

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Corso di Laurea specialistica in Giurisprudenza

TESI DI LAUREA

*Le Pari opportunità in Italia nel contesto europeo*

CANDIDATA  
Sambuco Giada

RELATRICE  
Chiar.ma Prof.ssa  
Messerini Virginia

ANNO ACCADEMICO 2012/13

*“Fornite alle donne le occasioni  
adeguate e potranno far tutto”*

O.Wilde

Indice:

Introduzione		p. 5
Capitolo I:	Ruolo della donna nel contesto economico-sociale	p. 9
	1. La donna tra natura, cultura e progressi	
	2. Violenza nelle relazioni familiari	
	3. Donna e lavoro	
	4. Imprenditorialità femminile	
	5. Tutela della maternità	
Capitolo II:	Pari opportunità tra uomo-donna e organismi di parità	p. 53
	1. Evoluzione comunitaria	
	2. Il Principio di parità nell'ordinamento italiano	
	3. Tutela delle pari opportunità negli Statuti regionali, provinciali e comunali	
	4. Organismi di parità	
Capitolo III:	Azioni positive e divieti di discriminazione	p. 100
	1. Le azioni positive	
	2. Discriminazione diretta-indiretta e relativi divieti	
	3. Servizi di consulenza per le donne	
	4. Strategie di supporto alla parità	
Capitolo IV:	Rappresentanza politica femminile	p. 138
	1. Rappresentanza politica di genere	

2. Norme antidiscriminatorie fra legislatore e Corte costituzionale
  - 2.1. La legislazione italiana prima del 2001
  - 2.2. La giurisprudenza della Corte costituzionale prima del 2001
  - 2.3. Le modifiche attuate dalle leggi costituzionali del 2001
  - 2.4. La giurisprudenza della Corte costituzionale nel 2003
  - 2.5. Il nuovo articolo 51 della Costituzione
  - 2.6. Le altre disposizioni costituzionali e gli strumenti internazionali/comunitari sulle pari opportunità fra i sessi nell'accesso alle cariche elettive
  - 2.7. La conferma della svolta giurisprudenziale della Corte costituzionale nella sentenza n. 4/2010
3. Le novità elettorali in Italia dopo la modifica dell'articolo 51 Cost.
4. I sistemi elettorali e le azioni positive

Conclusione	p. 184
Bibliografia	p. 186
Sitografia	p. 189
Ringraziamenti	p. 190

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro si profila come un'indagine specifica, volta all'esplorazione del processo di realizzazione delle pari opportunità tra uomini e donne nel contesto economico, sociale, culturale e politico. L'uguaglianza tra i due sessi è un principio fondante delle democrazie moderne, basate sulla piena partecipazione di tutti i cittadini alla vita pubblica. Partendo da tale considerazione e tenendo sempre presente l'ampia portata del principio di parità, questo studio analizza l'integrazione delle donne nel mondo del lavoro, nei processi decisionali e nella rappresentanza politica.

Il capitolo I mette in luce innanzitutto i dibattiti avvenuti nel Novecento riguardanti la lotta per il riconoscimento delle capacità giuridiche e sociali delle donne; la questione della libertà e dell'autodeterminazione dei soggetti femminili rappresenta il nucleo fondamentale su cui si costruisce la possibilità nazionale e internazionale di promuovere politiche sociali di sviluppo a favore delle pari opportunità tra i due sessi. Tuttavia il cambiamento della posizione della donna nella società comporta la sua eventuale esposizione ad abusi e maltrattamenti, soprattutto in ambito familiare. La parte della tesi dedicata a questo aspetto esamina diversi tipi di violenza: psicologica, fisica, economica ecc. La scelta di considerare le differenti modalità con cui l'abuso può essere messo in atto è stata guidata dalla necessità di specificare i vari contesti in cui la donna può incorrere in tale rischio e di indicare le relative tutele predisposte a livello giuridico. I paragrafi successivi del primo capitolo sono dedicati ai mutamenti del mercato del lavoro nel quale la donna s'inserisce con convinzione; di conseguenza emerge il problema di conciliare la vita familiare e la vita lavorativa, problema strettamente collegato alla tematica della promozione delle pari opportunità. In particolare l'analisi evidenzia l'intenzione di favorire la creazione e lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile con provvedimenti normativi e interventi attuativi volti a garantire la formazione professionale di imprenditori e imprenditrici. Inoltre l'aumento della presenza della donna nel mondo del lavoro ha fatto emergere l'esigenza di tutelare legislativamente la maternità negli aspetti afferenti alla condizione della madre-lavoratrice. Già in questo capitolo appare chiaramente quanto le evoluzioni normative si sviluppino di pari passo con i cambiamenti culturali.

Il capitolo II del lavoro in questione è dedicato inizialmente all'analisi sul principio di parità tra i due sessi, affermato e sviluppato a livello comunitario attraverso vari

strumenti quali trattati, direttive, raccomandazioni, risoluzioni e programmi d'azione, documenti tutti che individuano gli obiettivi e le strategie che gli Stati membri della Comunità europea devono attuare per la realizzazione delle pari opportunità tra uomini e donne e per abbattere le disparità di trattamento soprattutto in ambito lavorativo e retributivo. La parte successiva del capitolo si occupa del riconoscimento del principio di parità nell'ordinamento italiano, in particolare all'interno della Costituzione, con riferimento agli articoli 3, 37, 51, 117 7° comma, i quali, nel garantire l'uguaglianza dei due sessi, non rispondono solo ad un'istanza di uguaglianza formale, o di diritto, ma soprattutto ad un'esigenza di uguaglianza sostanziale, o di fatto e di parificazione sociale. A questo punto ho ritenuto che fosse indispensabile approfondire il percorso della legislazione ordinaria rivolta alla tutela e alla promozione dell'uguaglianza di opportunità. Tale percorso è iniziato con la legge 9 dicembre 1977, n. 903 che ha segnato un importante, se pur graduale, cambiamento di tendenza nella legislazione sul lavoro della donna, determinando il passaggio dalla protezione, rivelatasi dannosa per l'occupazione femminile, alla parità di trattamento. Con l'emanazione della suddetta legge, in Italia è stata senz'altro raggiunta la "parità formale" tra uomini e donne, ma il traguardo della "parità sostanziale" si configurava ancora molto lontano. Finalmente nel 1991 viene approvata la significativa legge 10 aprile 1991, n. 125 che realizza quel passaggio dalla cultura della parità a quella delle pari opportunità. Dopo aver trattato ampiamente queste due leggi, il capitolo prosegue analizzando il decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 detto "Codice delle pari opportunità" che raccoglie le norme in materia di promozione di pari opportunità e di prevenzione e contrasto delle discriminazioni per motivi sessuali e il decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 5 che modifica in più parti il precedente Codice. A tali normative si aggiungono le prescrizioni contenute negli Statuti regionali, provinciali e comunali, sensibili all'attuazione e alla tutela del principio di pari opportunità tra i due sessi. Il secondo capitolo si conclude con l'indagine approfondita degli organismi di parità, i quali rappresentano un efficace strumento di controllo antidiscriminatorio e sono rivolti a ridurre il distacco tra parità formale e disuguaglianza sostanziale per il pieno soddisfacimento del principio paritario.

Il capitolo III si apre con il paragrafo dedicato alle "azioni positive", ovvero quelli che si configurano come i mezzi principali per il raggiungimento delle pari opportunità. Il contenuto di queste azioni varia nel tempo, in relazione al sentire sociale ed alla situazione politico-economica del momento; di conseguenza esse non hanno un contenuto fisso e

predeterminato. Nel trattare le azioni positive mi sono soffermata sulle loro classificazioni e caratteristiche, sui soggetti promotori e sui settori d'intervento. L'eliminazione delle discriminazioni dirette e indirette è uno degli obiettivi fondamentali delle azioni positive e a tal proposito appare interessante l'elencazione dei divieti di discriminazione contenuta nel Codice delle pari opportunità (divieto di discriminazione fondata sul sesso, nel trattamento retributivo, nello svolgimento della prestazione lavorativa e nella carriera, nell'accesso alle prestazioni previdenziali, nell'accesso agli impieghi pubblici ecc.). Lo studio compiuto testimonia che il concetto di pari opportunità si è negli anni ampliato, fino a coprire un'area assai estesa; oggi parlando di pari opportunità è lecito riferirsi a quegli strumenti di legge e a quelle azioni positive atte ad evitare qualsiasi forma di discriminazione. L'ultima parte del capitolo esamina i servizi di consulenza per le donne improntati a dare un sostegno concreto e a diffondere una maggiore consapevolezza dei diritti e dei ruoli delle donne nei contesti economico-sociali. Tali servizi sono organizzati diversamente a livello comunale e provinciale in base all'ampiezza demografica del territorio. In conclusione vengono prese in considerazione le strategie di supporto alla parità predisposte in particolare su quattro priorità: il problema dei ruoli legati al genere, la partecipazione delle donne al processo decisionale, l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, la disparità di retribuzione tra donne e uomini.

Il capitolo IV si concentra sulla tematica della rappresentanza politica, in particolare sulla difficoltà da parte delle donne di insediarsi nelle cariche autorevoli sia all'interno dei partiti che nelle istituzioni. Da tempo ci si interroga su quali siano gli strumenti più idonei per perseguire l'obiettivo di un'equilibrata rappresentanza fra i sessi, focalizzando l'attenzione sull'utilità e sulla praticabilità dell'azione di quote garantite, tenendo in considerazione anche il problema della legittimità del discriminare per uguagliare. L'inizio degli anni 90' è stato caratterizzato da una produzione normativa volta ad assicurare quote alla rappresentanza femminile, ciò fino alla sentenza n. 422/1995 della Corte costituzionale che ha contestato il principio di uguaglianza dichiarando illegittime tutte quelle norme che attribuivano rilevanza all'appartenenza sessuale per la presentazione delle candidature. La sentenza ha respinto il meccanismo con il quale la prima produzione normativa si proponeva di raggiungere la meta del riequilibrio. L'ultimo capitolo riflette poi sul mutamento dello scenario costituzionale che ha consentito alla Corte, con la sentenza n. 49/2003, di aggiornare la sua giurisprudenza. Il giudice costituzionale abbandona la tesi dell'equiparazione tra eleggibilità e candidabilità ed afferma che la libertà di voto

dell'elettore non è condizionata in alcun modo né dal candidato, né dalla lista; attraverso una lettura in senso formale del principio di uguaglianza, sono reputati legittimi tutti quei correttivi che intervengono sulla formazione delle liste e che agevolano la partecipazione femminile. All'interno del capitolo sono analizzate entrambe le due sentenze citate. Successivamente ai rilievi mossi dalla Corte costituzionale, si arriva alla modifica dell'articolo 51 della Costituzione; ciò rappresenta un grosso passo avanti nell'affermazione del principio di pari opportunità per la prima volta espresso proprio dalla Carta costituzionale. Tuttavia, in seguito alla modifica in questione, il legislatore nazionale interviene solo con una norma di parità relativa all'elezione dei membri del Parlamento europeo; al contrario gli Statuti regionali sono intervenuti ampiamente in tale senso. Il capitolo si conclude con un breve accenno al fatto che la scelta dei sistemi elettorali può determinare una reale parità di accesso di entrambi i sessi all'elettorato passivo o al contrario, può stabilire le regole dell'inclusione e dell'esclusione dai luoghi di potere e di rappresentanza delle società democratiche. Infine si sottolinea che l'esigenza di ottenere interventi per raggiungere la parità di accesso nella rappresentanza politica è sempre più pressante e può essere soddisfatta con vari mezzi.



## CAPITOLO I “Ruolo della donna nel contesto economico-sociale”

### 1. *La donna tra natura, cultura e progressi*

Il Novecento è stato il secolo più sanguinoso della storia dell'umanità, il secolo delle guerre totali, mondiali, nucleari, ma anche il secolo delle innovazioni tecnologiche, rivoluzioni industriali, sociali, politiche e, da una prospettiva di genere, può essere definito il secolo della “rivoluzione femminile”.

Le battaglie per il suffragio universale, le rivendicazioni pubbliche dei diritti di cittadinanza hanno determinato i primi sconvolgimenti in una società tradizionalmente al maschile, provocando terremoti più o meno intensi alla tradizionale concezione del principio di uguaglianza e alle consolidate convinzioni intorno al progetto democratico, che già sul nascere escludeva il sesso femminile dalle possibilità giuridiche e politiche del cittadino maschio.<sup>1</sup>

Molti dei modelli culturali, sociali e politici dell'Occidente e i correlati dispositivi simbolici, sono stati oggetto di pubblica discussione e critica da parte di associazioni e movimenti costituiti esclusivamente da donne. Le donne si sono rese protagoniste di rivoluzioni spaziali, temporali e simboliche, si sono organizzate e associate al fine di ricostruire ruoli e spazi privati e pubblici, identità individuali e collettive, rivendicando in un primo momento la parità e sottolineando successivamente il valore della differenza.

