in the distribution of power and rights favoring men and disadvantaging women. This social positioning of women and men is affected by political, economic, cultural, social, religious, ideological and environmental factors and can be changed by culture, society and community*”¹⁸. Il riferimento al “gender” non implica necessariamente la componente femminile, ma come sottolineato da Freeman et al. porta al centro del dibattito l’articolazione delle dinamiche donna/uomo in chiave di distribuzione del potere e le implicazioni in termini di parità¹⁹.

In connessione con il profilarsi della definizione di genere la CEDAW ha assunto un ruolo chiave nel promuovere una rilettura della nozione stessa di “*gender equality*”. Come noto il principio di “*equality*” non trova una univoca definizione in ambito giuridico²⁰ in quanto un “*purely formal, legal approach is not sufficient to achieve women’s de facto equality with men*”²¹. Pertanto l’implementazione della CEDAW mira ad attuare una parità non meramente formale (de jure), ma sostanziale (de facto) supportata in tale processo dall’elaborazione concettuale della cosiddetta “*transformative equality*” che si fonda sulla piena realizzazione dei diritti umani²². FREDMAN è stata tra le prime studiose a formulare la necessità di introdurre tale nuovo

¹⁶ M.A. FREEMAN, C. CHINKIN E B. RUDOLF (a cura di), *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. A Commentary*, Oxford, 2012, 199 ss.

¹⁷ UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW), *General Recommendation No. 28 on the Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW/C/GC/28, 16 Dicembre 2010.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ M.A. FREEMAN, C. CHINKIN E B. RUDOLF (a cura di), *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. A Commentary*, cit., 132-134; D. OTTO (a cura di), *Gender Issues and Human Rights*, Cheltenham, vol.1,2,3, 2013; S. FREDMAN, *Substantive Equality Revisited*, in *I.CON*, 14/2016, 712-738.

²⁰ Lo ritroviamo, per esempio, all’art. 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR) che chiarisce come “*every human being is entitled to all the rights and freedoms within the Declaration without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status*” (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 1948).

²¹ UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW), *General Recommendation No. 25, on Temporary Special Measures under Article 4, Paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW/C/GC/25, 2004, para. 8.

²² S. FREDMAN, *Beyond the Dichotomy of Formal and Substantive Equality: Towards a New Definition of Equal Rights*, in I. BOEREFIJN ET AL. (a cura di), *Temporary Special Measures: Accelerating de facto Equality of Women under Article 4(1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Anversa-Oxford-New York, 2003.

approccio suggerendo un quadro operativo che consentisse una trasformazione a livello sociale e nelle relazioni di genere incardinato in un nuovo assetto normativo²³. Fattori chiave in tale ambito sono sicuramente l’individuazione di obbligazioni positive volte a modificare il ruolo femminile all’interno della vita pubblica e politica (artt. 7 e 8), l’ambiente lavorativo (art. 11, comma 2) e l’educazione (art. 10, comma 2). Risulta di particolare interesse per la presente analisi il contenuto degli articoli 7 e 8 che costituiscono il fulcro dei “diritti partecipativi”.

L’articolo 7 copre un ampio spettro di obblighi che incombono sugli stati membri per garantire la piena realizzazione dei diritti politici. L’articolo 7 riconosce non solo il diritto di voto, ma allo stesso tempo il diritto per la componente femminile ad essere eletta e quindi “*b) di prendere parte all’elaborazione della politica dello Stato ed alla sua esecuzione, di occupare gli impieghi pubblici e di esercitare tutte le funzioni pubbliche ad ogni livello di governo*”²⁴. L’attuazione di una sostanziale parità all’interno della vita pubblica e privata è stata da più parti riconosciuta come un requisito imprescindibile per la realizzazione democratica²⁵. Come sottolineato da BUHLMANN e SCHADEL “*one of the most widely accepted principles of democracy is political equality*” che si configura cruciale per garantire lo svolgimento dei processi decisionali che determinano l’adozione di strumenti normativi e di indirizzo politico in ambito economico, sociale e culturale²⁶. Diversi studi hanno sottolineato l’importanza di una rappresentanza politica per gli stati democratici²⁷, partendo dalla nozione di “rappresentanza descrittiva” che, riconnettendosi direttamente alla composizione di qualunque organo, deve rispecchiare la popolazione nel miglior modo possibile. Per articolarsi poi in rappresentanza sostanziale al fine di sollevare l’attenzione non tanto sulla mera presenza numerica, ma sulla necessità di una “*meaningful presence*” che

²³ Come sottolineato da Fredman tale approccio introduce una visione complessa che sollecita un intervento costante e strutturale per intaccare le radici socio-culturali della disparità di genere che perpetuano stereotipi di condotta. S. FREDMAN, *Substantive Equality Revisited*, in *International Journal of Constitutional Law*, 14/2016, 712 ss.

²⁴ Il testo per intero dell’articolo recita : “*Gli Stati parte prendono ogni misura adeguata ad eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nella vita politica e pubblica del Paese e, in particolare, assicurano loro, in condizioni di parità con gli uomini, il diritto: a) di votare in tutte le elezioni ed in tutti i referendum pubblici e di essere eleggibili in tutti gli organi pubblicamente eletti; b) di prendere parte all’elaborazione della politica dello Stato ed alla sua esecuzione, di occupare gli impieghi pubblici e di esercitare tutte le funzioni pubbliche ad ogni livello di governo; c) di partecipare alle organizzazioni ed associazioni non governative che si occupano della vita pubblica e politica del Paese*”.

²⁵ R. RUBIO-MARIN E W. KYMLICKA (a cura di), *Gender Parity and Multicultural Feminism: Towards and New Synthesis*, Oxford, 2018.

²⁶ M. BUHLMANN, L. SCHADEL, *Representation Matters. The Impact of Descriptive Women’s Representation on the Political Involvement of Women*, in *Representation*, 48/2012, 101 ss.; ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Women and Political Participation*, Risoluzione del 10 febbraio 2004, UN Doc. A/RES/58/142.

²⁷ D. DAHKERUP E M. LEYENAAR (a cura di), *Breaking Male Dominance in Old Democracies*, Oxford, 2013.

assicuri l’opportunità di una presa di posizione reale²⁸. Tale enfasi è stata altresì confermata nell’evoluzione del dibattito degli ultimi anni²⁹.

