

Tribuna 2020

L'unità nazionale
alla prova della pandemia

Gruppo coordinato da Giovanna De Minico: Fulvia Abbondante^{}, Giovanna De Minico^{**}, Maria Francesca De Tullio^{***} e Laura Grimaldi^{****}*

Sommario: Parte I. Unità, Uguaglianza e Genere

Parte II. Giovani, Donne e Giovani donne

Parte I

Unità, Uguaglianza e Genere

Giovanna De Minico – Maria Francesca De Tullio

1. Quale unità in tempo di pandemia?

Dopo l'11 settembre 2001 Judith Butler ha osservato che i lutti collettivi possono rafforzare l'unità perché fanno emergere il senso di comunità: «si rivela qualcosa di quello che noi siamo, qualcosa che delinea i legami che abbiamo con gli altri, che mostra che questi legami costituiscono quello che siamo»¹. Con questi eventi il corpo rientra con forza nel discorso e nella quotidianità politica. Lo stesso corpo – quello esposto al contatto, allo

* Ricamatore confermato in Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Napoli, Federico II. Abilitata alla II Fascia dal 2018.

** Professoressa ordinaria di diritto costituzionale, Università degli studi di Napoli Federico II.

*** Dottoressa di ricerca in diritto, post-doc all'Università di Anversa.

**** Dottoranda di ricerca in “Diritti Umani. Teoria, storia e prassi”, Università degli Studi di Napoli, Federico II.

¹ J. Butler, *Violence, Mourning, Politics*, in *Precarious life. The power of mourning and Violence*, Verso, London – New York, 2004.

sguardo, alla violenza, e oggi al contagio – che ci ricorda come l'autodeterminazione sia immersa comunque in una relazione di reciproca dipendenza.

L'eco di queste parole è suonata con forza durante il tempo del Covid-19, che ha mostrato una comunanza di destini, intrinseca al dramma pandemico. Non a caso la crisi sanitaria, poi divenuta economica, ha risvegliato il nostro sentimento di unità nazionale: molte persone hanno intonato l'inno nazionale fuori dai balconi di casa, sentendosi parte di una comunità in lotta per la sua sopravvivenza.

Eppure, proprio il contesto pandemico ha reso chiaro che la relazione di reciproca dipendenza, di cui scrive Butler, non è mai stata paritaria, e che alcuni corpi sono più esposti di altri. Qui si vogliono sottolineare in particolare le differenze emerse in termini di genere. Il virus non ha colpito tutti e tutte in modo uguale, ma anzi ha messo a nudo i privilegi e le rendite di posizione pregresse: il Covid è stato più violento su chi già era meno protetta nei rapporti di genere, posizione questa di debolezza acuita dall'addizionarsi a essa di svantaggi sociali, economici e politici. Ad esempio, "restare a casa" è una condanna per chi ogni giorno vive situazioni di violenza domestica, soprattutto se a tale misura si accompagna la chiusura dei consultori. Inoltre, l'epidemia ha moltiplicato quel lavoro di cura che è più spesso affidato alle donne: basti pensare alle accresciute esigenze di igiene, oppure all'accudimento dei bambini e delle bambine con la chiusura delle scuole o all'aiuto nel fare i compiti da remoto.

2. Unità e uguaglianza sostanziale nella Costituzione italiana: il fattore di genere

I rilievi svolti sopra gettano un'ombra sull'apparenza di unità nazionale di cui si accennava, soprattutto se si ricorda che nella Costituzione italiana l'unità è strettamente connessa all'attuazione dei diritti sociali, ed è condizionata all'uguaglianza sostanziale nelle condizioni di vita e di lavoro. Infatti, l'Assemblea costituente aveva ben chiaro che la coesione della società futura si sarebbe potuta fondare solo su un sistema che attaccasse in radice le cause di esclusione: quelle economiche, politiche sociali, così come quelle legate alle discriminazioni di cui all'articolo 3, primo comma, Cost.