Le caratteristiche di questi dibattiti sono state:

- presa di coscienza della discriminazione culturale vissuta dalle donne in quanto donne;
- conseguente rifiuto di tale discriminazione avvertita come profondamente ingiusta;
- individuazione dei nodi culturali, degli orientamenti di valori e comportamentali intorno ai quali tale discriminazione si è costruita;
- elaborazione e promozione di nuovi valori e orientamenti nel comportamento, volti da una parte a cancellare la discriminazione, e dall'altra, a concorrere

---

<sup>1</sup> F. Thébaud *“Storia delle donne in occidente. Il Novecento”* Laterza, Roma-Bari, 1992, 9-12.

positivamente alla promozione di una nuova cultura che riconosca l'uguale valore di donne e uomini.<sup>2</sup>

Attorno a queste macroaree concettuali e di intervento, i movimenti femministi di inizio secolo hanno concentrato il loro impegno politico, pur nelle molteplici sfumature di pratiche, sequenze, espressioni nazionali e internazionali.

La lotta per il riconoscimento delle capacità giuridiche e politiche delle donne, si è incentrata sul diritto di voto, il cosiddetto «suffragio universale»; il voto si fa strumento di affermazione di una nuova autonomia e libertà degli individui di sesso femminile, della ragionevolezza e delle capacità soggettive, del riconoscimento delle proprietà di azione e pensiero di tutti gli esseri umani, al di là della differenza sessuale. Il voto quindi, assume valore simbolico, pedagogico, politico per permettere l'accesso delle donne all'istruzione superiore e alle libere professioni e l'estensione alla sfera pubblica delle loro attività assistenziali. Alla richiesta di diritto di voto si sono poi affiancate tutte le altre rivendicazioni: parità salariale, tutela delle donne lavoratrici, istituzioni di asili e scuole dell'infanzia, diritto all'istruzione superiore e universitaria, accesso alla cultura, giustizia sociale.<sup>3</sup>

Le donne gradualmente, hanno cominciato a prendere posizione, assumendosi le conseguenze e le responsabilità delle scelte compiute, finalmente libere di vivere le proprie esistenze, di cogliere e valorizzare le peculiarità dei loro vissuti, nella tensione continua del rinnovamento, che è capacità di modificazione, contrattazione, ascolto e relazione tra sé e il mondo. Tale ricerca si è concretizzata nella mediazione fra l'interno e l'esterno, fra il sé e l'altro, fra la donna e l'uomo, fra la singolarità e la collettività nelle continue metamorfosi delle esistenze<sup>4</sup>.

La questione della libertà e dell'autodeterminazione delle donne non è stata una questione aggiuntiva o complementare, ma ha rappresentato il nucleo fondamentale su cui si è costruita la possibilità nazionale e internazionale di promuovere politiche economiche e sociali di sviluppo sostenibile. Il punto di partenza dell'età contemporanea è stato senz'altro la consapevolezza delle discriminazioni di cui tutte le donne nel mondo sono e sono state vittime, consapevolezza necessaria per elaborare nuove concezioni giuridiche,

---

2 Ulivieri "Genere e formazione scolastica nell'Italia del Novecento, in D. Demetrio et al., *Con voce diversa. Pedagogia e differenza sessuale e di genere*" Guerini, Milano, 2001, 33.

3 Rossi-Doria "La libertà delle donne. Voci della tradizione politica suffragista" Rosenberg & Sellier, Torino 1990, 12-272.

4 Cambi "La questione del soggetto tra filosofia e scienze umane" Le Monnier, Firenze 2001, 5.

educative, politiche costituite su «l'uguaglianza e la diversità» come i due capisaldi essenziali entro i quali iscrivere, descrivere, promuovere e garantire i diritti umani delle donne. Le donne hanno intrapreso il cammino della ricerca di una nuova soggettività, aprendo una rosa di possibilità imprevedute, frammentate, incontrando inaspettatamente le difficoltà insite nella complessità dei vissuti e delle interrelazioni.<sup>5</sup>

La Comunità internazionale, anche se in modo parziale e insufficiente, iniziò inoltre a recepire il problema della condizione delle donne nel mondo e con la Dichiarazione del 1948, scritta con un linguaggio neutro dal punto di vista del genere e nata senza un adeguato peso giuridico e politico, diede vita al primo strumento internazionale in cui si menzionavano specificamente gli eguali diritti di uomini e donne. Conformemente ai principi enunciati nella Dichiarazione Universale, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottò nel 1952 la Convenzione sui diritti politici delle donne, nella quale si affermava con forza il diritto all'elettorato attivo e passivo delle donne, nonché alla partecipazione alle cariche pubbliche, anche se sin dall'inizio le maggiori preoccupazioni degli organi internazionali erano rivolte alle problematiche matrimoniali (età, libera scelta, registrazione ecc.), e soprattutto al problema della prostituzione, dello sfruttamento, della tratta delle donne. La Convenzione stabiliva che le donne, a parità di condizioni con gli uomini e senza discriminazione alcuna, avevano diritto a votare in tutte le elezioni, ad essere elette in tutti gli enti pubblici, a ricoprire una carica pubblica e ad esercitare tutte le funzioni pubbliche previste dalla legislazione nazionale, presentandosi come il primo strumento vincolante, atto a creare obblighi legali per gli Stati membri dell'Onu.

Le pressioni operate dai movimenti femministi di tutto il mondo, l'associazionismo e le nuove reti internazionali non governative di donne, spinsero l'Onu a rivedere almeno a livello concettuale la questione dei diritti in relazione alle condizioni reali del vissuto e delle esperienze femminili. Si procedette verso la creazione di una normativa specifica rivolta al sesso femminile, dando così rilievo alla condizione reale ed effettiva sotto il profilo giuridico e civile delle donne nell'ambito dell'elaborazione delle norme relative alla più ampia tutela dei diritti dell'uomo. Nel 1975 venne proclamato dall'Onu l'Anno Internazionale delle Donne: in questo spazio temporale non troppo distante dal nostro presente, si tenne anche la I Conferenza Mondiale sulle Donne a Città del Messico, con il titolo «Uguaglianza, sviluppo, pace»: un evento rivoluzionario perché per la prima volta nella storia mondiale si guardava il mondo con occhi di donna e si denunciava

---

<sup>5</sup> Donnarumma "Guardando il mondo con occhi di donna" EMI, Bologna 1998, 22.

pubblicamente l'oppressione comune al genere femminile. In quella occasione venne poi adottato un Piano d'azione mondiale che contemplava «principi direttivi» per il raggiungimento di obiettivi minimi da toccare nel decennio successivo. In conclusione venne adottata una Dichiarazione, strutturata in diciassette principi, in cui si definiva il concetto di uguaglianza tra uomini e donne e nella quale vennero fornite le indicazioni dei doveri dei singoli Stati e per la prima volta fu posta l'attenzione sugli obblighi gravanti sulle donne, correlando gli stessi ai diritti di cui diventavano titolari.

Inizia così il cammino compiuto a livello internazionale che ha visto la tutela dei diritti umani delle donne affermarsi e procedere di pari passo con il continuo approfondimento tematico della diversità femminile, attraverso scansioni temporali precise e formulazioni giuridiche sempre più articolate e complesse; tutto ciò testimonia una volontà precisa di colmare almeno in parte il vuoto politico e normativo. Il primo strumento internazionale contro ogni forma di discriminazione o offesa alla dignità della donna è costituito dalla “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, adottata nel 1979 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite; questo si configura come uno dei documenti più importanti per operare una giusta “pressione” sulle Istituzioni pubbliche; una sorta di Carta dei diritti internazionali delle donne, con espliciti riferimenti alla salute, all'educazione, al lavoro, alla partecipazione politica, alle relazioni familiari, matrimoniali ecc., che inizialmente però non riscosse successi e adempienze, in quanto pochissimi Stati decisero di ratificarla e di renderla legge vincolante all'interno del proprio Paese. Alcune Nazioni la sottoscrissero, altre ratificarono il documento con le dovute riserve di applicazione, nel caso in cui questo fosse entrato in conflitto con le tradizioni locali, culturali e religiose. La Convenzione venne costituita in trenta articoli e strutturata in sei parti, di cui le prime quattro riguardanti l'enunciazione dei diritti e le misure che gli Stati si impegnavano ad adottare, mentre la quinta e la sesta parte erano volte a regolare le procedure di monitoraggio e i meccanismi concernenti le modalità di ratifica e adesione.

Nella definizione del rapporto tra le donne e i diritti umani, sono risultate fondamentali la “Conferenza sui Diritti Umani di Vienna” del 1993 e la “IV Conferenza Mondiale di Pechino” del 1995. Entrambe le Conferenze suddette hanno segnato un punto di arrivo e insieme un nuovo inizio per l'affermazione dei diritti inalienabili e indivisibili, diventando tema centrale di dibattito, terreno di incontro e di scontro, di frattura e di avvicinamento tra le donne di tutto il mondo, nonché momento di avvio di nuove politiche

educative e sociali di genere. La nuova Dichiarazione dei diritti riformulata in questa sede, partiva innanzitutto da una prospettiva di genere, assente nella precedente formulazione della Dichiarazione del 1948 e aveva come obiettivo quello di rispondere, incorporare pareri, sentimenti, bisogni, mettendo così a fuoco l'insufficienza e l'inefficacia degli strumenti internazionali e dei loro meccanismi, fino ad allora incapaci di cogliere desideri ed esigenze a lungo taciuti e resi invisibili.<sup>6</sup>

La Dichiarazione e la Piattaforma d'azione di Pechino redatte in occasione della IV Conferenza Mondiale sulle Donne del 1995 e confermate nelle Conferenze Onu più recenti, sono la testimonianza dell'istituzionalizzazione della questione femminile a livello mondiale, oltre che la prova tangibile dell'eterogeneità e della conflittualità dei movimenti. Sono proprio le donne, ossia la metà del genere umano, e non una sua minoranza, il gruppo discriminato universalmente; dato spesso dimenticato, ma essenziale per trovare punti d'accordo e di comunanza, nonostante la pluralità dei tempi, degli spazi, delle modalità delle discriminazioni.<sup>7</sup>

Oggi, a distanza di anni dalla Conferenza che segnò la svolta politica mondiale delle donne, si rilevano ancora grandi difficoltà d'attuazione, legate principalmente alle tacite discriminazioni sottese alle politiche formative, ai fortissimi condizionamenti culturali imperanti nelle scelte e nei rapporti asimmetrici che caratterizzano le società dei Paesi in via di sviluppo e dei cosiddetti Paesi sviluppati.

Sia a livello internazionale, che europeo e nazionale, i risultati dimostrano che il lavoro fatto è solo un possibile inizio di un più ampio e articolato progetto verso l'affermazione dei diritti delle donne, del pieno riconoscimento giuridico, sociale, politico e identitario delle diverse e complesse soggettività femminili. Dalle esperienze fatte e dalle discussioni che hanno caratterizzato il Novecento abbiamo imparato che interdisciplinarietà, trasversalità di intenti e di obiettivi, pluralità di forze e problematiche, integrazione a più livelli, sono tratti distintivi di una radicata attenzione alle questioni di genere. Non è sufficiente la somma dei provvedimenti, delle raccomandazioni, delle direttive, poiché la quantità non è sempre sinonimo di qualità delle pratiche e spesso non risponde a reali radiografie dei bisogni e delle esigenze delle donne e delle loro relazioni nei diversi contesti sociali, geografici, politici ed economici. In Italia il cammino delle norme costituzionali riferite alle donne, che si configura come incerto e ambiguo, si può

---

<sup>6</sup> Pace *"Identità e diritti delle donne"* Firenze university press, Firenze, 2010, 78-86.

<sup>7</sup> Barrère Unzueta *"Diritto antidiscriminatorio, femminismo e multiculturalismo. Il principio d'uguaglianza di donne e uomini come strategia per una rilettura giuridica"* in «Ragion Pratica» n. 2, il Mulino, Bologna, 2004, 365.

suddividere in tre fasi logiche e cronologiche: nella prima fase, che va dalla Costituzione agli anni Settanta, il legislatore e la giurisprudenza, si sono preoccupati di tutelare prima di tutto la maternità, attraverso leggi protettive, adottate anche a scapito della parità. In una seconda fase, che ha inizio nei decisivi anni Settanta, l'obiettivo prioritario è stato il raggiungimento della parità tra uomini e donne; sono questi gli anni di importanti vittorie femminili e femministe in campo legislativo, come lo dimostrano la legge sul divorzio prima, la riforma dello stato di famiglia e la successiva legge sull'aborto; mentre solo in una terza fase, che inizia dagli anni Novanta, è possibile individuare una legislazione che si propone di tutelare la parità nella differenza, nel senso di garantire un trattamento paritario tenendo conto della diversità e degli squilibri esistenti.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Pace *"Identità e diritti delle donna"* Firenze università press, Firenze, 2010, 96 e 123-129.

## 2. *Violenza nelle relazioni familiari*

Dopo aver analizzato il cambiamento della posizione della donna nella società attuale, è purtroppo doveroso aprire una parentesi per riflettere sugli abusi e i maltrattamenti a cui la stessa può essere sottoposta in particolare nelle relazioni familiari.