Certo il raggiungimento della parità nella vita politica rimane una delle questioni di maggior complessità. A titolo illustrativo si pensi agli ultimi dati pubblicati dall’Istituto europeo per l’uguaglianza di genere (EIGE) che confermano come agli inizi del 2020 le donne occupavano solo il 32,3% dei seggi parlamentari attribuiti a livello domestico e la situazione è di poco più confortante se si considera l’attuale composizione del Parlamento Europeo, dove le donne ricoprono il 40% dei seggi³⁰. Stando agli ultimi dati forniti dal Global Gender Gap Report al ritmo attuale ci vorranno ancora all’incirca 96 anni per chiudere il gender gap nell’ambito della rappresentanza di genere³¹.

Sicuramente l’attuale situazione è indice di un “*deficit democratico*”³² che si riflette con vigore nei dibattiti che incalzano gli stati membri sul tipo di misure che gli stessi sono tenuti ad adottare in adempimento dell’articolo 7³³. Particolarmente preoccupante, come risulta dai lavori del Comitato CEDAW, è il persistere di molteplici forme di discriminazione indiretta che svolgono un ruolo predominante nell’ostacolare la partecipazione delle donne alla vita pubblica ed il conseguente adempimento del dettato della CEDAW in tale ambito. A tal riguardo l’interpretazione dell’articolo 1, adottata il Comitato CEDAW, ha ripetutamente sottolineato come la discriminazione indiretta si verifichi ogniqualvolta “*a law, policy, programme or practice appears to be neutral as it relates to men and women, but has a discriminatory effect in practice on women, because pre-existing inequalities are not addressed by the apparently neutral measure. Moreover, indirect discrimination can exacerbate existing inequalities owing to a failure to recognize structural and historical patterns of discrimination and unequal power relationships between women and men*”³⁴. Nello specifico quindi l’articolo 7(b) richiede agli stati membri di intervenire per rimuovere ogni ostacolo di diritto e di fatto che si frapponga all’accesso delle donne alla vita pubblica. Soprattutto al fine di garantire procedure di selezione e di reclutamento idonee a non favorire la componente maschile e che tengano in considerazione fattori esterni quali le opportunità

²⁸ M.A. FREEMAN, C. CHINKIN E B. RUDOLF (a cura di), *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. A Commentary*, cit., 198; D. DAHLERUP, *Has Democracy Failed Women?*, Polity, 2017.

²⁹ Da ultimo si veda il report pubblicato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite: Women’s Full and Effective Participation and Decision-Making in Public Life, as well as the Elimination of Violence, for Achieving Gender Equality and the Empowerment of all Women and Girls, E/CN.6/2021/3, 21 Dicembre 2020; D. JAIN, *Women, Development, and the UN: A Sixty-Year Quest for Equality and Justice*, Indiana University Press, 2005.

³⁰ Z. BLASKO, E. PAPADIMITRIOU E A. MANCA, *How will the COVID-19 Crisis Affect Existing Gender Divides in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, 15.

³¹ INSIGHT REPORT, *Global Gender Gap Report*, World Economic Forum, 2020.

³² D. DAHLERUP, *Has Democracy Failed Women?*, cit., 28.

³³ C. OFFE (2001), *The Politics of Parity: Can Legal Intervention Neutralize the Gender Divide?*, in J. KLAUSEN E C. S. MAIER (a cura di), *Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States*, New York, 39-54.

³⁴ UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW), *General Recommendation No. 28 on the Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW/C/2010/47/GC.2, 2010, para. 16.

di accesso all’educazione o all’attività lavorativa³⁵. Unitamente all’adozione di misure speciali di carattere temporaneo, compresa la previsione di quote di genere, che consentano di attuare una parità sostanziale³⁶.

Oltre all’articolo 7, durante la negoziazione del testo della CEDAW gli Stati membri decisero di formulare un articolo specifico che fornisse l’occasione di focalizzare l’attenzione su un ulteriore aspetto cruciale per la rappresentanza femminile nella sfera pubblica, quale la partecipazione della donna a livello internazionale, sottolineando in questo modo la portata fondamentale della parità di genere anche nell’ambito della politica estera³⁷. L’articolo 8 nello specifico prevede l’adozione di “ogni misura adeguata affinché le donne, in condizione di parità con gli uomini e senza discriminazione alcuna, abbiano la possibilità di rappresentare i loro governi a livello internazionale e di partecipare ai lavori delle organizzazioni internazionali”³⁸. Originalmente assente durante i lavori preparatori³⁹, sino all’adozione della CEDAW una disposizione simile non era stata inclusa in altri strumenti di diritto internazionale⁴⁰. Per questo rappresenta un risultato estremamente di rilievo⁴¹.

L’articolo 8 si articola in due componenti fondamentali: garantire la rappresentanza del proprio governo a livello internazionale (con un focus prevalente in ambito diplomatico) e all’interno delle organizzazioni internazionali⁴². Tale seconda opportunità, in particolare, rileva della necessità di assicurare una “gender balance” nel momento in cui vengono effettuate le nomine per la composizione di organizzazioni internazionali, tra le quali devono includersi non solo un’ampia gamma di istituzioni di carattere permanente (quali le Nazioni Unite, le giurisdizioni internazionali) ma anche organi estemporanei che abbiano comunque il potere di esercitare una influenza politica⁴³. Diverse organizzazioni internazionali hanno adottato specifici regolamenti per assicurare l’attuazione di tale criterio, ma rimane chiaro che il testo vincola in primo

³⁵ M.A. FREEMAN, C. CHINKIN E B. RUDOLF (a cura di), *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. A Commentary*, cit.

³⁶ D. DAHLERUP, *Temporary Special Measures, Including Gender Quotas- Types, Usage, and Effects*, Expert Paper, EGM/CSW/2021/EP3, 2021; E. LÉPINARD E R. RUBIO-MARIN (a cura di), *Transforming Gender Citizenship. The Irresistible Rise of Gender Quotas in Europe*, Cambridge, 2018.

³⁷ C. MARTIN, *Article 8 of the Convention to Eliminate All Forms of Discrimination against Women (CEDAW): A Stepping Stone in Ensuring Gender Parity in International Organs and Tribunals*, in *INTLAWGRRLS*, 2016.

³⁸ La portata della norma si palesa nitidamente se si sottolinea che le “supranational organizations play a considerable role in prescribing norms that member states must respect”. L.A. REHOF, *Guide to the Travaux Préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, Nijhoff, 1993, 156.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ M.A. FREEMAN, C. CHINKIN E B. RUDOLF (a cura di), *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. A Commentary*, cit., 300-308.

⁴¹ Come all’epoca evidenziato da GASPARD, il diritto a rappresentare la propria nazione in seno alle Nazioni Unite era stato accordato alle donne solo dopo un intenso attivismo a livello internazionale. L.A. REHOF, *Guide to the Travaux Préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, cit., 155.