La costituzione di un nuovo ordinamento presupponeva uno sforzo di unificazione, che ponesse le premesse per la neutralizzazione di altri conflitti attraverso l'identificazione di interessi condivisi, politicamente determinati. Nella Costituzione del 1948, l'unità politica è stata data dalla volontà di ricostruire i legami civili e politici all'interno di una società devastata dalla guerra e dal regime fascista. Quindi l'unità non si è basata su una coesione e una pace sociale già conseguite, bensì su un progetto di omogeneizzazione della società².

Non a caso ci si è domandati: «fino a che punto coincidevano le idee di libertà, di eguaglianza e giustizia delle singole parti dello schieramento antifascista, quanto prudente e

² G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, cit., p. 265. Sull'attuazione concreta di questo progetto: P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 113-186.

soprattutto dubbioso era invece il giudizio che ciascuna di esse dava sulle altre parti quanto ad adesione alle idee di libertà, di eguaglianza e soprattutto di democrazia»³. Certo, il suffragio universale⁴ e la forma repubblicana⁵ erano valori condivisi. Tuttavia, già allora era chiaro che nell'ordinamento costituzionale così fondato erano destinati a convivere concezioni e interessi differenti, e in particolare si ripresentava ancora vivo il conflitto di classe, represso dal Regime⁶.

Questo chiariva che il consenso intorno alla Costituzione non poteva essere basato sullo stato di cose presente. Né, vista la recente esperienza del fascismo, poteva essere fondato sull'esclusione e la repressione. Piuttosto, l'accettazione del compromesso costituzionale si è appoggiata sulla promessa di eliminare le cause del conflitto, cioè di ripianare le disuguaglianze interne alla collettività attraverso l'attuazione di riforme in senso sociale⁷. Lo stesso intento ha caratterizzato la discussione sulle autonomie territoriali. Infatti, appariva pressante l'esigenza di riconoscere e garantire il pluralismo locale, evitando però che un eccessivo decentramento del potere esacerbasse i conflitti preesistenti e alimentasse le disuguaglianze Nord-Sud⁸.

Queste ragioni danno corpo a una lettura dell'articolo 3 che viene illuminata innanzitutto dal suo secondo comma, quello che garantisce l'uguaglianza sostanziale, imponendo un trattamento di favore per chi parte da posizioni di svantaggio.

3. Le disuguaglianze di genere durante il Covid-19

Nel discorso svolto sull'art. 3 Cost. rientra naturalmente anche la necessità del superamento delle discriminazioni di genere, formali e soprattutto sostanziali. Il riferimento è innanzitutto al cd. 'lavoro riproduttivo' – prevalentemente femminile – che resta invisibile nonostante sia necessario al sistema economico attuale, in quanto volto assicurare il benessere dei soggetti consumatori e lavoratori. Né oggi il problema è risolto dalla crescente occupazione delle donne – specie di quelle bianche e socialmente avvantaggiate – che anzi sta spostando il carico su soggettività femminili ancora più marginalizzate, immigrate e in condizioni di lavoro precario e sottopagato.

³ G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, cit., p. 263.

⁴ C. Mortati, *Commento all'art. 1*, cit., p. 5.

⁵ M. Villone, *Il tempo della Costituzione*, Aracne, Roma, 2014, pp. 24-64.

⁶ C. De Fiore, *Masse, nazione e nazionalizzazione delle masse*, in G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, Napoli, 2009, p. 2267.

⁷ P. Calamandrei, *Discorso sulla Costituzione*, 1955, pubblicato da La Scuola di Pitagora, Napoli, 2007.

⁸ Cfr., ad es., Assemblea Costituente, Seduta pomeridiana di venerdì 7 marzo 1947, Intervento di Oliviero Zuccarini, pp. 1875-1879; Seduta pomeridiana di venerdì 7 marzo 1947, Intervento di Francesco Saverio Nitti, pp. 1915-1916; Seduta del 10 marzo 1947, Intervento di Pietro Nenni, pp. 1945-1946; Seduta dell'11 marzo 1947, Intervento di Palmiro Togliatti, p. 2001-2002; Seduta del 27 maggio 1947, Intervento di Tiziano Tessitori, pp. 4236-4237, e Intervento di Luigi Preti, pp. 4240-4244.