La famiglia viene da sempre considerata un territorio protetto: il luogo per eccellenza deputato al raggiungimento della protezione e della solidarietà dei suoi membri, luogo dove normalmente non occorrono quelle difese necessarie, invece, nella vita sociale. La famiglia è inoltre, il territorio degli affetti più spontanei e immediati e rappresenta il fondamento psicologico e razionale per ogni tipo di sviluppo umano; non a caso, nonostante le modalità variate della struttura familiare, tutte le società mantengono costante un loro sistema basato proprio su questa cellula. È proprio il fatto che la famiglia sia il luogo primario e privilegiato ove si stabiliscono le prime relazioni che la rende particolarmente importante come nucleo centrale delle esperienze individuali per la formazione dell'identità personale.<sup>9</sup>

I fattori principali che portano a disconoscere i maltrattamenti sulla donna all'interno della famiglia sono:

- i pregiudizi e i miti sulla maternità e sull'amore dei genitori come realtà indiscutibile;
- la falsa ideologia del privato per cui viene vista malamente ogni intrusione degli altri ed in particolare degli organi pubblici nell'ambito familiare;
- l'esistenza di difese inconsce di negazione dell'aggressività;
- la consapevolezza dell'insufficienza dei rimedi fruibili a conclusione di un procedimento penale conseguente ad una eventuale denuncia di episodi di maltrattamenti.

Ecco, quindi, che sotto l'aspetto criminologico, la famiglia assume una duplice ed antitetica valenza. Da un lato essa costituisce un ambiente di protezione dal crimine, quale luogo di apprendimento di valori sociali, rifugio e protezione dell'individuo. In particolare nella nostra cultura essa ha sempre rappresentato il più pregnante nucleo della socializzazione, il gruppo nel cui ambito si realizzano i primi modelli delle relazioni

---

<sup>9</sup> Ponti "Compendio di criminologia" Cortina Raffaello, Milano, 1999, 351.

interpersonali che informeranno certi comportamenti destinati a perpetuarsi nell'intero corso della vita. Dall'altro l'istituto familiare può, in alcuni casi, divenire patologico ed inadeguato così da alimentare una peculiare delittuosità violenta, che si differenzia dalle altre per l'habitat particolare e per le strette relazioni esistenti fra vittime e rei. Tale ambivalenza si riflette nel diritto penale laddove i rapporti di famiglia sono in taluni casi considerati come fattori di aggravamento del crimine ed in altri casi come fattori di attenuazione dello stesso.<sup>10</sup>

Nell'ultimo decennio si è assistito ad un incremento dei casi di violenza intrafamiliare; tuttavia il ricorso alla tutela giurisdizionale per arginare questa violenza domestica è ancora limitato anche per la difficoltà di dimostrarla. Peraltro i maltrattamenti endo-familiari rappresentano una forma di violenza che è stata riconosciuta come tale solo di recente e che risente di un retaggio culturale che tendeva a minimizzarla e a giustificarla, riducendo i comportamenti lesivi a meri conflitti coniugali destinati ad essere contenuti all'interno delle mura domestiche. La sequenza dei passaggi di tutela può articolarsi in vari momenti: la vittima si rivolge ai centri antiviolenza, a psichiatri, psicologi, medici, forze dell'ordine, consultori familiari o assistenti sociali che possono cogliere i segni dei maltrattamenti e favorire la denuncia della vittima; la vittima interpella un legale che a sua volta collaborerà con consulenti specializzati per ottenere il quadro psicologico ed eventualmente patologico della persona offesa nonché dell'aggressore e per riuscire, di conseguenza, ad individuare la migliore tutela della vittima e degli altri componenti il nucleo familiare. La maggiore difficoltà che si registra nel contesto difensivo è reperire i mezzi di prova a sostegno delle denunce presentate dalle vittime. Di grande importanza, quindi, risultano le indagini compiute dal difensore per ricavare elementi a favore della persona offesa del reato prima della instaurazione di un procedimento ed introdotte con la legge 3 dicembre 2000 n. 397 "Disposizioni in materia di indagini difensive" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 2 del 3 gennaio 2001. Si tratta di una problematica molto complessa che investe i diversi livelli della persona e che si manifesta con condotte aventi modalità ed intensità sempre diverse, tutte comunque lesive dei molteplici aspetti della persona umana, minando non solo il corpo ma anche, e soprattutto, la mente e gli affetti. Traccia comune delle condotte è la volontà dell'agente di sopraffare il familiare debole attraverso strategie umilianti e dolorose anche dal punto di vista psicologico, privandolo di

---

<sup>10</sup> Palagi, Lombardi, Palagi "Il bambino maltrattato. Argomenti per una medicina legale dell'età evolutiva", Pacini, Pisa, 1997, 201.



dignità, decoro e libertà. La donna è esposta a varie forme di violenza, di seguito meglio descritte.

- **Violenza psicologica:** tanto grave quanto difficilmente riconoscibile, questo tipo di violenza sminuisce, umilia attraverso continue manipolazioni verbali, attuandosi in modo costante ed imprevedibile con il risultato di tenere la vittima sempre in stato di soggezione. La violenza psicologica si configura dunque come un insieme di strategie lesive della libertà e dell'identità personale dell'altro, con conseguente insicurezza, paura e svalutazione di sé.
- **Violenza fisica:** è il tipo di maltrattamento più evidente cui si associa normalmente anche la violenza psicologica. Essa può integrare i reati di lesioni personali (art. 582, 583 e 590 c.p.) e percosse (art. 581 c.p.), maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.), fino all'omicidio o al tentato omicidio ( art. 585 c.p.).
- **Violenza economica:** si tratta di una violenza molto presente nella realtà quotidiana familiare, anche se poco indagata e conosciuta e ciò nonostante le gravi ripercussioni psicologiche giacché finisce col compromettere la possibilità di sviluppo della persona; consiste in una serie di atteggiamenti volti essenzialmente ad impedire che il familiare sia o possa diventare economicamente indipendente, per poter esercitare sullo stesso un controllo indiretto, ma estremamente incisivo (es. sabotaggio di ogni tentativo di lavorare e rendersi autonomi, non consentire di aver un conto corrente personale, tenere il partner all'oscuro delle entrate familiari, appropriarsi, se lavora, del suo stipendio fornendo solo il denaro per il vitto per la sussistenza). I comportamenti costituenti violenza economica possono configurare reati riconducibili alla violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 c.p.), maltrattamenti in famiglia (art. 572 cp.) e violenza privata (art. 610 c.p.).
- **Violenza assistita:** si intende qualsiasi atto di violenza fisica, verbale, sessuale, economica su figure di riferimento per il minore o su altre figure significative, adulte o minori.
- **Mobbing familiare:** l'uso del termine è stato riferito, in particolare, al mondo del lavoro per qualificare la condotta vessatoria del datore e dei colleghi nei confronti del lavoratore dipendente. Il mobbing, che assume questa denominazione da espressioni anglosassoni che indicano l'azione di una folla, antagonista nei confronti di un singolo individuo, per traslazione ha finito con l'indicare l'aggressione che più persone pongono in atto, ricorrendo non già a violenze fisiche

ma a strategie insidiose, rivolte a mettere in difficoltà colui che è preso di mira e, in linea di principio, a distruggerlo psicologicamente. Ricondotta nell'ambito in esame, con il termine mobbing si vuole indicare la condotta di un congiunto convivente nei confronti dell'altro, espressa con modalità di vessazione e prevaricazione tali da determinare nella vittima una fragilità di vita e pensieri di alienazione, isolamento.

- Stalking: il termine, derivato dal linguaggio tecnico della caccia, si può rendere in italiano con "fare la posta" e può consistere in una serie di comportamenti ripetuti ed intrusivi di sorveglianza e di controllo. Il tema centrale è la ricerca di contatto con la vittima e si concretizza in condotte spesso innocue se singolarmente considerate. Secondo una definizione generale consiste in quell'insieme di comportamenti di intrusione, di sorveglianza, controllo, ricerca di contatto e comunicazione verso un determinato individuo che ne diviene vittima. Il decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24 febbraio 2009 e convertito in legge 23 aprile 2009, n. 38, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 2009 ha introdotto nel codice penale il nuovo reato di "atti persecutori" (art. 612 bis c.p.), con il quale il legislatore si prefigge di reprimere le condotte di stalking, salvaguardando la fattispecie contravvenzionale di molestie o disturbo alle persone (art. 660 c.p.) già presente nel nostro ordinamento. Si tratta di un illecito considerato lesivo della libertà morale ossia dell'attitudine ordinaria del soggetto ad autodeterminarsi. Ai fini dell'integrazione del reato di atti persecutori si richiede quale evento consumativo: a) l'arrecare alla vittima un perdurante stato di ansia e di paura; b) l'ingenerare un fondato timore per l'incolumità personale propria, di un prossimo congiunto o di una persona alla quale si è legati da una relazione affettiva; c) costringere la vittima ad alterare le proprie abitudini di vita.<sup>11</sup>

Per una esatta valutazione delle problematiche relative al reato di maltrattamenti non si può prescindere dall'indagine dell'evoluzione sociale e di costume della famiglia. In questi ultimi anni il concetto di famiglia è stato riferito a realtà differenti dalla famiglia

---

<sup>11</sup> Puja-Nardone "La violenza nelle relazioni familiari" in [www.rassegnapenitenziaria.it](http://www.rassegnapenitenziaria.it), 2010, 8-13.

legittima riconosciuta dall'ordinamento: essa ha mutato spesso "pelle" diventando ora famiglia nucleare, ora famiglia allargata, ora famiglia di fatto. Durante il fascismo la famiglia rappresentava il nucleo sociale più importante per la formazione della coscienza dei cittadini, per cui alla stessa veniva riconosciuta la titolarità di interessi autonomi e specifici. Oggi la dottrina prevalente ritiene che la famiglia stia assumendo aspetti particolari che portano ad affermare in maniera esclusiva il rispetto dei diritti dei singoli in ordine all'interesse proprio della società familiare e la famiglia appare con una composizione più stratificata, i cui componenti non sono solamente legati da rapporti parentali, ma anche da consuetudini di vita o da affezioni ed intrecci determinati da relazioni emotive (famiglia di fatto) anche appartenenti al passato (famiglia allargata). La giurisprudenza ha ormai recepito le evoluzioni della società affermando che il reato di maltrattamenti in famiglia è configurabile anche al di fuori della famiglia legittima, in presenza di un rapporto stabile di convivenza, come tale suscettibile di determinare obblighi di solidarietà e di mutua assistenza, senza che sia richiesto che tale convivenza abbia una certa durata, quanto piuttosto che sia stata istituita in una prospettiva di stabilità, quale che sia stato poi in concreto l'esito di tale comune decisione. Addirittura il reato di maltrattamenti in famiglia è stato ritenuto configurabile quanto al rapporto tra coniugi, anche in caso di separazione e di conseguente cessazione della convivenza, purché la condotta valga ad integrare gli elementi tipici della fattispecie. In precedenza la famiglia era considerata come una realtà chiusa formata dai singoli che costituivano un clan. I codici penali precedenti al codice Rocco disciplinavano due ipotesi di reato che consideravano gli eccessi nella correzione commessi nei confronti dei figli e i maltrattamenti tra i coniugi, inserendo queste condotte in un titolo autonomo denominato "reati contro l'ordine della famiglia". La stessa Costituzione attuale garantisce alla famiglia un ruolo determinante anche per lo sviluppo della personalità del singolo, come espressione del nucleo della società. Dagli artt. 2, 3, 29, 30, 31 della Costituzione in combinato disposto con la riforma del diritto di famiglia (art. 147 e seg. c.c.) si coglie l'avvenuta trasformazione della società familiare che da modello istituzionale e gerarchico diviene un momento partecipativo e solidaristico in cui si coordinano gli interessi dei componenti e in cui si garantisce lo sviluppo della personalità dell'individuo.