⁴² M.A. FREEMAN, C. CHINKIN E B. RUDOLF (a cura di), *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. A Commentary*, cit., 222.

⁴³ *Ibidem*, 224.

luogo gli Stati membri⁴⁴. A livello domestico, alcuni Stati hanno adottato disposizioni idonee a garantire una “formale” attuazione, ma la realtà conferma il permanere di una forte disparità, evidenziando che siamo di fronte ad un ambito in cui l’attuazione della “transformative equality” potrebbe svolgere un ruolo particolarmente rilevante per favorire l’eliminazione sia degli ostacoli strutturali sia di quelli legati agli stereotipi di genere.

3. L’impatto dell’assetto normativo ed istituzionale del lockdown

La progressiva mondializzazione della strategia del lockdown⁴⁵ emersa agli inizi della pandemia ha visto diversi governi attribuirsi poteri emergenziali⁴⁶ il cui esercizio ha contribuito a determinare una duplice situazione, rilevante agli effetti del presente studio: da un lato una progressiva limitazione dei diritti umani, quali libertà di movimento e libertà di associazione, che ha riposto sulle donne un aumento esponenziale del carico lavorativo unitamente ad oneri di cura in ambito familiare, e da altro lato una graduale e progressiva contrazione della loro partecipazione attiva nella gestione della crisi e nella successiva fase di costruzione⁴⁷.

Il dibattito in termini di diritto internazionale ha sollevato l’attenzione sull’ammissibilità di restrizioni e deroghe ai diritti umani negli stati d’emergenza⁴⁸. In presenza di una situazione grave ed eccezionale, che possa intaccare la sopravvivenza dello Stato democratico, alcuni diritti umani possono essere limitati o derogati in applicazione del criterio della proporzionalità e della necessità⁴⁹. Tale regime è configurato esplicitamente in alcuni trattati internazionali, quali il Patto internazionale per i diritti civili e politici (art. 4), la Convenzione europea per i diritti dell’uomo (art. 15), la Convenzione interamericana sui diritti umani (art. 27), che disciplinano un regime speciale per la tutela dei diritti umani⁵⁰. Questi strumenti ritengono ammissibile,

⁴⁴ Si vedano per esempio i regolamenti adottati dalle corti internazionali quali la Corte europea dei diritti umani con sede a Strasburgo.

⁴⁵ E. CHARMES E M. ROUSSEAU, *La mondialisation du confinement. Une faille dans la planétarisation de l’urbain?*, in *La vie des idées*, 12 maggio 2020, disponibile su www.laviedesidees.fr; B. PEZZINI, *Esterno e interno nella pandemia: persistenza e risignificazione degli spazi pubblici e domestici dal punto di vista di genere in tempi di lockdown*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 3/2020, 9-29.

⁴⁶ E. FORNALÉ, *Uncharted Territory: How the COVID-19 Pandemic is Destabilizing the Borders of Our Freedoms*, in *Jurist Academic Commentary*, 7 aprile 2020, disponibile su www.jurist.org.

⁴⁷ Z. BLASKO, E. PAPADIMITRIOU E A. MANCA, *How will the COVID-19 Crisis Affect Existing Gender Divides in Europe*, cit.

⁴⁸ A. SPADARO, *Do the Containment Measures Taken by Italy in Relation to COVID-19 Comply with Human Rights Law?*, in *EJIL, Talk! - Blog of the European Journal of International Law*, marzo 2020; J. GROGAN, *Right Restriction or Restricting Rights? The UK Acts to Address COVID-19*, in *VerfBlog*, disponibile su www.verfassungblog.de, 17 aprile 2020.

⁴⁹ O. GROSS E F. NI AOLAÍN (a cura di), *Law in Times of Crisis, Emergency Powers in Theory and Practice*, in *Cambridge Studies in International and Comparative Law*, Cambridge, 2007.

⁵⁰ F. OUGUERGOUZ, *L’absence de clause de dérogation dans certains traités relatifs aux droits de l’homme: les réponses du droit international général*, in *Revue Générale de droit international public*, vol. 94, 2/1994.

al ricorrere di precisi e determinati presupposti, una limitazione dei diritti, ma permane in ogni caso intangibile un nucleo minimo di diritti fondamentali⁵¹.

Diversamente rispetto alle disposizioni presenti negli strumenti sopra menzionati, la CEDAW non ammette un regime di deroghe nemmeno in situazioni emergenziali e tale “*non-derogability*” le attribuisce “*a special place in the hierarchy of right*”⁵². Pertanto anche nelle ipotesi sopra menzionate, qualora il regime convenzionale ammetta specifiche e temporanee limitazioni “*the commitment to women’s equality*” non può essere compromesso⁵³.

Muovendo da tale presupposto, l’analisi prosegue nel tentare di chiarire in quale misura la creazione del nuovo assetto istituzionale “emergenziale” abbia interferito con l’esercizio delle tutele sopra menzionate garantite in seno alla CEDAW. In particolare, si è deciso di focalizzare l’attenzione sulla legittimità, in relazione alla dimensione di genere, dei molteplici meccanismi che si sono alternati sia a livello internazionale sia a livello domestico, le cosiddette “task forces”, e sulla cui composizione si sono originati accesi dibattiti per la evidente sotto-rappresentanza femminile.

A livello sovranazionale merita senza dubbio menzione l’“*Emergency Committee*”, costituito per far fronte all’emergenza pandemica in seno all’Organizzazione Mondiale per la Sanità (OMS) in attuazione dei Regolamenti sanitari internazionali (uno strumento di diritto internazionale vincolante, adottato dagli stati membri dell’OMS nel 2005): nonostante la risoluzione adottata dal comitato esecutivo l’8 febbraio 2020 chiaramente sollecitasse gli Stati membri a “*1.5 take action to engage and involve women in all stages of preparedness processes, including in decision-making, and mainstream gender perspective in preparedness planning and emergency response*”⁵⁴, la iniziale composizione del Comitato includeva solo il 20% di donne⁵⁵. A livello internazionale, casi emblematici sono rappresentati dalla task force implementata dagli Stati Uniti, inizialmente composta da soli uomini bianchi, definita quale “*mandemic response*”, e dalla task force inglese, composta unicamente da rappresentanti maschili⁵⁶.

⁵¹ Tali diritti inderogabili includono il diritto alla vita, la proibizione della tortura e di trattamenti inumani e degradanti, la proibizione della schiavitù e il principio di irretroattività della legge penale. E. SOMMARIO, *Stati di emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Torino, 2018; V. ONIDA, *Costituzione e coronavirus. La democrazia al tempo dell’emergenza*, Milano, 2020; E. CRIDDLE, *Human Rights in Emergencies*, Cambridge, 2016.