Da tempo il movimento femminista chiede la redistribuzione di questo lavoro⁹ secondo direttrici di uguaglianza sostanziale. E per renderlo innanzitutto visibile, ne viene rivendicata l'emersione e retribuzione, attraverso un salario¹⁰ oppure, in altri casi, un 'reddito di cura'¹¹, come una forma di reddito di base orientato a compensare lo svantaggio sociale, razziale e di genere causato dall'invisibilità del lavoro riproduttivo.

Tali osservazioni valgono a sottolineare che l'emergenza sanitaria ha solo aggravato un contesto già problematico per l'uguaglianza, e quindi per l'unità. Infatti, vi era già un inadempimento dei compiti sociali dello Stato: soprattutto nei territori svantaggiati del Meridione, esso si è mostrato incapace di farsi carico della rimozione degli ostacoli in questione, attraverso politiche attive di inclusione e sostegno. Rispetto a questa disparità esistente, il decisore dell'emergenza ha agito in modo asimmetrico, ma non avvantaggiando chi si trovava in situazione di svantaggio, bensì all'opposto. E non si può affermare che tale comportamento sia giustificato dall'emergenza, in quanto quest'ultima di per sé non può alterare i principi irrinunciabili della Costituzione. Questi ultimi rappresentano il nucleo identitario dell'ordinamento, senza il quale si arriverebbe alla rottura e quindi all'apertura di una nuova fase costituente.

In tale scenario, il lavoro riproduttivo è stato appesantito da ulteriori carichi, con la chiusura delle scuole e dei centri educativi e riabilitativi. Inoltre, le misure di confinamento hanno reso ulteriormente precaria l'esistenza di quelle donne cui era stato esternalizzato il lavoro di cura domestica, che sono soprattutto donne immigrate, come si diceva in apertura; né è stato previsto per questi casi un adeguato sostegno al reddito. Persino il lavoro di cura più celebrato dai *media*, quello ospedaliero, è stato reso invisibile nei luoghi decisionali. L'appello delle scienziate italiane pubblicato il 30 aprile ha messo in luce che il 50% del personale medico e il 77% di quello infermieristico è donna, sebbene le Commissioni tecniche nominate dal Governo siano prevalentemente maschili¹².

Non a caso, il Green New Deal for Europe e il Global Women's Strike (GWS) and Women of Colour hanno rivendicato con maggior forza il reddito di cura durante l'emergenza¹³, trovando uno spazio accresciuto in tante mobilitazioni che in Italia hanno rivendicato il 'reddito di quarantena', un reddito incondizionato per sostenere chi è rimasto/a disoccupato/a, chi non si vede garantite le necessarie misure di sicurezza sul lavoro, chi già da prima dell'emergenza difendeva il 'reddito universale di base'... E questa

⁹ Zemos98, *Pedagogy of Care / Open Paper*, in http://zemos98.org/descargas/Care_OpenPaper_ZEMOS98.pdf.

¹⁰ N. Cox – S. Federici, *Counter-Planning from the Kitchen*, in *Caringlabor.wordpress.com*, 20/10/2010, in <https://caringlabor.wordpress.com/2010/10/20/nicole-cox-and-silvia-federici-counter-planning-from-the-kitchen/>.

¹¹ G. D'Alisa, *Reddito di cura*, 20/4/2020, in *Comune-info.net*, in <https://comune-info.net/reddito-di-cura/>.

¹² *Le scienziate italiane: «Prendiamo un equilibrio di genere»*, in *Corriere.it*, 30/4/2020, in https://www.corriere.it/cronache/20_aprile_30/scienziate-italiane-pretendiamo-equilibrio-genere-4bdc7270-8ac4-11ea-a2b6-e57bd451de7e.shtml.

¹³ Global Women's Strike (GWS) and Women of Colour GWS – Green New Deal for Europe, *Open letter to governments – a care income now!*, in https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSjJS_qM-zyku4ig2YajtyO1BLOSTu4da0u7__BQup-7jGIhw/vienform.

necessità è rimasta attuale nella fase 2, se è vero che il 72% delle persone rientrate a lavoro il 4 maggio sono uomini¹⁴.