Passiamo ora all'analisi vera e propria del reato di maltrattamenti. Si tratta di un reato complesso in quanto la condotta è composta da una pluralità di azioni difformi tra loro, per lo più commissive ma anche omissive, ciascuna delle quali potrebbe autonomamente

rappresentare una ipotesi di reato. La condotta può essere sia attiva che omissiva purché abbia il requisito della idonea offensività rispetto al bene giuridico tutelato. Secondo l'opinione prevalente, l'abitudine del reato di maltrattamenti non sarebbe esclusa se si dovessero verificare intervalli di tempo in cui tra la vittima e l'aggressore intervenga un certo accordo, sempre che questi intervalli non abbiano una durata tale da far venir meno la fattispecie criminosa. A proposito della rilevanza degli intervalli tra momenti ed episodi lesivi e momenti di tranquillità, assume rilievo la questione relativa alla natura permanente del reato. L'indirizzo prevalente ritiene che quello di maltrattamenti in famiglia non sia un reato permanente perché lo stato antigiusuridico deve prospettarsi senza soluzione di continuità, mentre spesso nella quotidianità si alternano momenti di tranquillità e momenti di effettiva e concreta vessazione. La ripetizione di atti illeciti non costituisce un elemento sufficiente ad integrare il reato di maltrattamenti, essendo necessario che tra questi esista un legame unitario che si qualifica attraverso l'elemento soggettivo indirizzato nei confronti della stessa persona fisica. L'azione di maltrattare la vittima, finalizzata alla mortificazione e all'avvilimento della detta, deve essere una condotta reiterata e duratura e solo in questo caso presenta un grado di offensività sufficiente per risultare lesiva per l'ordinamento giuridico. Non basta che sia inflitta una sola ingiuria, una sola percossa, una sola lesione nei confronti della vittima, ma ogni singolo maltrattamento, anche integrante una ipotesi di reato differente, deve essere reiterato nel tempo con lo scopo di interferire nei confronti della personalità della vittima che avverte il disvalore della condotta in modo più grave anche in relazione ai particolari rapporti interpersonali con il soggetto agente. Lo schema comprende le percosse, le lesioni, le ingiurie, gli atti di disprezzo e di offesa alla dignità della persona che si risolvono in vere e proprie sofferenze morali. Lo stesso legislatore ha statuito che se la legge considera la violenza come elemento costitutivo di altro reato non si applica l'art. 581 c.p. che disciplina il reato di percosse. Lo stesso discorso va fatto con riferimento alla violenza verbale che si manifesta con le ingiurie e le minacce. Se la vittima subisce una lesione personale e vi è condizione di procedibilità, il reato di maltrattamenti e quello di lesioni possono anche concorrere materialmente tra di loro. Così concorrono il reato di maltrattamenti e quello di violenza privata ex art. 610 c.p. quando le violenze e le minacce del soggetto attivo siano adoperate, oltre che con la coscienza e volontà di sottoporre il soggetto passivo a sofferenze fisiche e morali in modo continuativo ed abituale, anche con l'intento criminoso di costringere la vittima ad un comportamento che non avrebbe compiuto in assenza della condotta illecita. Il dolo di

questo reato ha una funzione molto importante e in particolare quella di essere unificatore di tutti i singoli atti di maltrattamenti. L'ipotizzabilità del reato è subordinata all'elemento psicologico consistente nella coscienza e volontà di sottoporre abitualmente il soggetto passivo a sofferenze fisiche o morali, senza che occorra una particolare malvagità del soggetto agente, né un fine particolare, bastando la volontà e la consapevolezza dell'elemento delittuoso. Non è necessario quindi che l'elemento psicologico scaturisca da uno specifico programma criminoso rigorosamente finalizzato alla realizzazione del risultato effettivamente raggiunto.<sup>12</sup>

A tutela delle vittime dei maltrattamenti in famiglia, la legge 4 aprile 2001 n. 154 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 98 del 28 aprile 2001, ha introdotto nel nostro ordinamento, nel settore civile e penale, una doppia tipologia di misure di contenuto non proprio identico costituite:

- 1) dagli ordini di protezione contro gli abusi familiari, disciplinati negli artt. 342 bis e ter c.c.;
- 2) dalla misura cautelare coercitiva dell'allontanamento dalla casa familiare di cui all'art. 282 bis c.p.p. con l'estensione dell'ambito soggettivo alla famiglia di fatto.

Con la realizzazione di un sistema a doppio binario, il legislatore ha inteso offrire una tutela paritetica, sia sul piano civile che penale, alla vittima di violenze familiari, rimettendo ad essa la scelta degli strumenti anche se l'originaria formulazione dell'art. 342 bis c.c. determinava di fatto un'ingiustificata disparità di trattamento (corretta dalla modifica apportata dalla legge n. 304 del 2003). Un ulteriore tassello alla tutela è stato introdotto dal decreto legge n. 11/2009 sopra citato con il divieto di avvicinamento di cui all'art. 282 ter c.p.p.

Lo studio della materia evidenzia come soltanto in questi ultimi anni il fenomeno della violenza nelle relazioni intrafamiliari si sia trasformato da una questione privata ad un problema pubblico. Pur essendo un fenomeno sociale di origini remote, lo stesso è stato specificamente analizzato soltanto negli ultimi decenni. Tale approfondimento ha portato alla luce cambiamenti culturali rilevanti, la cui diretta conseguenza sono stati gli interventi legislativi effettuati sia a livello nazionale che internazionale. L'attuale risposta normativa,

---

<sup>12</sup> Puja-Nardone "La violenza nelle relazioni familiari" in [www.rassegnapenitenziaria.it](http://www.rassegnapenitenziaria.it), 2010, 16-20.

ormai concreta ed efficace, rispecchia il principio secondo cui la nostra società è fondata sul primato della persona umana e sulla valorizzazione della sua intrinseca dignità, anche quale membro di una famiglia. La legge è ormai entrata all'interno delle mura domestiche e non lo si può in alcun modo ignorare.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Puja-Nardone *“La violenza nelle relazioni familiari”* in [www.rassegnapenitenziaria.it](http://www.rassegnapenitenziaria.it), 2010, 26 e 36.

### 3. *Donna e lavoro*

Negli ultimi anni, la società dei Paesi occidentali si è trasformata, ha cambiato i suoi meccanismi e con essi il mercato del lavoro. La società che si era sviluppata nel secondo dopoguerra, si basava sul lavoro a tempo pieno e indeterminato del capofamiglia maschio, impiegato per lo più nelle grandi fabbriche. Le famiglie da cui tale società era costituita, erano solide e di tipo nucleare, i sistemi di protezione su cui si fondava tutelavano i cittadini contro i rischi della disoccupazione, della malattia e degli infortuni, intervenivano, cioè, nei momenti di difficoltà di una persona o della sua famiglia assicurando loro un reddito e una vita decorosa. Negli anni Settanta del ventesimo secolo, questo sistema ha iniziato a dare i primi segni di inadeguatezza. In seguito all'entrata nel mercato di nuovi attori e modelli produttivi, dei processi di ristrutturazione delle grandi imprese, del continuo progredire della tecnologia e in conseguenza alla presenza, nello stesso tempo, dei grandi cambiamenti sociali e demografici, sono nate nuove tipologie di bisogni non prevedibili, le quali hanno fatto sì che le risposte fino a quel momento fornite dal sistema non fossero più adeguate ed efficaci. La disoccupazione, che rappresentava un fenomeno piuttosto raro e localizzato, riferito a limitati gruppi di lavoratori, è diventata una condizione probabile nella vita lavorativa di un individuo e, sfortunatamente, piuttosto diffusa. La stessa condizione di occupato, inoltre, non garantiva più il benessere e l'inclusione sociale; i percorsi professionali erano frammentati e il lavoro risultava costantemente accompagnato da sintomi di insicurezza e precarietà, pur non perdendo la sua centralità nella vita degli individui.

In conseguenza di tutto ciò la famiglia è diventata sempre più fragile, il lavoro sempre più flessibile e precario, la disoccupazione un fenomeno molto diffuso. Oltretutto l'allungamento della durata della vita, i processi di invecchiamento della popolazione, la globalizzazione, come pure le crisi fiscali e finanziarie che hanno interessato le economie di molti Paesi sviluppati, hanno fatto sì che non solo il sistema entrasse in crisi, ma che il processo di riforma dei sistemi di welfare fosse segnato da molte difficoltà, che hanno reso assai complicata l'individuazione di nuovi modelli di intervento.

L'ingresso delle donne nel mondo del lavoro, le cui ragioni sono solo parzialmente di tipo economico, ha modificato l'interazione tra mercato del lavoro e famiglia. Se in famiglia vi è la partecipazione attiva al lavoro extradomestico di tutti e due i coniugi, i ruoli tradizionali vengono alterati e sono necessari assestamenti anche in altri ambiti della

vita e dell'organizzazione sociale, aggiustamenti che riguardano in primo luogo proprio le politiche di welfare.<sup>14</sup>

Da un punto di vista terminologico, occorre precisare che le “forze lavoro” sono costituite dalle persone occupate e dalle persone in cerca di occupazione, le “non forze lavoro” sono costituite dalla popolazione nella fascia di età in obbligo scolastico, dagli ultra settantenni (essenzialmente ritirati dal lavoro) e dalle persone in fascia di età 14-70 anni che non cercano lavoro (in quest'ultima categoria, per la popolazione femminile, sono comprese le casalinghe). In Italia emerge un netto vantaggio degli occupati sulle occupate, al contrario di quanto avviene per le forze di lavoro in cerca di occupazione per le quali sono le femmine a prevalere in maniera consistente.<sup>15</sup>

Nell'universo lavorativo vi sono diverse categorie di persone che si possono definire deboli, svantaggiati, scarsamente inseriti nel mondo del lavoro che hanno bisogno di una tutela e di un supporto che non si può limitare ad un sostegno al reddito, ma deve comprendere interventi di diverso genere che promuovano sia l'inserimento lavorativo che una maggiore inclusione sociale.<sup>16</sup>

In molti Paesi l'occupazione femminile è cresciuta poco, come in Italia dove la percentuale delle donne in età lavorativa effettivamente occupate, è bassa. Favorendo il lavoro femminile, questi Paesi potrebbero fare veri e propri balzi in avanti dal punto di vista della crescita economica anche se accrescere in misura significativa l'occupazione femminile è un'impresa difficile e complessa, che prevede l'utilizzo di politiche del mercato del lavoro e di sostegno alla famiglia, interventi di welfare mirati a sostenere il lavoro extradomestico e a renderlo una scelta libera per le donne che lo desiderano. Sostenere l'occupazione femminile serve a mantenere un livello di benessere economico per le famiglie e secondo molti economisti è più utile favorire il lavoro delle donne piuttosto che fornire aiuti diretti alle famiglie in quanto le donne, per la loro posizione, sono moltiplicatori di benessere.<sup>17</sup>

Per quanto riguarda la disoccupazione femminile, è importante focalizzare l'attenzione su due gruppi di fattori determinanti: fattori che rientrano nell'ambito dell'offerta di lavoro e fattori che rientrano nell'ambito della domanda. Dal lato dell'offerta, una serie di circostanze socio-culturali ed istituzionali hanno alimentato la

---

14 Bosi “*Corso di scienza delle finanze*” Il Mulino, Bologna, 2003, 324.

15 De Cristofaro “*Lavoro femminile e pari opportunità*” Bari, 1989, 37 e 39.

16 Spreafico “*Lavoro e welfare. Politiche e percorsi di sostegno all'occupazione.*” Franco Angeli, Milano, 2010, 59.

17 Ferrera “*Perché il lavoro delle donne darà crescere l'Italia. Il fattore D.*” Mondadori, Milano, 2008, 18-20.



tensione delle donne a cercare lavoro redditizio al di fuori delle mura domestiche. Non vi è dubbio, che le trasformazioni della domanda di lavoro espressa dal sistema produttivo in cambiamento strutturale hanno sollecitato l'esplicitazione dell'offerta di lavoro femminile. Ne è scaturita una marcata crescita dell'offerta rilevante ufficialmente, che ha portato i tassi di attività femminili ad innalzarsi. Tuttavia l'espansione dell'occupazione femminile derivante dalle trasformazioni delle strutture produttive è stata insufficiente ad assorbire la crescente offerta di lavoro femminile. Ciò si è riflesso in un divario tra offerta e domanda e in un aumento della disoccupazione.

La conciliazione tra famiglia e lavoro, per la donna è estremamente difficile. La più intensa partecipazione al mercato del lavoro fa sì che spesso la donna si trovi sulle spalle le stesse responsabilità dell'uomo fuori casa e un carico ben più gravoso nella vita familiare. Tale carico dipende dalla cura dei figli e della casa, ma anche, sempre più spesso, dall'accudimento di familiari anziani, malati e o disabili. Di conseguenza le donne italiane, in mancanza di adeguati servizi, si rivolgono ad altre donne, a volte parenti, a volte immigrate straniere, per il disbrigo delle faccende domestiche e il lavoro di cura.<sup>18</sup>

La donna rischia di dover progressivamente rinunciare a un lavoro impegnativo, gratificante e valorizzante, con lo spostamento su posizioni residuali, marginali, sottopagate e discriminate, con un livello di protezioni ridotte. È il caso delle forme dequalificate di lavoro part-time, accettate in quanto rappresentano l'unica possibilità di impiego; è il caso del ritorno al lavoro dopo avervi rinunciato per la nascita dei figli, ritorno che, quando si verifica, significa dover ripartire da zero se non addirittura da una posizione ancora più svantaggiata. I segnali, seppure confusi e contraddittori, dimostrano che è possibile procedere nella direzione di un cambiamento; ne sono testimoni alcuni dati di fatto che ora analizzeremo.