⁵² M. SHAW, *International Law*, 6th edn (2008), 275, in M.A. FREEMAN, C. CHINKIN, B. RUDOLF (a cura di), *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. A Commentary*, cit., 2012, 28.

⁵³ M.A. FREEMAN, C. CHINKIN E B. RUDOLF (a cura di), *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. A Commentary*, cit., 28.

⁵⁴ CONSIGLIO ESECUTIVO DELL’ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ, *Strengthening Preparedness for Health Emergencies; Implementation of International Health Regulations*, EB 146/CONF./17, 8 febbraio 2020.

⁵⁵ Il comitato include 18 membri e 17 esperti (www.who.int/ihr/procedures/novel-coronavirus-2019/ec-30042020-members/en): si consideri che l’attuale composizione consta della presenza di 10 donne sugli oltre 30 componenti del comitato.

⁵⁶ C. WENHAM, J. SMITH E R. MORGAN, *COVID-19: The Gendered Impacts of the Outbreak*, cit., 846.

Un coro di sollecitazioni a modificare la composizione delle task forces ha interessato anche l'Italia⁵⁷. L'anomalia della situazione si è palesata con estrema intensità nella seconda fase dell'emergenza, volta alla ripartenza, dove sordi a tutti gli inviti di attuare la parità di genere, la partecipazione femminile è stata comunque minoritaria⁵⁸. L'ondata di proteste ha sconfinato attirando l'attenzione della comunità internazionale in merito all'esigenza di comprendere se la presenza/assenza della componente femminile potesse rappresentare un requisito in grado di incidere sulla stessa legittimità di tali organi e, in caso negativo, quali fossero le implicazioni giuridiche in chiave di parità di trattamento e non-discriminazione. A tal fine l'analisi verterà sul caso italiano dove si è assistito ad una vera e propria proliferazione di commissioni, task forces, ed esperti che si sono alternati nel tentativo di delineare le misure e le linee guida per far fronte alla situazione emergenziale⁵⁹.

4. “Dateci Voce”: la parità di genere nella composizione delle “task forces” in Italia

In primis, è opportuno ripercorrere brevemente il processo che ha determinato l'affermarsi dell'istituto, ora meglio noto come “task force”, e la compatibilità dei criteri selettivi adottati con la tematica del genere. Va detto che il coinvolgimento delle cosiddette “task forces” non comporta di per sé un elemento di assoluta novità istituzionale, atteso che già in passato, in occasione di emergenze come terremoti o altri disastri naturali, erano stati creati a livello ministeriale organi *ad hoc*⁶⁰. Non stupisce pertanto che a partire dal mese di febbraio 2020, in concomitanza con l'insorgere dei primi segnali dell'emergenza covid-19, e poi vieppiù con il conclamarsi della pandemia, in Italia siano state create molteplici task forces costituite in via di urgenza e composte da esperti chiamati a coadiuvare gli organi di governo, sia a livello centrale che locale; strumenti dalla natura alquanto fluida e malleabile come confermano le denominazioni scelte volta per volta per la loro definizione (comitati tecnici, gruppi di studio, gruppi di lavoro, cabina di regia...). A prescindere dal *nomen iuris*, detti organismi paiono accomunati da quello che potremmo definire il loro duplice comune denominatore: l'evidente disparità di genere nella rosa dei componenti selezionati a rendere la propria

⁵⁷ Preme sottolineare come nella prima fase dell'emergenza la Protezione Civile e il gruppo di esperti che ha affiancato il governo italiano fosse composto unicamente di uomini. Unica eccezione femminile era Susanna Di Pietra, l'interprete del linguaggio dei segni, che è stata l'unica donna coinvolta negli aggiornamenti quotidiani in Italia sull'andamento della pandemia.

⁵⁸ Tra le molteplici iniziative italiane si menziona l'appello “Dateci Voce” lanciato dalle donne italiane nell'imminenza dell'apertura della seconda fase. L'appello rivolto dalla Consigliera nazionale per le Pari Opportunità e ancora l'appello rivolto dal Presidente della Società degli Economisti italiani.

⁵⁹ J. GUERRA, *Per la politica la parità di genere in Italia esiste solo per le madri lavoratrici*, in *The Vision*, 3 giugno 2020, disponibile su www.thevision.com; J.L. NEWELL, *Gender Inequality in Italy at the Time of the Pandemic*, in *Contemporary Italian Politics*, 2020, 275 ss.; M. BELLUATI, D.R. PICCIO E R. SAMPUGNARO, *Women's Access to the Political Sphere in Italy: When Obstacles Outdo Opportunities*, in *Contemporary Italian Politics*, vol. 12, 3/2020, 278 ss.

⁶⁰ Si pensi, ad esempio, alla task force creata dal Ministero dell'Istruzione nel 2016 a seguito degli eventi sismici che hanno colpito nel 2016 le regioni di Abruzzo, Lazio, Umbria e Marche (D.M. n. 667 del 2 settembre 2016) o nel 2017 a seguito del terremoto che ha colpito l'isola di Ischia.

“*expertise*” e la mancanza di trasparenza, pubblicità e prevedibilità dei metodi adottati per la selezione degli esperti⁶¹. Senza pretesa di completezza e a titolo illustrativo, si elencano qui di seguito alcune delle più note task forces costituite a livello ministeriale nel periodo emergenziale.

Tra i primi provvedimenti di nomina in Italia va senz’altro annoverata l’ordinanza assunta il 3 febbraio 2020 dal Capo della Protezione Civile⁶² che, dato atto di dover ricorrere a poteri straordinari in ragione del carattere di urgenza della situazione emergenziale per far fronte a indifferibili interventi, ha dichiarato necessario avvalersi, per la loro realizzazione, di un ‘Comitato tecnico scientifico’. Il Comitato è stato istituito con successivo decreto del Capo della Protezione Civile del 5.02.2020 “*con il compito di garantire il necessario supporto tecnico alle attività da porre in essere per la realizzazione degli obiettivi previsti dalla medesima ordinanza*”⁶³. Il decreto, come già l’ordinanza, non ha individuato nominativamente i sette componenti del Comitato, limitandosi a rimandare ad un elenco di cariche istituzionali o figure professionali che lo avrebbero composto⁶⁴.