4. Conclusioni: nuove politiche sociali o immobilismo di genere?

Le discriminazioni evidenziate richiedono delle politiche di genere che siano innanzitutto politiche sociali attive, come richiede l'articolo 3 Cost.

A tal fine è necessaria un'azione politica che metta a fuoco il volto e la grandezza delle disuguaglianze.

Per riformare l'esistente non si può saltare la prima mossa: la conoscenza dei fatti. Sarà il decisore politico a dover acquisire tale cognizione di causa essendo colui che dovrà intervenire sulle disuguaglianze per livellarle. Ma, una volta assunti i dati, il legislatore non li dovrà tenere stretti a sé, perché sono destinati a noi cittadine/i e quindi andranno resi liberamente disponibili in modo continuativo, secondo un flusso aggiornato e in una modalità intellegibile.

Il 28 maggio l'Istat ha pubblicato dati significativi che compongono il quadro numerico del fenomeno¹⁵: ad esempio, risulta che «gli occupati uomini lavorino in settori a basso rischio nel 62,9% dei casi, contro il 37% delle donne», e che «restringendo l'attenzione alle donne con almeno un figlio al di sotto dei 6 anni d'età, sono 951 mila quelle occupate in settori attivi, a fronte di circa 353 mila impiegate nei settori sospesi». Sicché, l'aumento del rischio ha colpito soprattutto le donne, e ha ulteriormente aggravato la già difficile conciliazione della vita personale con quella lavorativa. Ma la questione difficilmente è emersa nel dibattito pubblico e non ha rappresentato l'oggetto consapevole di decisioni politiche, e ciò è dovuto alla scarsa attenzione riservata ai momenti della raccolta e della pubblicazione dei *dati*.

L'ignavia nel rilevare i dati, e a maggior ragione nell'aprirli, è già un atto politico: ha l'amaro significato di chi vuole ignorare un dislivello per non appianarlo. Non a caso il percorso europeo della *better regulation* – a parte il vizio di un eccesso di *deregulation* – ha insegnato che le politiche devono tenere conto delle evidenze emerse dai dati di fatto e delle carenze nelle precedenti scelte regolative. Di conseguenza, l'assenza di informazioni sul contesto e su quanto fatto in precedenza sono gli indici sintomi di una debole volontà

¹⁴ R. Amato, *La pandemia aggrava la condizione femminile: Il 72% dei lavoratori che rientrano il 4 maggio sono uomini*, in *Repubblica.it*, 1/5/2020, in https://www.repubblica.it/economia/2020/05/01/news/il_72_dei_lavoratori_che_rientrano_il_4_maggio_sono_uomini_donne_italiane_ancora_piu_a_rischio-255370123/?ref=tpl.

¹⁵ R. Monducci, *Affare assegnato riguardante le ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro*, atto n. 453, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, 11^a Commissione "Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale" Senato della Repubblica, 28/5/2020, in https://www.istat.it/it/files/2020/05/Istat_Audizione-Commissione-Lavoro_28maggio2020_EC.pdf.

di intervenire con azioni di genere solide, adeguate e *reasonable* rispetto all'obiettivo ultimo: ideare discipline asimmetriche *in bonam partem*.

E, considerato che il Governo – per altri aspetti della pandemia – non si è mosso se non assistito dal supporto ancillare del comitato tecnico di turno, perché non ha avvertito un analogo bisogno per le discriminazioni di genere? Perché ha messo in campo aiuti pubblici per i consultori anti violenza senza una quantificazione comprovata del loro effettivo bisogno? Perché quando si è trattato di disegnare modalità di lavoro miste, in presenza e da remoto, solo le donne sono state confinate tra le mura domestiche? Non è forse il tentativo di tornare indietro di anni, congelando le legittime aspettative femminili di attivismo politico e di apporto lavorativo per restituire ai lavoratori l'integrale rendita di posizione, appena scalfita dagli anni di lotte femminili?

Questa non è la sede per rispondere alle domande, ma per prendere atto di un esito: è stata messa in campo una politica presumibilmente irragionevole perché galleggiante sopra la realtà, che pretende di conformare senza prima conoscerla. L'effetto finale sarà la non ottemperanza alla promessa di 'curare l'Italia', nonostante uno dei decreti la evochi.