La prima constatazione imprescindibile è che le donne lavorano e intendono lavorare di più. La partecipazione femminile al mercato del lavoro è aumentata in tutti i Paesi europei e nel contempo si registra il passaggio da una tipologia di presenza lavorativa largamente condizionata dai vincoli familiari ad una tipologia di presenza tendenzialmente continua, svincolata dal ciclo di vita della famiglia. I due terzi dei nuovi posti di lavoro creati in Europa nell'ultimo decennio sono stati occupati dalle donne, con una

---

<sup>18</sup> Istat "Le statistiche di genere. Famiglia e lavoro: strategie di conciliazione" 2007, in [www3.istat.it](http://www3.istat.it).

concentrazione nel settore dei servizi e dell'istruzione. Gli sforzi da compiere sono pertanto notevoli.

La seconda constatazione si sostanzia nell'assunto che le donne non solo tendono a lavorare di più, ma lo fanno con un bagaglio di conoscenze, competenze, abilità, spesso superiore a quello degli uomini.

La terza constatazione è rappresentata dalla consapevolezza, ormai largamente diffusa soprattutto nelle giovani generazioni che, così stando le cose, le disuguaglianze tra uomini e donne che ancora sussistono nell'ambito del lavoro e delle professioni sono del tutto inaccettabili.

Se il nostro Paese su questa tematica si trova in posizione marginale rispetto a quanto accade in Europa, essenzialmente i motivi sono due: l'occupazione femminile in Italia è una delle più basse d'Europa, inoltre ci collochiamo agli ultimi posti anche per quanto riguarda il tasso di natalità. Tutto ciò rappresenta un freno allo sviluppo, per rimuovere il quale, occorre sia aumentare il livello di occupazione complessiva, che si può attuare solo attraverso la crescita dell'impiego femminile, sia favorire la ripresa demografica.

Ci sono principalmente due ragioni per le quali questa situazione nel nostro Paese non si riesce a sbloccare:

- i figli costano e questo costo è aggravato dalla crisi e dai tagli della finanza locale, nonché da politiche tributarie che non sostengono sufficientemente le famiglie;
- il lavoro di moltissime donne è oggi incerto e poco retribuito.

Le analisi empiriche evidenziavano una correlazione negativa tra fecondità e occupazione. Negli ultimi decenni questa correlazione ha avuto un'inversione di tendenza ed è diventata positiva, nel senso che i Paesi con i più alti tassi di fecondità sono anche quelli dove le donne hanno un tasso maggiore di partecipazione al mondo del lavoro.

Considerata l'importanza che la fecondità riveste per gli equilibri economici di lungo periodo, non può stupire che il trade-off tra occupazione e fecondità sia non solo un argomento di studio per discipline quali la sociologia e la demografia, ma sia diventato un vero e proprio tema di studio anche per la letteratura economica recente. Si sta inoltre radicando la convinzione che le politiche di conciliazione costituiscano la risposta a una

richiesta di uguaglianza da parte delle donne e rispondano anche a problemi di sostenibilità sociale ed economica.<sup>19</sup>

I problemi di conciliazione di vita familiare e vita lavorativa sono strettamente collegati alla problematica della promozione delle pari opportunità tra uomini e donne. Infatti la conciliazione costituisce un intervento a beneficio delle donne e deve essere intesa in termini di eguaglianza di funzioni, sia all'interno della famiglia che nell'ambito del mercato del lavoro. Per questo motivo, si dovrebbe tendere a una situazione tale per cui non vi sia alcuna differenza per il datore di lavoro tra l'assumere un uomo o una donna, anziché privilegiare l'uomo perché si pensa che, prima o poi, la donna possa assentarsi per maternità, cura, ecc. Se non ci si muove in questa direzione, l'aumento del livello di istruzione delle donne, che si traduce in maggior attaccamento al mercato del lavoro, porterà ad una riduzione della fecondità sempre più marcata, che a sua volta causerà un calo dell'offerta del lavoro e un rapido invecchiamento della popolazione, con una inevitabile riduzione del tasso di crescita del reddito e dell'innovazione.

Riassumendo possiamo dire che le donne dispongono di un grande talento (tra i laureati sono più numerose dei colleghi maschi) e rappresentano quindi un grande investimento in capitale umano. La componente femminile costituisce un elemento di redditività per le imprese e le aziende con un maggior equilibrio tra uomini e donne a livelli dirigenziali ottengono risultati superiori di quelle meno bilanciate.

Sostenere le donne perché trovino un'occupazione è un fattore cruciale per la sfida demografica e le Nazioni che hanno politiche attive a supporto delle donne lavoratrici tendono a godere di maggiori tassi di natalità e crescita. Di conseguenza:

- le politiche a favore dell'infanzia rappresentano un investimento in capitale umano oltre che un sostegno al lavoro femminile;
- l'inserimento massiccio delle donne nel mercato del lavoro provoca un incremento della crescita economica e del Pil del Paese in cui ciò accade;
- l'occupazione femminile aiuta a combattere il fenomeno della povertà infantile;
- le donne sono in cerca di autonomia e autoaffermazione e non sono disposte a rinunciare alle loro aspirazioni, molte di esse sono piuttosto preparate a rinunciare o a ritardare la maternità;

---

<sup>19</sup> Simonazzi "Questioni di genere, questioni di politica, trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere" Carocci, Roma, 2006, 11.

- le politiche pubbliche possono sia sostenere e potenziare sia disincentivare l'accesso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro.

Le donne oggi, dimostrano una forte determinazione nel cercare un impiego e gli alti tassi di disoccupazione producono solo parzialmente un effetto di scoraggiamento; molte donne si spingono nel mondo del lavoro a prescindere dalle prospettive più o meno concrete di reale occupazione. La loro determinazione si concretizza non solo nella disponibilità a svolgere lavori atipici, part-time o temporanei che siano, ma anche nella propensione ad accettare impieghi che rientrano nel complesso mondo del lavoro sommerso. Sembrerebbe verosimile che le donne siano meno selettive e più ambiziose degli uomini e questa affermazione non deve essere ritenuta una contraddizione; le donne infatti risultano meno selettive in quanto determinate ad entrare a qualunque costo nel mondo del lavoro, ma più ambiziose perché guardano così in alto come mai era capitato prima d'ora. Resta però un nodo problematico: siccome molti dei lavori svolti dalle donne hanno caratteristiche di flessibilità, occorre che qualcuno si domandi, e possibilmente si dia una risposta, se questo rappresenti una sorta di trampolino di lancio per la piena cittadinanza nel mondo del lavoro o costituisca, al contrario, una specie di trappola che porta ad una instabilità duratura, sempre alla ricerca di una occupazione stabile che, come sappiamo, in Italia è assai difficile da ottenere, con importanti conseguenze nell'ambito della qualificazione professionale e della tutela sindacale e legale.

Un altro elemento di novità è costituito dalla cospicua presenza delle donne nelle organizzazioni; esse sono più numerose di venti anni fa e ciò è dovuto a due fattori, uno oggettivo e uno soggettivo. Il primo riguarda il fatto che le recenti trasformazioni nei rapporti di lavoro e nei requisiti del lavoro stesso, lasciano più spazio e non meno spazio per le donne. Il secondo elemento riguarda il desiderio e la determinazione dell'universo femminile ad accedere in nuovi settori, (il più evidente dei quali è senza dubbio l'ambito delle forze armate), nonché a professioni altamente qualificate, che richiedono elevati titoli di studio e capacità di relazione. Particolarmente degna di nota è anche la caparbia con la quale alcune donne hanno cercato di ridurre lo svantaggio rispetto all'altro sesso in termini di carriera e di retribuzione.<sup>20</sup>

---

20 Fontana "Il lavoro di genere. Le donne tra vecchia e nuova economia" Carocci, Roma, 2002, 69 e ss.

Sino a qualche tempo fa, il problema principale per le donne italiane era il loro scarsissimo accesso al mercato del lavoro. In seguito, con la crescita dell'occupazione femminile, l'attenzione si è spostata lentamente sulla qualità delle occupazioni femminili, cioè non più sulla discriminazione dal mercato del lavoro, ma sulla discriminazione esistente all'interno del mercato stesso. A tal proposito, la letteratura economica distingue due forme di segregazione occupazionale: la segregazione orizzontale, connessa alla concentrazione dell'occupazione femminile in un numero limitato di settori e professioni, e la segregazione verticale, che riguarda la concentrazione delle donne ai livelli più bassi della scala gerarchica, all'interno di una stessa occupazione. La presenza di segregazione orizzontale evidenzia l'esistenza di stereotipi sociali legati al genere; le donne si concentrano in particolari occupazioni o mansioni, non cogliendo le altre possibili opportunità, probabilmente per due ordini di ragioni: la prima è rappresentata dalle preferenze personali, la seconda dalle barriere costruite in seguito alla discriminazione attuale o passata.

La segregazione verticale riguarda la collocazione delle donne nei gradi inferiori della gerarchia professionale, cioè del sistema che differenzia le professioni in termini di autorità e ricompense a cui essi sono legati. Le donne risultano presenti in maggior numero in quelle professioni con minore autorità e minor prestigio, che sono generalmente remunerate con un reddito inferiore. Il concetto di segregazione verticale identifica le barriere invisibili ma straordinariamente resistenti, che ostacolano l'accesso delle donne ai livelli elevati delle gerarchie aziendali. Si tratta di impedimenti non dichiarati e, anzi, contrastati da numerosi provvedimenti, che dovrebbero garantire almeno in via di principio le pari opportunità tra uomini e donne nella progressione di carriera. Nonostante l'apparente impegno a risolvere il problema, la scarsa presenza femminile nei ruoli dirigenziali e nelle posizioni apicali all'interno di imprese e amministrazioni è ancora netta, e contemporaneamente sempre meno giustificabile: le donne sono entrate ormai in quasi tutti i settori produttivi, si presentano con credenziali e aspirazioni sempre più elevate, e sono assai meno propense che in passato ad interrompere la carriera lavorativa. La segregazione è anche fonte di disuguaglianza salariale. La disparità retributiva tra donne e uomini è contraria sia alle ragioni dell'equità che dell'efficienza; occorre quindi innescare un ciclo virtuoso che possa risolvere la situazione.<sup>21</sup>

---

21 Pruna "Donne al lavoro" Il Mulino, Bologna, 2007, 65 e 91.

I profondi mutamenti avvenuti negli ultimi anni nel mercato del lavoro e nella composizione della classe lavoratrice, hanno riproposto il tema del ruolo del sindacato nel sistema economico e nella società in generale. Il sindacato deve tutelare il lavoro e spingere alle trasformazioni sociali, cogliendo i fermenti e le esigenze provenienti dal mondo lavorativo e convertendoli in impulsi al sistema istituzionale. A ciò si aggiunge la necessità di acquisire nella sua azione il tema del lavoro femminile; infatti l'organizzazione sindacale rappresenta il punto di incontro e di dibattito ideale per far confluire le politiche di pari opportunità sull'occupazione femminile.

Mentre la donna s'impone come soggetto lavorativo nuovo rispetto ai termini e modalità con cui è avvenuto il suo inserimento in passato, sta lentamente cambiando l'approccio del sistema economico e del sindacato rispetto al lavoro femminile. Un progetto di rinnovamento che punti al recupero di rappresentatività, deve assumere la presenza femminile nei quadri dirigenti del sindacato, nonché a tutti i livelli dell'organizzazione, attraverso una programmazione dei corsi formativi che punti ad una maggiore consistenza numerica e ad una reale rappresentanza delle componenti femminili. La grande sfida posta al sindacato e alla sua capacità di rinnovarsi coinvolge la ricerca di nuovi strumenti di democrazia per regolare l'attività al suo interno e implica un crescente sforzo nell'attrarre fasce di lavoratori, tradizionalmente esclusi dai processi di sindacalizzazione e dai conseguenti ambiti di tutela. La donna è presente in entrambi gli aspetti di questa sfida. Il sindacato e la contrattazione hanno un ruolo specifico nella definizione di possibili strategie in tema di pari opportunità, che pur nella diversità delle condizioni di lavoro e produttive, costituiscono un momento ed un valore unificante per tutte le lavoratrici.

Solo a partire dagli anni Settanta, cominciano ad apparire nei diversi livelli di contrattazione riferimenti espliciti alla forza lavoro femminile, come segnale di un nuovo interesse maturato nei suoi confronti. Il diritto all'informazione e il sistema informativo in generale sviluppato negli accordi, costituisce un momento di verifica preventiva e consuntiva circa le politiche occupazionali in atto nel sistema economico. Solo la conoscenza profonda e periodicamente aggiornata sulla struttura degli organici per qualifica e sesso consente l'adozione di misure idonee ad un riequilibrio nella composizione degli occupati. La presenza delle lavoratrici nei momenti della contrattazione è indispensabile per conferire peso e sostanza alle rivendicazioni, tuttavia il diritto di informazione è stato mortificato dal mancato rispetto degli impegni assunti e

dall'assenza di idonei strumenti di controllo e verifica nei periodi di vigenza degli accordi. La mancanza di un riferimento legislativo in materia di informativa contrattuale ha vanificato lo sforzo delle organizzazioni collettive e ha portato a sensibilizzare sulle problematiche femminili nelle istituzioni e nel sindacato per delineare nuove strategie di intervento. In conclusione, l'esistenza di una forza lavoro nuova, sempre più qualificata professionalmente, anche sul fronte dell'offerta, richiede capacità rappresentativa e nuovi spazi d'azione compatibili con l'obiettivo delle pari opportunità.