Il decreto ha previsto, inoltre, la possibilità di chiamare a partecipare agli incontri ‘esperti qualificati’ da nominarsi in via discrezionale al ricorrere di ‘casi particolari’⁶⁵. Con successivo decreto del 18.04.2020 agli iniziali 7 componenti sono stati aggiunti 13 nuovi membri, scelti attingendo anche all’ambito delle professioni: in questo caso il decreto, diversamente dai precedenti provvedimenti, ha individuato nominativamente gli esperti chiamati a costituire il gruppo. Tutti e 20 i componenti del Comitato erano uomini. Di fronte alle pressanti richieste di chiarimenti formulate all’indirizzo del Capo della Protezione Civile sul motivo dell’assenza delle donne nel novero degli esperti nominati, quest’ultimo ha giustificato la situazione come mera conseguenza della mancanza di donne nelle posizioni di vertice chiamate a partecipare al Comitato⁶⁶. Solo nel mese di maggio il Capo della Protezione Civile ha integrato il Comitato Tecnico Scientifico con altre sei personalità di genere femminile⁶⁷.

In seguito, anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ritenuto indispensabile istituire una propria task force per individuare le misure idonee a

⁶¹ M. D’AMICO, *Dalle nomine negli enti partecipati alle task force: dove sono le donne?*, cit.; E. FITTIPALDI, *Il coronavirus e le donne (di nuovo) fuori dalla Storia*, in *L’Espresso.it*, 14 aprile 2020; M. D’AMICO, *Emergenza, diritti e discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2020, 31-32.

⁶² Ordinanza del Capo della Protezione civile 3.02.2020 n. 630.

⁶³ Decreto del Capo della Protezione civile del 5.02.2020 n. 371.

⁶⁴ L’art. 2 del citato decreto n.371/2020 recita “*il Comitato è composto dai seguenti membri: Coordinatore dell’Ufficio promozione e integrazione del Servizio nazionale della protezione civile del Dipartimento della Protezione civile del Dipartimento della Protezione civile; Segretario Generale del Ministero della Salute; Direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute; Direttore dell’Ufficio di coordinamento degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della Salute; Direttore scientifico dell’Istituto nazionale per le malattie infettive ‘Lazzaro Spallanzani’; Presidente dell’Istituto superiore di sanità*”; unica eccezione la scelta nominativa del dott. Alberto Zoli, componente designato dalla conferenza Regioni e province autonome.

⁶⁵ L’art. 3, comma 2, del Decreto del Capo della protezione civile del 5.02.2020 afferma, infatti, che: “*in casi particolari, a discrezione del Capo del Dipartimento della Protezione civile ovvero su proposta del Coordinatore del Comitato o dei componenti dello stesso, possono essere invitati a partecipare alle riunioni qualificati esperti del settore, tenuto conto delle specifiche esigenze*”.

⁶⁶ Conferenza stampa del Capo della Protezione civile del 28.04.2020.

⁶⁷ Si veda il Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 maggio 2020.

fronteggiare l'emergenza e per la ripresa graduale delle attività nei diversi settori. A tal fine, con decreto del 10.04.2020, rilevata la necessità di avvalersi del “*costante supporto multidisciplinare di autorevoli esperti con elevate e qualificate competenze ed esperienze professionali [...] e di dover procedere alla istituzione, presso la presidenza del Consiglio dei Ministri, di un Comitato di esperti per la suddetta finalità*”, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha creato la task force presieduta dal dott. Colao. Tra i 19 membri, appartenenti al mondo professionale e universitario, 4 in tutto le presenze femminili. Anche in questo caso, solo all'esito delle polemiche insorte per la evidente sotto-rappresentanza femminile, il Comitato è stato successivamente integrato con decreto del 12.05.2020 attraverso la nomina di 5 ulteriori componenti, tutte donne⁶⁸.

Nel novero dei Ministeri che si sono avvalsi di gruppi di esperti merita senza dubbio una menzione il Ministero dell'Innovazione che ha creato una tra le più numerose task force italiane, ovvero il “*Gruppo di lavoro data-driven per l'emergenza Covid*”. Con decreto del 31.03.2020 la Ministra Paola Pisano ha nominato 76 esperti, appartenenti sia al mondo istituzionale che professionale, con il compito di analizzare e studiare i dati socio-economici e sanitari relativi all'impatto del fenomeno epidemiologico. Anche in questa circostanza le donne nominate nel folto gruppo erano in netta minoranza, solo 16 e la stessa procedura di selezione adottata ha sollevato da subito evidenti criticità. Il provvedimento di nomina - nel quale la Ministra dava atto di aver desunto “*il possesso delle specifiche competenze e qualificazioni professionali richieste*” ai 76 esperti dalla lettura dei curricula dei soggetti nominati⁶⁹ - ha costituito l'oggetto, nel culmine della pandemia, di una interrogazione parlamentare⁷⁰. Nello specifico è stato chiesto alla Ministra di chiarire quali procedure, atte a garantire “*il massimo di imparzialità, trasparenza e competenza*”, fossero state utilizzate per individuare gli esperti, atteso che non risultava chiaro come il Ministero fosse venuto in possesso dei curricula esaminati, né se avesse valutato anche altri profili rispetto a quelli scelti. La risposta della Ministra non pare aver fatto davvero luce sulle modalità di selezione dei 76 esperti nominati e sulla scarsa presenza di donne tra di essi, posto che con il comunicato ministeriale del 16 aprile si limitava a ribadire “*i componenti, invero, sono stati individuati proprio in considerazione del possesso delle specifiche competenze e qualificazioni professionali richieste per l'espletamento delle attività assegnate nell'ambito del gruppo di lavoro*”⁷¹.

⁶⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12.05.2020.

⁶⁹ Si legge nelle premesse del Decreto del Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione del 31.03.2020: “*VISTI i curriculum vitae dei dott.ri [omissi] dai quali si evince il possesso delle specifiche competenze e qualificazioni professionali richieste per l'espletamento dell'attività assegnate al Gruppo di lavoro*”.

⁷⁰ L'interrogazione parlamentare è stata presentata avanti il Senato della Repubblica il 6.04.2020 ed è disponibile su www.infoparlamento.it.

⁷¹ Si legge nella risposta ministeriale del 16 aprile 2020, disponibile su www.infoparlamento.it: “*Le peculiari ragioni di urgenza sollecitate dal carattere particolarmente diffusivo dell'emergenza epidemiologica causata da COVID-19 e dal considerevole incremento dei casi di infezione sul territorio nazionale, nonché dai correlati impatti sul piano economico e sociale, insieme alla specifica competenza degli autorevoli soggetti pubblici con i quali si è agito, hanno determinato la scelta di una rapida istituzione del gruppo di lavoro, con ogni garanzia di imparzialità, trasparenza e competenza dei profili coinvolti sul piano sia tecnico sia scientifico. I componenti, invero, sono stati individuati proprio in*

Una risposta che non aiuta a comprendere l’iter adottato per la nomina di un gruppo incaricato “*di redigere una relazione conclusiva e riepilogativa che consenta di avere un quadro preciso di tutti gli impatti che, sotto tutti i diversi profili analizzati, l'emergenza da COVID-19 ha avuto sul nostro Paese*”⁷² e nel quale dunque sarebbe stata quanto mai opportuna una più nutrita presenza femminile.