In luogo di rientrare nello *status quo ante*, soluzione insoddisfacente per chi già viveva una condizione di esclusione e di disagio, che l'emergenza ha solo aggravato, dovremmo orientarci verso una normalità atipica: tale è una situazione diversa da quella che era prima. Dovremmo provare a uscire dall'immobilismo di una società chiusa in caste sociali e riserve di genere, nei cui steccati ognuno tiene ben stretta la sua dotazione originaria che rappresenta una fortuna incontestabile; dovremmo preparare un futuro per noi e per i nostri figli, che non sia la ripetizione di un copione già recitato, perché quel film rimanda a un modello economico e sociale ancora profondamente patriarcale e fermo nel tempo. L'emergenza, analogamente a come avviene per le vite dei singoli, deve essere un'occasione di crescita anche per lo Stato inteso come apparato. E la crescita, in un'interpretazione costituzionalmente orientata, può significare soltanto una cosa: rimozione degli ostacoli.

Oggi il Governo sta chiedendo giustamente solidarietà all'Unione Europea, perché l'uscita dall'emergenza non lasci indietro territori e comunità. Ma questa richiesta è credibile solo se lo Stato, in prima persona, si muoverà verso l'inclusione e l'uguaglianza per dare a ogni persona le stesse *chance* dell'altra e perché il domani non sia uguale a ieri.

L'unità passa attraverso l'uguaglianza, e l'uguaglianza è cambiamento.

Parte II

Giovani, Donne e Giovani Donne

Fulvia Abbondante – Laura Grimaldi

L'Italia non è un paese per giovani e per le donne, volendo parafrasare il titolo di un bel film di qualche anno fa. Lo è ancor meno per le giovani donne.

Dati alla mano la letalità del Coronavirus incide in maniera prevalente sugli anziani e, quindi, da un punto di vista epidemiologico, sono loro la fascia più vulnerabile dell'intera popolazione. Ma spostando l'attenzione dalle informazioni puramente cliniche alle conseguenze sul piano sociale le vittime più colpite del dopo pandemia saranno soprattutto i giovani. Le misure di confinamento adottate per contrastare il propagarsi dell'agente patogeno hanno prodotto conseguenze drammatiche in termini di formazione, di lavoro e di scelte di vita. L'inevitabile e necessaria crescita del debito pubblico graverà principalmente sulle nuove generazioni.

Il Covid-19 ha, però, solo amplificato tendenze già in atto. Il nostro paese vanta il record europeo di Neet, termine che definisce gli under 35 che non studiano, non hanno una occupazione e non sono impegnati in percorsi di formazione, che lasciano tardivamente la casa natale e con l'età media più elevata alla nascita del primo figlio.

Sul piano professionale e lavorativo subiranno le conseguenze più gravi i lavoratori in proprio o con contratti a tempo determinato, che sono in prevalenza giovani, esposti alla disoccupazione o a una ancora più accentuata precarizzazione. Sulla qualità dell'istruzione, invece, influiscono diverse variabili, come l'abilità di scuole e Università di attuare efficacemente la formazione a distanza, le *digital skills* di docenti e discenti, nonché il contesto sociale di appartenenza e il sostegno economico e umano dei genitori.

Secondo una recente indagine promossa dal Ministero per le pari opportunità e condotta da Ipsos, il 60 % della popolazione giovanile si sente a rischio ed è disposto a modificare *in pejus* i propri progetti di vita.

Tali aspetti, peraltro, incidono in maniera ancor più significativa se la dimensione giovanile interseca quella femminile e territoriale. In sostanza l'effetto moltiplicatore discriminatorio, prodotto dalle conseguenze, di breve e di lungo periodo, per la diffusione dell'agente patogeno, ha determinato e determinerà un divario ancora più importante quanto all'occupazione, alla formazione e al sensibile arretramento delle seppur piccole conquiste per la garanzia di alcuni diritti che, negli ultimi anni hanno visto l'Italia, anche se con grandissima difficoltà e lentezza, allinearsi agli altri paesi europei. Si pensi soltanto a titolo di esempio alla violenza di genere che già prima del Coronavirus era divenuta un'emergenza nazionale per il crescente numero di omicidi, maltrattamenti domestici e per l'aumento esponenziale di altre forme di brutalità più subdole e meno conosciute come la

violenza economica. La risposta esclusivamente giudiziaria, come da tempo sottolineato, non è sufficiente a garantire un'effettiva tutela delle vittime, in quanto è necessario predisporre reti di protezione – il sostegno ai centri antiviolenza, piani di sostegno economico e psicologico alle vittime – attivate dallo Stato per consentire alle donne di sottrarsi alla spirale di prepotenza subita.