La materia della professionalità, sia sotto il profilo dell'inquadramento che sotto quello legato alla progressione della carriera professionale, ha costituito oggetto tipico di regolamentazione tradizionalmente riservata all'autonomia collettiva e la disciplina legislativa evidenzia le difficoltà di adeguamento alla nuova realtà in continuo movimento. Malgrado ciò, il ruolo della legge è necessario, anche in questa materia, nella fissazione degli obiettivi generali e nella predisposizione di regole di comportamento, cui la contrattazione deve adeguarsi, rispettando il normale rapporto di gerarchia.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Catalini *"Eguaglianza di opportunità e lavoro femminile"* Jovene, Napoli, 1992, 195-212.

#### 4. *Imprenditorialità femminile*

Le capacità produttive delle donne si manifestano in diversi campi di attività, tra cui quello imprenditoriale, che costituisce un'evoluzione piuttosto recente nella sua collocazione nel lavoro e nel delicato rapporto tra occupazione femminile e pari opportunità.

Il tema, per certi aspetti nuovo, riveste un'importanza del tutto particolare; infatti l'aumento della presenza femminile nel mondo del lavoro non sempre si è accompagnata ad un correlativo incremento del tasso di attività della donna, equamente distribuito nei diversi settori e rami di attività: fenomeni quali la marginalizzazione del lavoro femminile, la sottoccupazione, il lavoro precario, la segregazione professionale, costituiscono temi di scottante attualità. In tali circostanze, l'attenzione verso le problematiche connesse all'occupazione femminile, sotto un profilo qualitativo e quantitativo, può rivolgersi anche all'imprenditorialità femminile. Il suo sviluppo accompagnato da adeguato sostegno a livello normativo ed operativo, può costituire un campo di intervento da non trascurare e l'obiettivo primario è la creazione ed il potenziamento di attività gestite da donne, per accrescere il tasso di occupazione femminile e per riqualificarla.

Da un punto di vista quantitativo, la presenza di donne nei contesti di attività economiche e professionali ad alto grado di autonomia organizzativa e direzionale, risulta vistosamente inferiore rispetto a quello maschile; vi è una sorta di diffidenza nei confronti della imprenditorialità della donna e ciò si traduce in una minore credibilità sociale. Quando si parla di attività femminile il primo dato evidente è costituito dalla sua elevata concentrazione in settori con caratteristiche ben determinate; emerge una sorta di rigida suddivisione per sesso dei tipi di attività, riconducibile alla ripartizione dei ruoli nella famiglia e nella società e la stessa situazione sembra riprodursi nell'organizzazione e conduzione di attività autonome da parte della donna.<sup>23</sup>

Esistono numerosi vincoli per le donne che decidono di diventare imprenditrici: le donne infatti, più di altri soggetti, incontrano ostacoli di ordine economico, sociale e culturale, nel duplice significato di cultura della società e cultura del singolo, che presenta carenze valoriali e conoscitive proprie del mondo imprenditoriale.

---

<sup>23</sup> Catalini "Eguaglianza di opportunità e lavoro femminile" Jovene, Napoli, 1992, 381-383.



Nello specifico, i principali vincoli che le donne imprenditrici si trovano ad incontrare sono:

- riuscire a conciliare gli impegni di cura all'interno della famiglia con il lavoro, aspetto strettamente connesso al radicamento di una cultura che riversa sulla donna l'intero carico del lavoro familiare;
- mancanza di sostegno della famiglia dovuta anche a una carenza di servizi;
- pregiudizi e comportamenti discriminatori che le donne devono affrontare nel mondo del lavoro.<sup>24</sup>

Il problema diviene la definizione di nuove strategie di intervento: in particolare è necessario individuare una serie di misure tese non solo a rimuovere le difficoltà di espansione delle imprese a gestione femminile, ma anche a valorizzare e supportare i poteri di iniziativa e creatività esistenti nella popolazione femminile, al fine di creare nuove imprese e quindi nuovi posti di lavoro per le donne. In generale possono enuclearsi due tipi di obiettivi: miglioramento della legislazione esistente, attraverso un quadro normativo che favorisca il riconoscimento e l'espletamento del ruolo economico della donna nelle imprese familiari e nelle forme di lavoro autonomo; aumento delle capacità imprenditoriali delle donne attraverso interventi specifici per quanto concerne:

- l'orientamento e la formazione in senso ampio per stimolare una maggior cultura di gestione economica;
- l'informazione sulle nuove attività da intraprendere e sulle risorse necessarie per attivarle;
- la creazione di una rete di assistenza e consulenza diretta alle donne che intendano avviare esperienze imprenditoriali;
- contributi in conto capitale, corrisposti o a livello centrale o ad opera degli enti locali, ai progetti di imprenditoria femminile o, più in generale, forme di finanziamento agevolato e canali privilegiati con gli istituti di credito.

Quanto al primo aspetto, appare evidente l'esigenza di creare un quadro normativo che incoraggi e stimoli l'attività femminile attraverso interventi a livello nazionale e a cura

---

<sup>24</sup> Castellano "L'intervento pubblico per la promozione dell'imprenditorialità femminile" Guerini, Milano, 1999, 59.

delle autonomie locali, nell'ambito dei poteri di iniziativa legislativa ad essi riconosciuti o delegati da fonti normative di grado superiore. I provvedimenti legislativi attualmente vigenti non sono sufficienti e devono affiancarsi a parallele misure sulla formazione professionale di imprenditori e imprenditrici, con precisi orientamenti al lavoro delle nuove generazioni.

Quanto al secondo aspetto, è necessario riconoscere nel piano della formazione e dell'orientamento professionale il terreno elettivo su cui correttamente operare interventi specifici volti a potenziare le attitudini direzionali e gestionali della donna, in un quadro di promozione delle attività imprenditoriali della stessa. La differente natura delle azioni e le problematiche connesse alla loro realizzazione, chiama in causa diversi soggetti, istituzionali e non, che ai vari livelli possano operare in modo concreto ed efficace.<sup>25</sup>

In Italia si viene a costruire un ambiente istituzionale favorevole all'imprenditorialità femminile a partire dalla legge 25 febbraio 1992 n. 215 "Azioni positive per l'imprenditoria femminile", pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 56 del 7 marzo 1996. È importante precisare come l'emanazione di una legge nazionale specificatamente dedicata all'imprenditoria femminile sia una peculiarità italiana. Infatti, l'imprenditorialità è sicuramente una tematica d'interesse comunitario, ma la consapevolezza tra gli attori istituzionali e sociali italiani dei ritardi del Paese a riguardo, ha spinto qui, più che in altri Stati, verso l'intervento legislativo. Quest'ultimo si propone in particolare di favorire la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile anche in forma cooperativa; promuovere la formazione e agevolare l'accesso al credito delle donne imprenditrici, oltre che far crescere la loro partecipazione nei settori più innovativi.

In particolare la legge n. 215/1992 si è occupata della parità di opportunità, in quanto il campo imprenditoriale rappresenta un fattore determinante per l'effettivo inserimento della donna in un contesto economico, tradizionalmente maschile. L'intervento normativo sopra richiamato ha comunque incontrato non pochi ostacoli nella sua realizzazione, quanto meno nella fase iniziale, per una serie di fattori addebitabili sia agli organi istituzionali interni che agli organismi comunitari. Ai primi è ascrivibile la responsabilità di avere tardato l'emanazione del Regolamento di attuazione, previsto dalla stessa legge, agli artt. 4, 5 e 6; ai secondi quella di avere ritenuto elevato il livello degli aiuti previsto dalla normativa italiana, imponendone la riduzione. A ciò si aggiungono le censure di

---

<sup>25</sup> Catalini "Eguaglianza di opportunità e lavoro femminile" Jovene, Napoli, 1992, 384-388.

incostituzionalità mosse nei confronti della legge, che hanno portato i giudici costituzionali a ritoccare l'art. 6.

Scendendo nello specifico, la legge n. 215/1992 si proponeva di:

- favorire la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa;
- promuovere la formazione imprenditoriale e qualificare la professionalità delle donne imprenditrici;
- agevolare l'accesso al credito per le imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile;
- favorire la qualificazione imprenditoriale e la gestione delle imprese familiari da parte delle donne;
- promuovere la presenza delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile nei comparti più innovativi nei diversi settori produttivi.

L'intervento che mirava a realizzare la legge, si sostanziava o in un contributo in conto capitale per il soggetto che possedeva determinati requisiti oppure, sempre per gli stessi soggetti, vi era la possibilità di optare per un credito d'imposta pari all'equivalente del contributo. Occorreva che i soggetti fossero:

- a) società cooperative e società di persone, costituite per almeno il 60% da donne;
- b) società di capitali le cui quote di partecipazione spettassero in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione fossero costituiti per almeno i due terzi da donne;
- c) imprese individuali operanti nel settore dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi, che fossero gestite da donne;
- d) imprese o loro consorzi, associazioni, enti, società di promozione imprenditoriale anche a capitale misto pubblico e privato, centri di formazione e ordini professionali volti a promuovere corsi di formazione imprenditoriale o servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale riservati per una quota non inferiore al 70% a donne.

Per i soggetti costituitisi in data successiva a quella dell'entrata in vigore della legge n. 215/1992 potevano essere concessi anche dei contributi in conto capitale. Tutte le agevolazioni potevano essere revocate dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con i Ministri competenti, qualora fossero venuti meno uno o più requisiti prescritti per la concessione delle agevolazioni stesse; pertanto le amministrazioni competenti potevano disporre ispezioni e verifiche presso i soggetti beneficiari. Le agevolazioni potevano essere revocate se i soggetti beneficiari venivano meno all'obbligo, per un periodo di cinque anni dalla data di concessione, di rispettare le condizioni stabilite dall'art. 2, comma 1, lettera a) della legge stessa. Inoltre i beni acquistati per la realizzazione del programma di investimenti dovevano essere di nuova fabbricazione e rimanere di proprietà dell'impresa per almeno tre anni dalla data di concessione.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, potevano attuare, per le finalità stabilite dalla legge n. 215/1992 e in accordo con le associazioni di categoria, programmi per la diffusione di informazioni mirate, nonché la realizzazione di servizi di consulenza e di assistenza tecnica, di progettazione organizzativa e di supporto alle attività della legge stessa. Al fine di realizzare tali programmi, potevano essere stipulate convenzioni tra Regioni, Province autonome, enti pubblici e privati che avessero le caratteristiche di affidabilità e consolidata esperienza in materia e che fossero presenti sull'intero territorio nazionale. Per realizzare una programmazione generale in ordine agli interventi previsti dal provvedimento legislativo in questione e per promuovere lo studio, la ricerca e l'informazione sull'imprenditorialità femminile, con l'art. 10 della stessa legge è stato istituito, presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il Comitato per l'imprenditoria femminile.<sup>26</sup>

La materia relativa all'imprenditoria femminile, è stata inserita nel decreto legislativo 11 aprile 2006 n. 198 "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 125 del 31 marzo 2006. Tale provvedimento ha posto le basi per il riassetto delle disposizioni vigenti sulle pari opportunità ed è stato successivamente modificato dal decreto legislativo 25 gennaio 2010 n. 5 "Attuazione della direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 29 del 5 febbraio 2010. Analizzeremo nel dettaglio il Codice delle pari opportunità nel

---

<sup>26</sup> Fasano-Mencarelli "Parità e pari opportunità uomo donna" Giappichelli, Torino, 2001, 105-112.

capitolo successivo; ciò che qui interessa è il recepimento all'interno di tale Codice di alcune norme contenute della legge n. 215/1992 e l'abrogazione di altre norme della legge stessa.

La scelta del legislatore del 2006 è stata quella di destinare le norme che disciplinano il Comitato per l'imprenditoria femminile che nella previgente normativa era regolato dai primi cinque commi dell'art. 10 della legge n. 215/1992, all'interno del Libro I intitolato "Disposizioni per la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna", il cui Titolo II "Organizzazione per la promozione delle pari opportunità" disciplina, oltre vari organismi e figure istituzionali impegnati nelle politiche delle pari opportunità, anche tale Comitato, regolato dagli artt. 21 e 22. Mentre le norme riguardanti la promozione delle pari opportunità nell'ambito delle attività imprenditoriali sono state inserite nel Titolo II del Libro III, del d.lgs n. 198/2006 riservato alle pari opportunità nei rapporti economici. Il Capo I s'intitola appunto "Azioni positive per l'imprenditoria femminile" ed è formato dagli articoli da 52 a 55. In particolare la legge 215/1992 è stata abrogata dall'art. 57 del Codice, ad eccezione del comma 6 dell'art. 10 e degli artt. 12 e 13. La non abrogazione totale della legge ha comportato il mancato raggiungimento dell'obiettivo imposto dalla legge di delega, ossia di razionalizzare e coordinare le varie disposizioni esistenti per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità. Inoltre la soluzione di separare gli organismi istituzionali dalle norme di principio, ha reso più sfuggente il collegamento funzionale e sistematico della materia dell'imprenditoria femminile e rischia di avere ripercussioni negative anche sull'attività promozionale a causa di una scarsa omogeneità delle varie regole inserite nei diversi settori. Tuttavia molte disposizioni della legge precedente del 1992 non sono state riprodotte nel testo odierno; ciò appare talvolta non volontario ma frutto della fretta con la quale si è proceduto alla compilazione dell'attuale normativa. Il risultato raggiunto è quello di una certa frantumazione e di un'insoddisfacente coordinazione della materia all'interno del *corpus* normativo.