Negli stessi giorni anche il Ministero dell’Economia e delle Finanze, insieme al Ministero dello Sviluppo Economico e ad altre istituzioni operanti nell’ambito finanziario, hanno costituito una task force “*in via informale*” per assicurare l’efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità adottate dal Governo e con l’obiettivo, tra gli altri, di “*creare una cabina di coordinamento e scambio di informazioni tra i principali attori istituzionali coinvolti*”. Non sono noti i criteri che hanno presieduto la nomina dei relativi componenti né, invero, la esatta composizione della task force, chiamata ad operare con “*modalità e mezzi informali, in una composizione a geometria variabile*”⁷³.

Anche il Ministero dell’Istruzione si è avvalso dell’ausilio di esperti per far fronte all’emergenza Coronavirus creando la task force per l’emergenza educativa, a guidare la quale è stata designata la dott.ssa Boda: la task force, inserita su una struttura già operativa dal 2018, pare abbia raggiunto più di cento componenti, sebbene anche in questo caso non sia dato disporre di dati ufficiali in merito al numero ed alla composizione di genere⁷⁴. Il Ministero ha poi istituito il 21.04.2020 un ulteriore “*Comitato di Esperti*” con il compito di formulare idee e proposte per la ripartenza del nuovo anno scolastico: nella task force, coordinata dal prof. Bianchi, sono stati nominati 18 membri, appartenenti sia al mondo della scuola e dell’insegnamento che ad ambiti esterni: 8 le donne presenti⁷⁵.

Sicuramente più equilibrata appare l’unità di monitoraggio creata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega in materia di Informazione e Editoria e finalizzata a contrastare la diffusione di “*fake news*” relative al Covid 19. Istituita con decreto del 4 aprile 2020 dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all’Unità di monitoraggio sono stati attribuiti “*compiti di analisi e monitoraggio dell’informazione diffusa relativamente al COVID-19 e di individuazione di specifiche misure di contrasto alla diffusione di ‘fake news’*”: composta da 11 membri, di cui 5 donne, era previsto che potesse ricevere supporto “*anche da professionalità e soggetti esterni alle amministrazioni*”⁷⁶.

Infine, alcune osservazioni in merito alla task force interamente femminile creata dalla Ministra per le Pari opportunità e la Famiglia e denominata “*Donne per un nuovo rinascimento*”. Composta da 12 esperte individuate tra “*figure di alta qualificazione con comprovata esperienza, riconosciute a livello internazionale, che si sono distinte per*

considerazione del possesso delle specifiche competenze e qualificazioni professionali richieste per l'espletamento delle attività assegnate nell'ambito del gruppo di lavoro”.

⁷² Si veda altresì la risposta ministeriale del 16 aprile 2020.

⁷³ Si veda il report predisposto dal dott. Cappiello in occasione dell’audizione del 29.04.2020 avanti la Commissione d’inchiesta sul sistema bancario.

⁷⁴ Sul sito del Ministero dell’Istruzione non risulta pubblicato il testo del decreto.

⁷⁵ Sul sito del Ministero dell’Istruzione non risulta pubblicato il testo del decreto.

⁷⁶ Decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri del 4.04.2020.

l'apporto originale e di alto livello culturale e scientifico apportato nei rispettivi ambiti professionali" con il compito, tra gli altri, di formulare *"proposte ed idee per aumentare la percentuale di donne in tutti gli ambiti lavorativi, per superare le barriere all'avanzamento nei percorsi di carriera"*⁷⁷ ha presentato il documento di sintesi dei lavori il 25 maggio 2020⁷⁸. Documento accolto con mite entusiasmo vista l'assenza di un'ottica di lungo periodo idonea a trainare l'uguaglianza di genere oltre i confini della condizione emergenziale e a garantire un reale "rinascimento femminile" che non si focalizzasse meramente sul binomio madre-lavoratrice⁷⁹.

Pare interessante considerare come nel maggio 2020 il tema della sotto-rappresentanza femminile nelle task forces abbia dato origine ad un acceso dibattito a livello parlamentare, culminato con la presentazione di una mozione nella quale è stato chiesto al Governo italiano l'impegno, tra gli altri, a rendere noti i criteri adottati per la candidatura e la selezione dei componenti di tutte le task forces istituite per gestire l'emergenza e a correggere il deficit di rappresentanza di genere nelle task forces, senza incrementare il numero dei componenti. La mozione ha trovato solo parziale accoglimento e non con riferimento ai due impegni sopra descritti⁸⁰.

Questa breve analisi consente di svolgere alcune preliminari considerazioni in merito alla dimensione di genere e alla legittimità delle compagini istituzionali sopra evidenziate alla luce del diritto internazionale. Muovendo infatti dal dato della evidente sotto-rappresentanza della componente femminile – che si è manifestata in pressoché tutti i gruppi di lavoro nominati per fronteggiare l'emergenza e ciò sebbene in alcuni dei settori (quale ad esempio quello dell'istruzione o della sanità) la presenza sul campo di personale femminile sia stata e sia tuttora prevalente rispetto a quella maschile – viene da interrogarsi in merito all'ipotesi che tale disparità possa palesarsi come fattore idoneo ad invocare l'illegittimità dei vari organi istituiti, soprattutto alla luce delle previsioni della CEDAW sopra esaminate.

A nostro parere la scarsa presenza femminile all'interno di organi istituzionali, quali le cd. task forces, solleva molteplici dubbi circa la corretta attuazione dell'art. 7 della CEDAW⁸¹ e ciò nella misura in cui la mancata partecipazione a detti organismi si

⁷⁷ Decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia del 10 aprile 2020.

⁷⁸ J. GUERRA, *Per la politica la parità di genere in Italia esiste solo per le madri lavoratrici*, in *The Vision*, 3 giugno 2020.

⁷⁹ Dipartimento per le pari opportunità, *Donne per un nuovo rinascimento*, 25.05.2020 disponibile su www.pariopportunita.gov.it.