Si pensi ancora alla difficoltà di ricorrere all'interruzione volontaria di gravidanza per il bassissimo numero di centri di sanità pubblica che forniscono tale prestazione non solo per le forti contrazioni della spesa in materia sanitaria – circostanza questa emersa in maniera esemplare proprio con l'esplosione del contagio – ma anche per l'alto numero di obiettori di coscienza che incide fortemente sul diritto delle donne ad autodeterminarsi.

Quanto agli aspetti più spiccatamente economici le necessarie politiche di contenimento messe in atto durante la diffusione del contagio produrranno una contrazione sul mercato del lavoro con il pericolo che i giovani, ancor più se donne soprattutto del Meridione d'Italia, altamente formate e qualificate, si troveranno a scegliere fra precarietà o relegazione nell'ambito familiare con una perdita significativa in termini di capitale umano.

Il Covid-19 ha avuto, sul piano psicologico e sociologico, il merito di aver messo in luce anche gli aspetti strutturali che hanno favorito il perpetuarsi delle differenze di genere nel nostro paese: la difficoltà delle donne di conciliare tempi di lavoro e tempi di cura dei bambini e degli anziani (il cd. *double care*) che da sempre gravano esclusivamente sul genere femminile.

Smart working e telelavoro sono soluzioni al problema del doppio ruolo solo se supportate da politiche in grado di garantire un alleggerimento dei carichi familiari

Da anni la dottrina sociologica insiste sulla necessità di modificare il nostro modello di *welfare* italiano basato sullo schema *male breadwinner* per orientarlo verso un sistema più attento anche ai diritti delle donne e delle giovani generazioni.

Come già aveva intuito con grande lungimiranza Teresa Mattei nel dibattito in Assemblea Costituente – che volle con forza introdurre nella formulazione dell'art. 3, comma 2, l'inserimento dell'inciso «di fatto» – le vere ragioni della discriminazione si annidano nella costruzione e rigidità del modello sociale. La questione 'uguaglianza' e dunque unità e solidarietà non si risolve con l'attuazione della sola parità formale – oggi largamente raggiunta – principio fondamentale ma non sufficiente a garantire quelle trasformazioni radicali in grado di tenere insieme unità e differenza e ad adattare al mutamento delle esigenze che ogni tempo e ogni struttura sociale richiede.

Gli studi interdisciplinari insistono sulla necessità di modificare il nostro modello di *welfare* italiano basato sullo schema *male breadwinner* per orientarlo verso un sistema più attento anche ai mutamenti sociali in atto, del rilancio del Sud Italia anche rispetto alle sue eccellenze all'Università, alla Ricerca scientifica nell'ottica di una solidarietà interregionale che sembrava superata.



italiadecide

Il dopo Covid rappresenta dunque un banco di prova importante stante i consistenti investimenti messi in campo dall'Italia e dall'Europa per far fronte al peggioramento economico.

Due i possibili percorsi che il nostro legislatore ha davanti. Il primo è la riproposizione di strade già battute, in particolare agendo sul modello sociale discriminante con interventi 'tamponi' senza incidere sui fattori che producono (e in questa particolare congiuntura, come detto, potenziano) la diseguaglianza, oppure finalmente ripensando a una serie di azioni in grado di promuovere uno schema sociale capace di essere inclusivo sia nei confronti delle giovani generazioni sia delle differenze di genere.

Potrà un piccolo invisibile virus essere l'occasione per andare avanti o sarà l'ennesimo alibi per rimanere dove siamo? O peggio per tornare indietro?