Il legislatore che ha redatto il Codice delle pari opportunità, nel recepire l'art. 1 della legge n. 215/1992, recante il titolo "Principi generali", ha accorpato i primi due commi della previgente norma e ne ha modificato la rubrica. Né il Capo I del Titolo II, né le altre norme relative all'imprenditoria femminile contenute nel Codice, esplicano i principi nell'ambito dell'imprenditoria femminile. Quel che appare più grave è che il legislatore mostra di confondere il concetto di principio con le azioni che quel principio deve tendere

a realizzare. Si confondono cioè i principi di uguaglianza e pari opportunità con gli strumenti volti alla loro promozione.

Le azioni positive sono state riconosciute il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate. Sono dunque le azioni positive che, trovando il loro fondamento costituzionale nel 2° comma dell'articolo 3 della Costituzione, tendono al riequilibrio di situazioni alterate da discriminazioni e pregiudizi, nell'intento di realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne. Il testo normativo del 2006 mostra la tecnicità del suo estensore, la mancata conoscenza dei concetti fondamentali dell'intero diritto antidiscriminatorio. Altro elemento che conferma il giudizio espresso, è costituito dalla previsione contenuta all'art. 55 del d.lgs n. 198/2006 che modifica parzialmente il previgente testo e dispone la presentazione di una relazione annuale al Parlamento da parte del Ministro per la verifica dello "stato di attuazione dei principi di cui al presente capo". Il testo previgente non dettava una nozione di azione positiva, ma preferiva individuare alcuni obiettivi, la cui realizzazione era demandata alla predisposizione di apposite azioni positive. Sarebbe stato preferibile lasciare la vecchia formulazione per non correre il rischio di utilizzare inutilmente termini inappropriati o addirittura quello di ridimensionare la portata della previsione.<sup>27</sup>

La necessità di individuare i soggetti destinatari delle azioni positive, è strettamente correlata al perseguimento degli obiettivi. L'art. 2 della legge n. 215/1992 quasi integralmente riprodotto dall'art. 53 del Codice, si intitolava "Beneficiari". La rubrica era giustificata dal fatto che l'articolo individuava i soggetti destinatari dei benefici previsti nell'ambito della materia dell'imprenditoria femminile. L'odierno legislatore ha intitolato l'art. 53 "Principi in materia di beneficiari delle azioni positive" con una forzatura che vanifica le aspettative. La norma si limita a fissare in maniera rigorosa le caratteristiche necessarie per la qualificazione dell'impresa femminile ai fini dell'applicazione della disciplina degli incentivi, considerando "femminile" quell'impresa nella quale le donne detengono la maggioranza nella gestione o nel controllo. La soglia minima di composizione numerica di donne viene così fissata al 60% quindi occorre una maggioranza qualificata. Inoltre, le categorie all'interno delle quali operano ulteriori criteri selettivi, quali le società cooperative e le società di persone, le società di capitali e le imprese

---

<sup>27</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 352-357.

individuali, sono state riprodotte dal legislatore nella formulazione del Codice delle pari opportunità, così perdendo l'occasione per eliminare alcune incongruenze e singolarità che furono immediatamente segnalate all'entrata in vigore della l. n. 215/1992. Il testo ha quindi conservato la sostanziale equiparazione tra società di persone e società cooperative. Non è stato inserito nel testo del d.lgs n. 198/2006, alcun riferimento al dato dimensionale dell'impresa femminile, finanziabile, mancanza che per la legislazione previgente aveva determinato l'avvio della procedura di infrazione da parte della Commissione europea. Se per un verso è giustificabile l'assenza di tale richiamo, ciò evidenzia per altro la mancanza di un collegamento con la cornice comunitaria che non viene menzionata, neppure per i principi ispiratori.

Tornando al testo attuale, sono ammessi a fruire dei benefici previsti dalla legge, altre categorie di soggetti individuati mediante il criterio dell'erogazione di servizi a donne. Non è richiesta la presenza di donne nella composizione delle imprese o loro consorzi, associazioni enti o società di promozione imprenditoriale anche a capitale misto pubblico e privato, centri di formazione e ordini professionali che promuovono corsi di formazione imprenditoriale o servizi di consulenza e di assistenza tecnica o manageriale. Quello che è rilevante ai fini della concessione delle agevolazioni, in questi casi, è la destinazione dell'attività verso l'impresa femminile, per una quota non inferiore al 70%.

Il Codice delle pari opportunità elenca le incentivazioni per la promozione della imprenditorialità femminile e per l'acquisizione di servizi alle imprese, i destinatari delle quali, sono rappresentati dai soggetti di cui alla lett. a) del comma 1 dell'art. 53 (imprese femminili). Sono previsti inoltre finanziamenti per le attività e le spese sostenute dai soggetti indicati alla lett. a) del comma 1 dell'art. 53 (enti di promozione imprenditoriale o di consulenza). Per un ritocco apportato alla norma, non viene più individuata la forma di finanziamento all'impresa, se in conto esercizio o in conto capitale, essendo scomparso dal testo della lett. a) dell'art. 54 ogni riferimento in tal senso. Le norme regolamentari definiscono di volta in volta i limiti qualitativi e quantitativi delle agevolazioni.

Per quanto riguarda la composizione del Comitato per l'imprenditoria femminile, sia il Consiglio di Stato sia la Conferenza unificata Stato-Regioni hanno sottolineato l'esigenza di integrare la composizione del Comitato per l'imprenditoria femminile con membri designati dalle Regioni. È vero che la materia delle pari opportunità rientra nella competenza statale, ma è anche vero che le riforme attuate nell'ambito del cosiddetto federalismo amministrativo, hanno attribuito alle Regioni la gestione della maggior parte

degli incentivi alle imprese e che la materia delle pari opportunità permea settori nei quali la competenza statale e locale sono tra di loro collegate. Tuttavia il legislatore si è limitato semplicemente a trasferire nel Codice il testo previgente su tale Comitato che oggi è composto da:

- Ministro per le attività produttive o, per sua delega, da un Sottosegretario di Stato, con funzioni di presidente;
- Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
- Ministro delle politiche agricole e forestali;
- Ministro dell'economia e delle finanze o da loro delegati;
- rappresentante degli istituti di credito.
- rappresentante per ciascuna delle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale della cooperazione, della piccola industria, del commercio, dell'artigianato, dell'agricoltura, del turismo e dei servizi.

È garantita una netta maggioranza femminile nella composizione del Comitato (che potrebbe arrivare alla totalità nel caso in cui i Ministri in esso presenti fossero donne). È mantenuta la durata triennale della carica dei membri non di diritto (designati dalle rispettive organizzazioni di appartenenza) prevista dalla legge n. 215/1992, anche se sarebbe stato opportuno prevedere una maggiore stabilità della carica. Il Codice delle pari opportunità non riproduce la previsione di autorizzazione di spesa annua per lo svolgimento delle attività del Comitato che era contenuta nella normativa previgente e che avrebbe determinato la necessità di attualizzare periodicamente le somme.

In conclusione, è importante precisare che il Comitato per l'imprenditoria femminile è un organismo indipendente del Ministero e, seppur presieduto dal Ministro riconosce poteri del tutto paritari ai suoi componenti, o comunque esclude la subordinazione di alcuni di essi rispetto alla rappresentanza ministeriale. Il Comitato sembra avere le connotazioni di un organo atipico, sottratto al potere politico del Parlamento e a quello direttivo del Governo, infatti i membri non ministeriali garantiscono l'indipendenza e l'autonomia dall'organismo. Esso ha compiti di indirizzo e programmazione generale in ordine agli interventi ministeriali concernenti le pari opportunità nell'esercizio dell'attività d'impresa e tali atti sono atto-presupposto rispetto ai provvedimenti del Ministero. Svolge anche le



attività di promozione dello studio, della ricerca e dell'informazione sull'imprenditoria femminile.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> De Marzo *"Il Codice delle pari opportunità"* Milano, 2007, 358-368.

## 5. Tutela della maternità

Il costante aumento della presenza della donna nel mondo del lavoro ha messo in luce l'opportunità e l'esigenza di tutelare la maternità nei vari aspetti legati alla condizione della madre-lavoratrice.

La legge 30 dicembre 1971, n. 1204 "Tutela delle lavoratrici madri" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 14 del 18 gennaio 1972 disciplinava alcuni pilastri di sospensione del rapporto di lavoro rappresentati dal congedo di maternità, congedo di paternità, congedo parentale, riposi giornalieri e congedo per la malattia del figlio; tale legge è stata modificata dalla legge 8 marzo 2000 n. 53 "Disposizioni per il sostegno della maternità e paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città" pubblicata nella Gazzetta Ordinaria n. 60 del 13 marzo 2000 e successivamente è stata abrogata dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000 n. 53" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 26 aprile 2001 supplemento ordinario n. 93.

Questa evoluzione normativa ha realizzato il passaggio da una forma di tutela tutta indirizzata alla lavoratrice madre, a quella più propriamente incentrata alla figura del figlio, a dimostrazione che il legislatore non intende guardare alla maternità in termini meramente fisici, ma essenzialmente rivolge le sue attenzioni alle necessità affettive del bambino. D'altro canto, i mutamenti sociali in atto hanno indotto il legislatore stesso a riconsiderare l'equilibrio tra lavoro e vita familiare, in base ad una precisa scelta della coppia genitoriale, alla quale spetta il potere di decidere come gestire la propria quotidianità.<sup>29</sup>

Dall'articolo 6 all'articolo 15 del d.lgs n. 151/2001 vengono introdotti alcuni obblighi per la tutela e la sicurezza della salute delle lavoratrici madri durante il periodo di gravidanza (a condizione che le prime abbiano informato il datore di lavoro del proprio stato di gravidanza) e nei periodi successivi alla nascita del figlio. La tutela si estende alle lavoratrici che hanno ricevuto bambini in adozione o in affidamento. In particolare, quando la lavoratrice madre è addetta a mansioni vietate ovvero quando i servizi ispettivi del Ministero del lavoro accertano che le condizioni di lavoro sono pregiudizievoli alla salute della donna o, ancora, quando il datore di lavoro non può modificare le condizioni

---

<sup>29</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 427-429.

ambientali o l'orario lavorativo per motivi organizzativi o produttivi, la lavoratrice deve essere spostata ad altre mansioni.

La tutela della salute della lavoratrice madre assurge ad un obiettivo primario ed irrinunciabile, tale da giustificare una deroga al generale divieto di dequalificazione posto dall'art. 2103 c.c. "Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte, senza alcuna diminuzione della retribuzione. Nel caso di assegnazione a mansioni superiori il prestatore ha diritto al trattamento corrispondente all'attività svolta, e l'assegnazione stessa diviene definitiva, ove la medesima non abbia avuto luogo per sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto, dopo un periodo fissato dai contratti collettivi, e comunque non superiore a tre mesi. Egli non può essere trasferito da una unità produttiva ad un'altra se non per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive. Ogni patto contrario è nullo." La lavoratrice, può, infatti essere eccezionalmente adibita anche a mansioni inferiori a quelle abituali, con diritto alla conservazione della retribuzione corrispondente alle mansioni precedentemente svolte, nonché alla qualifica originaria. Si applica il regime normale di cui all'art. 2103 c.c. nel caso in cui la lavoratrice sia adibita a mansioni equivalenti o superiori.<sup>30</sup>

Quanto al rapporto tra assunzione e mansioni vietate, la giurisprudenza ha avuto occasione di chiarire, sia pur con riferimento all'abrogata legge n. 1204/1971, che la validità dell'assunzione di una lavoratrice in stato di gravidanza, la quale ha diritto di accedere al lavoro in condizioni di eguaglianza con gli altri lavoratori, non è esclusa per il fatto che l'assunzione sia prevista per l'esecuzione di lavori pericolosi. Una previsione a parte è riservata al lavoro notturno vietato alle lavoratrici madri dall'accertamento dello stato di gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino. Non vi è invece un divieto assoluto ma semplicemente il diritto di rifiutare la prestazione di lavoro notturno, ove richiesta per:

- 1) la lavoratrice madre di un figlio di età inferiore a tre anni o in alternativa, il lavoratore padre convivente con la stessa;
- 2) la lavoratrice o il lavoratore che sia l'unico genitore affidatario di un figlio convivente di età inferiore a dodici anni;

---

<sup>30</sup> Del Punta "La nuova disciplina dei congedi parentali, familiari e formativi" in Riv. It. Dir. Lav, 2000, 149.