⁸⁰ La mozione di minoranza, discussa in Senato il 13.05.2020 insieme alla mozione di maggioranza (integralmente approvata) che chiedeva al Governo di impegnarsi ad adottare misura finalizzate a favorire la conciliazione dei tempi di vita e lavoro per il periodo post emergenziale e, più in generale, la parità di genere in ambito lavorativo, è stata accolta limitatamente ai due seguenti impegni: "2) *adottare indirizzi nei confronti dei singoli ministri e dell'intero Governo affinché il supporto degli esperti venga limitato alla sfera meramente tecnica e che le decisioni sulle misure da adottare per contrastare l'emergenza epidemiologica ed economica siano demandate alla politica e, in particolare, al circuito Governo-Parlamento; [...] 5) promuovere ogni iniziativa utile a favorire la conciliazione "vita-lavoro" nonché modelli di riorganizzazione scolastica che consentano ad entrambe i genitori parità di condizioni nel ritorno alle attività lavorative evitando, in particolare, il rischio della segregazione femminile*"; le mozioni sono disponibili su www.senato.it.

⁸¹ Il tema della sotto-rappresentanza della componente femminile all'interno delle task forces ben si presterebbe ad un esame di legittimità anche alla luce dei principi sanciti dalla nostra Costituzione,

è tradotta – e si traduce – nella preclusione per le donne ad assumere un ruolo attivo nell’elaborazione di politiche e nello studio delle loro misure applicative⁸². È evidente che tali organi insigniti di un ruolo chiave nella gestione emergenziale avrebbero dovuto riflettere la società nella sua interezza garantendo una presenza paritaria ed equilibrata delle componenti maschili e femminili quale espressione della rappresentanza democratica⁸³. Sicuramente il periodo emergenziale ha confermato quanto la parità di genere sia esposta a potenziali violazioni e limitazioni laddove i processi di selezione e nomina dei soggetti chiamati a partecipare alle decisioni politiche siano governati dalla mera discrezionalità e laddove l’incarico di potere venga affidato in modo nettamente prevalente alla componente maschile. Pare peraltro significativo che la disparità di genere nei procedimenti di nomina risulti perpetrata anche laddove il procedimento di selezione venga monitorato da una figura di vertice femminile, come per esempio avvenuto nel caso della task force istituita dalla Ministra Pisano, nella quale la presenza delle donne è stata inferiore al 25%.

Questo ci porta a porci una seconda domanda, come suggerito brillantemente dal saggio di Tulkens⁸⁴: la situazione emergenziale potrebbe in qualche modo fornire una giustificazione per l’esclusione della rappresentanza femminile dal quadro decisionale e operativo? A favore di una netta risposta negativa, è utile sottolineare come la situazione di crisi ha accentuato in sommo grado l’esercizio di un potere discrezionale dei Ministri nelle nomine dei componenti delle task forces, potere fondato sul carattere di necessità e urgenza, dichiarato e richiamato nei diversi decreti ministeriali assunti per le designazioni degli esperti, e che di fatto si è avvalso del metodo della cooptazione. Un metodo di nomina che se non reca in sé un disvalore, ben potendo coniugarsi con il principio della meritocrazia qualora la scelta ricada sui più meritevoli (e sempre che venga rispettato il principio di trasparenza), ove analizzato da una prospettiva di genere rappresenta invece uno dei principali fattori di esclusione delle donne dalla partecipazione al potere. Esistono chiaramente meccanismi informali che forse potremo qualificare meglio quali misure di “discriminazione indiretta”⁸⁵ che esercitano un impatto sempre più vincolante in tema di disparità⁸⁶. Come ricordato sopra, la nozione

specialmente dagli artt. 3 e 51, ma trattasi di analisi che esula dalla breve disamina oggetto del presente contributo.

⁸² M. D’AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, 2020, 75; F. TULKENS, *Parity on the Bench: Why? Why not?*, in *European Human Rights Law Review*, 6/2014, 587 ss.

⁸³ Unitamente a quanto stabilito nell’articolo 3 della Costituzione italiana e all’articolo 1 del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (D.Lgs.198/2006), che impone l’adozione di “*misure volte ad eliminare ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l’esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo*”.

⁸⁴ F. TULKENS, *Parity on the Bench: Why? Why not?*, cit., 587 ss.

⁸⁵ Secondo l’art. 25 del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (D.Lgs. 198/2006) “*si ha discriminazione indiretta, ai sensi del presente titolo, quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono o possono mettere i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a lavoratori dell’altro sesso, salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell’attività lavorativa, purché l’obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari*”.

⁸⁶ M. D’AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, cit., 326 ss.

di discriminazione indiretta amplia la tutela contro ogni forma di discriminazione includendo pratiche, che seppure apparentemente neutre, di fatto determinano una situazione di svantaggio per le persone di un determinato sesso.

Ebbene sulle implicazioni negative di tale prassi “elettiva” rispetto alla rappresentanza paritaria e al divieto di discriminazione si è soffermato il gruppo di lavoro del dott. Colao, che ne suggerisce un’analisi estremamente accurata. Lo stesso ha ritenuto che proprio il metodo della cooptazione rientri tra i fattori che maggiormente contribuiscono a determinare, seppur indirettamente, uno “squilibrio” a favore della componente maschile nell’accesso ad incarichi che afferiscono alla dimensione pubblica e alla conseguente esclusione di fatto della componente femminile. Pertanto, nell’ambito delle azioni finalizzate a massimizzare l’inclusione delle competenze e prospettive delle donne nelle scelte per il rilancio del Paese e al riequilibrio di genere, il piano redatto dal gruppo del dott. Colao ha contemplato la necessità di uno specifico intervento normativo proprio relativamente alle nomine afferenti gli organi apicali e consultivi caratterizzati dal metodo della cooptazione incluse le task forces e le commissioni “*anche di natura temporanea*”⁸⁷. Nello specifico, al fine di ovviare al rischio di violazioni del divieto di discriminazione che, come ricordato sopra, in quanto tutelato espressamente nella CEDAW non è derogabile neppure in situazioni di emergenza, il piano propone l’adozione di quote rosa⁸⁸.

A tal proposito preme sottolineare come tale tematica confluisca nella preoccupazione generale espressa in relazione alla partecipazione femminile in Italia dal Comitato CEDAW⁸⁹. Il Comitato CEDAW nelle osservazioni conclusive in merito all’ultimo rapporto inoltrato dal governo italiano nel 2017 ha espressamente richiesto di “*strengthen the representation of women in decision-making positions in political life, including in ministerial positions, in the judiciary, on boards of directors and in senior positions within the public administration [...], and to that end adopt measures, including temporary special measures, in accordance with article 4 (1) of the Convention and the Committee’s general recommendation No. 25 (2004) on temporary special measures, such as a gender parity system for accelerated recruitment and appointment of women to senior positions in the public administration*”⁹⁰. Proprio in tale ottica il rapporto che l’Italia dovrà presentare dinnanzi al Comitato CEDAW entro luglio 2021 potrebbe rappresentare la giusta occasione per reiterare l’urgenza di

⁸⁷ “Nella PA, nelle istituzioni, enti pubblici (locali, regionali, nazionali, governativi), nei partiti politici, nonché nelle fondazioni e nel Terzo Settore, introduzione delle quote di genere negli organi apicali e consultivi ove si adottano sistemi di cooptazione (task force, commissioni - anche di natura temporanea). Pena: decadenza organo”. Si vedano le “Iniziativa per il rilancio Italia 2020-2022” elaborate dal Comitato di Esperti in materia economica e sociale presieduto dal dott. Colao, 110, punto 95 ii, lettera c).

⁸⁸ Sull’adozione delle quote di genere in Italia si rimanda all’ampia trattazione di M. D’AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, cit., 75 ss. Preme brevemente ricordare che in seguito all’adozione delle Leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 2001, unitamente alla riforma dell’articolo 51 della Costituzione avvenuto con l’adozione della Legge costituzionale n.1/2003, è stata riconosciuta la possibilità di adottare azioni positive al fine di promuovere le pari opportunità in ambito politico.

⁸⁹ UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW), *Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Italy*, CEDAW/C/ITA/CO/7, 24 luglio 2017.

⁹⁰ *Ibidem*.

intervenire con determinazione in tale ambito per rimediare ad un vuoto normativo che la pandemia ha reso ancora più pressante.

5. Conclusioni

La recente situazione di crisi ha reso evidente come, nonostante i considerevoli progressi degli ultimi anni, la parità di genere sia ancora lontana dall’essere acquisita e stabile⁹¹ e come le “gerarchie di genere” siano lontane dal dissolversi⁹². Va senz’altro riconosciuto alla pandemia il merito di avere favorito una presa di coscienza globale sul tema della disparità di genere nella partecipazione e gestione del potere, reiterando l’assoluta necessità di proseguire nel processo di ri-equilibrio finalizzato al raggiungimento della piena parità tra uomo e donna⁹³. In tale senso, è estremamente rilevante evidenziare come l’avvenuta modificazione della composizione di diversi tali organi emergenziali sia stata indotta da una mobilitazione globale⁹⁴. Come ricordato da Hennette Vauchez⁹⁵, detti processi non avvengono in modo naturale e persiste l’esigenza di portare alla luce prassi e abitudini che possano chiarire i limiti insiti nella diseguale composizione dell’assetto istituzionale a più livelli. Il caso italiano ha sicuramente confermato come l’esistenza di alcune pratiche e dinamiche assodate, quali l’assenza di criteri di selezione volti ai criteri della trasparenza, pubblicità e prevedibilità, rischino di intaccare l’attuazione del principio della parità di genere ed il raggiungimento di quella che D’Amico definisce “una democrazia sostanzialmente e culturalmente paritaria” in grado di garantire i diritti di tutti⁹⁶.

Volendo chiudere con una nota positiva,⁹⁷ le criticità riscontrate in questo contributo possono rivelarsi un terreno fertile sul quale intervenire nel breve e lungo periodo per tutti gli Stati ora coinvolti nello sforzo collettivo di attuare gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile⁹⁸. È infatti evidente che la parità di genere non può prescindere

⁹¹ S.J. KENNEY, *Gender and Justice: Why Women in the Judiciary Really Matter*, New York, 2013.

⁹² H. CHARLESWORTH E C. CHINKIN, *The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis in International Law*, Cambridge, 2000; S. HENNETTE VAUCHEZ, *More Women-but Which Women? The Rule and the Politics of Gender Balance at the European Court of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, vol. 26, 1/2015, 221.

⁹³ Definito da JAVATA DE DIOS, quale il “*cycle of empowerment*”: un processo che può trovare il proprio sviluppo sia a livello nazionale che sovranazionale, attraverso le reciproche influenze tra le sollecitazioni locali e le istanze internazionali in un dialogo costante. H.B. SCHOOP-SVHILLING E C. FLINTERMAN (a cura di), *The Circle of Empowerment*, cit.

⁹⁴ Anche se non ha consentito di superare nei casi migliori la soglia del 20%.

⁹⁵ S. HENNETTE VAUCHEZ, *More Women-but Which Women? The Rule and the Politics of Gender Balance at the European Court of Human Rights*, cit., 195 ss.

⁹⁶ M. D’AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, cit., 114.

⁹⁷ S. O’CONNELL, *Breaking down Gendered Power Norms during the Pandemic and Beyond*, in *Global Policy*, 2 aprile 2020, disponibile su www.globalpolicyjournal.com.

⁹⁸ L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato con la risoluzione 70/1 del 25 settembre 2015 la “*2030 Agenda for Sustainable Development*”. Tale agenda è stata concepita quale “*people-centred, universal and transformative*” al fine del raggiungimento dei 15 obiettivi per lo sviluppo sostenibile con i relativi targets (“*that it is a plan of action for people, planet and prosperity that also seeks to strengthen universal peace in larger freedom, to be implemented by all countries and stakeholders*”).

dal cosiddetto “*gendering*” degli organi istituzionali intervenendo contemporaneamente sui meccanismi formali e informali che di fatto contribuiscono ad ostacolare l’accesso agli stessi della componente femminile. Se è vero, come sottolineato dal governo italiano, che la “*women’s under-representation is mainly a cultural problem*”⁹⁹, gli organi istituzionali sono chiamati per primi a prendere coscienza e consapevolezza della necessità e dell’utilità della partecipazione femminile nei luoghi di potere. Gli stessi sono tenuti a sostenere pari opportunità di leadership ad ogni livello, innovando anzitutto gli attuali metodi di nomina e dimostrando, così, davvero un cambio di passo culturale.

⁹⁹ In occasione del settimo rapporto presentato in data 11 gennaio 2016 dinnanzi al Comitato CEDAW il governo italiano ha confermato che “*one of the main goals of the Italian Government is to ensure equal opportunities and equal treatment for men and women and to combat all forms of discrimination on the grounds of gender. With a view to achieving this fundamental goal, Italy has put in place measures having a constitutional, legislative, and administrative nature in the economic, social, cultural, and political life*” (par. 4) sottolineando specificamente in relazione all’attuazione dell’art. 7 come la “*women’s under-representation is mainly a cultural problem*” (para. 84); UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW), *Seventh Periodic Report of Italy*, CEDAW/C/ITA/7, 11 gennaio 2016.