- 3) la lavoratrice o il lavoratore che abbia a proprio carico un soggetto disabile ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104 “Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 17 febbraio 1992 n. 39 e successive modificazioni.

Il d.lgs n. 151/2001 stabilisce che la violazione del divieto di adibire le donne al lavoro, dalle ore 24 alle ore 6, dall’accertamento dello stato di gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino è punita con l’arresto da due a quattro mesi o con l’ammenda da 516 euro a 2.582 euro. La stessa sanzione si applica nel caso in cui le categorie di lavoratrici e lavoratori siano adibite al lavoro notturno, nonostante il loro dissenso espresso in forma scritta e comunicato al datore di lavoro entro le 24 ore anteriori al previsto inizio della prestazione.

L’articolo 16 del d.lgs n. 151/2001 stabilisce il divieto di adibire al lavoro le donne a partire da due mesi prima del parto fino a tre mesi dopo il parto, ricalcando quanto già previsto dalla legge n. 1204/1971 e sanzionando penalmente l’inosservanza di tale disposizione. Il sistema normativo della legge è incentrato sull’obbligo della lavoratrice di astenersi o di assentarsi dal lavoro previa doverosa esibizione del certificato medico attestante lo stato di gravidanza al datore di lavoro. Tale certificato deve essere consegnato anche all’Inps e deve attestare la data presunta del parto. Fermo restando la durata complessiva di cinque mesi dell’astensione dal lavoro, la madre può ridurre ad un solo mese il riposo precedente al parto, prolungando a quattro quello successivo a condizione che il medico specialista del Servizio Sanitario Nazionale o con esso convenzionato e il medico competente ai fini della prevenzione e tutela della salute nei luoghi di lavoro attestino che tale opzione non arrechi pregiudizio alla salute della gestante e del nascituro. La norma che prevede ciò non precisa il termine ultimo entro il quale la lavoratrice debba comunicare al proprio datore di lavoro la volontà di posticipare il congedo. Se il parto avviene in data anticipata rispetto a quella presunta, i giorni di congedo non goduti prima del parto, devono essere aggiunti al periodo di congedo *post partum*. Al parto prematuro è equiparata l’interruzione della gravidanza verificatasi dopo il 180° giorno dall’inizio della gestazione. Inoltre vi sono alcune ipotesi in cui il servizio ispettivo del Ministero del Lavoro può disporre l’interdizione anticipata dal lavoro. I motivi sono:

- 1) gravi complicanze della gestazione o preesistenti forme morbose che possono aggravarsi a causa dello stato di gravidanza;
- 2) condizioni di lavoro o ambientali ritenute pregiudizievoli per la salute della donna e del bambino;
- 3) impossibilità di spostare la lavoratrice ad altre mansioni quando quelle svolte al momento dell'insorgenza della gravidanza rientrino tra i lavori pericolosi o insalubri.

Inoltre vi è la possibilità di anticipare il congedo di maternità da due a tre mesi prima della data del parto per determinati lavori. La giurisprudenza ha inoltre, chiarito che mentre l'istituto del congedo di maternità è collegato alla normale evoluzione della gestazione ed alla necessità di tutela della donna nelle fasi della maternità che precedono e immediatamente seguono il momento del parto, invece l'istituto dell'anticipazione del periodo di interdizione dal lavoro trova la sua giustificazione in una situazione patologica di accertata insorgenza di complicanze della gestazione nel periodo che precede quello dell'astensione obbligatoria, quindi per esso assumono rilievo non soltanto il concreto stato di salute della lavoratrice ma anche il comportamento da lei tenuto durante il periodo di interdizione anticipata dal lavoro che può determinare l'esigenza di rinnovare o prorogare i periodi di interdizione anticipata.<sup>31</sup>

A questo riguardo la Corte di Cassazione nel 2000 ha confermato una sentenza di merito che aveva ritenuto legittimo il licenziamento intimato ad una lavoratrice che, durante il periodo di interdizione anticipata dal lavoro concessole per un accertato stato di pericolo di aborto, aveva prestato la propria attività lavorativa al di fuori del rapporto di lavoro in un negozio di cui era titolare e che veniva normalmente gestito dalla madre, esponendosi al rischio di compromettere o ritardare il superamento della riscontrata complicanza della gestazione.<sup>32</sup>

Il d.lgs. n. 151/2001 equipara i genitori adottivi a quelli naturali, valorizzando tutti quegli aspetti peculiari che caratterizzano questa forma di genitorialità. Infatti i genitori naturali ed adottivi hanno gli stessi diritti, rispettivamente dal momento della nascita del figlio e dal momento dell'ingresso del minore adottato in famiglia; gli istituti a tutela della maternità e paternità non hanno più l'originario necessario collegamento con la maternità

---

<sup>31</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 430-436.

<sup>32</sup> Cass. civ., sez. lav, 4 marzo 2000, n. 2466 in Giust. Civ. Mass, 2000, 534.

naturale e non hanno più come esclusiva funzione la protezione della salute della donna ed il soddisfacimento delle esigenze puramente fisiologiche del minore, bensì sono diretti anche ad appagare i bisogni affettivi e relazionali del bambino per realizzare il pieno sviluppo della sua personalità. Il congedo di maternità *post partum* può essere richiesto dalla lavoratrice che ha adottato o che ha ottenuto in affidamento un bambino di età non superiore a sei anni all'atto dell'adozione o dell'affidamento. Il congedo deve essere fruito durante i primi tre mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia della lavoratrice. Nel caso di adozione o affidamento preadottivo internazionali, il congedo di maternità spetta invece anche se il minore adottato o affidato ha superato i sei anni e fino al compimento dell'età maggiore. In questi casi la lavoratrice ha anche il diritto di fruire di un congedo di durata corrispondente al periodo di permanenza nello Stato straniero richiesto per l'adozione e l'affidamento. La diversa età del minore nel caso di adozione nazionale ed internazionale, ai fini della fruibilità del congedo, è giustificata dai differenti bisogni del minore adottato che, nel caso dell'adozione internazionale, richiedono una costante presenza del genitore per consentire al bambino di integrarsi in un contesto che è molto diverso da quello di origine. Se la lavoratrice non richiede tali forme di congedo, esse spettano al lavoratore padre con le stesse condizioni. Ai genitori adottivi ed affidatari spettano, infine il congedo parentale, il congedo per la malattia del figlio e i riposi giornalieri.<sup>33</sup>

Il congedo di maternità e di paternità permette alla lavoratrice madre e al lavoratore padre di ricevere un'indennità giornaliera pari all'80% della retribuzione che è carico dell'Inps e per i lavoratori del settore pubblico, della stessa amministrazione. L'indennità, comprensiva di ogni altra indennità spettante per malattia, è corrisposta con le modalità e con gli stessi criteri previsti per l'erogazione delle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie. I periodi di congedo devono essere computati nell'anzianità di servizio a tutti gli effetti, compresi quelli relativi alla tredicesima mensilità o alla gratifica natalizia e alle ferie. Tali periodi non si computano ai fini del raggiungimento dei limiti di permanenza nella lista di mobilità, fermi restando i limiti temporali di fruizione dell'indennità di mobilità; invece si computano ai fini del raggiungimento del limite minimo di sei mesi di lavoro effettivamente prestato per poter beneficiare dell'indennità di mobilità. Gli stessi periodi sono considerati, ai fini della progressione nella carriera, come

---

<sup>33</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 439-440.

attività lavorativa, quando i contratti collettivi non richiedono a tale scopo particolari requisiti. Le ferie e le assenze eventualmente spettanti alla lavoratrice o al lavoratore ad altro titolo non vanno godute contemporaneamente ai periodi di congedo di maternità e di paternità. Nell'ipotesi di parto antecedente alla data presunta indicata nel certificato medico, la decorrenza dell'indennità di maternità va sempre fissata con riferimento alla data presunta e non calcolando i due mesi a ritroso dalla data effettiva del parto. Tale interpretazione della norma non comporta alcun fondato problema di ingiustificata disparità di trattamento e quindi di legittimità costituzionale, in relazione al minor numero di giorni indennizzati per la partoriente prematura, sia per la specificità della situazione di fatto, sia per l'eventuale possibilità di erogazione dell'indennità di malattia in relazione al periodo precedente non coperto dall'indennità di maternità. Per quanto riguarda i rapporti tra assunzione e indennità di maternità, la giurisprudenza maggioritaria ritiene che l'esistenza di un rapporto di lavoro retribuito al momento dell'inizio del periodo di interdizione obbligatoria è condizione imprescindibile per l'ottenimento dell'indennità di maternità. Secondo tale impostazione, il rischio protetto dalla legge sulla tutela delle lavoratrici madri non sarebbe l'evento parto, ma l'incapacità presunta per tutto il periodo per il quale, prima o dopo il parto, è stabilita l'astensione obbligatoria dal lavoro.

Infine, il d.lgs n. 151/2001 indica una serie di ipotesi in cui è prevista la spettanza dell'indennità di maternità, anche se il rapporto di lavoro versa in una condizione di quiescenza o è stato risolto. La norma che prevede ciò è l'art. 24 e a suo riguardo è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 405/2001 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 23 prima serie speciale dell'anno 2000, stabilendo che il diritto all'indennità di maternità può essere riconosciuto anche nei casi di licenziamento per giusta causa che si verificano durante i periodi di congedo di maternità previsti dagli artt.16 e 17 dello stesso decreto.<sup>34</sup>

Le lavoratrici gestanti che si trovano all'inizio del periodo di congedo di maternità, sospese, assenti dal lavoro senza retribuzione o disoccupate, sono ammesse al godimento dell'indennità giornaliera di maternità purché tra l'inizio della sospensione, dell'assenza o della disoccupazione e quello di detto periodo non siano decorsi più di sessanta giorni. Alla lavoratrice gestante sospesa, assente dal lavoro senza retribuzione o disoccupata da meno di sessanta giorni dall'inizio del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, spetta dunque l'indennità giornaliera di maternità, indipendentemente dalla natura dell'attività

---

<sup>34</sup> Corte Cost. 14 dicembre 2001, n. 405, in *Giur. It.*, 2002, 1579.

prestata dall'assicurata anteriormente all'inizio del periodo di disoccupazione, dal soggetto tenuto alla prestazione e dall'esistenza di una specifica contribuzione, atteso il carattere solidaristico e non mutualistico della prestazione, il cui ambito di applicazione non può essere limitato in ragione della mancata contribuzione per alcuni rapporti di lavoro.

Per congedo parentale si intende il diritto in capo ad entrambi i genitori naturali di astenersi dal lavoro, facoltativamente e contemporaneamente, entro i primi otto anni di vita del bambino (per i figli adottivi e in affidamento entro i primi dodici anni di vita del bambino). In questo lasso di tempo, è possibile fruire fino a 11 mesi complessivi di congedo, godibili in maniera frazionata o continuativa. I congedi parentali non possono eccedere il limite totale di 10 mesi, frazionati o continuativi; il limite è di 11 mesi se il padre si astiene almeno per 3 mesi. Ciascun genitore può usufruire del congedo parentale per un massimo di 6 mesi. La retribuzione subisce delle decurtazioni che possono variare a seconda della durata del congedo e/o della condizione economica dei richiedenti.

A tutela dell'interesse del bambino alla costante assistenza della madre, vi sono i riposi giornalieri. Il datore di lavoro deve infatti consentire alle lavoratrici madri, durante il primo anno di vita del bambino, due periodi di riposo, anche cumulabili durante la giornata. Il riposo è uno solo quando l'orario giornaliero di lavoro è inferiore a sei ore. Tali periodi devono essere considerati ore lavorative agli effetti della durata e della retribuzione del lavoro e comportano il diritto della donna ad uscire dall'azienda. I riposi giornalieri sono fruibili anche dal padre:

- nel caso in cui questi sia l'unico affidatario del figlio;
- nel caso di morte o di grave infermità della madre;
- nel caso in cui la madre non sia lavoratrice dipendente o, se lo è, non se ne avvalga.

I periodi sono raddoppiati in caso di parto plurimo; la dottrina prevalente ritiene che tale espressione si riferisca a tutti i possibili casi di pluralità di nascite, pertanto il raddoppio si applica da due gemelli in su.<sup>35</sup>

La *ratio* dei riposi giornalieri va individuata nell'alternativa che essi costituiscono rispetto al congedo parentale, essendo lasciata al genitore lavoratore la facoltà di valutare

---

<sup>35</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 441-446 e 452.



se le cure, di cui il figlio ha bisogno, siano tali da assorbire completamente il suo tempo o se a provvedervi bastino invece brevi pause quotidiane.<sup>36</sup>

Entrambi i genitori hanno diritto di astenersi dal lavoro quando il figlio è malato. Ciò può avvenire senza limiti di tempo, se il bambino ha meno di tre anni; con un limite di cinque giorni lavorativi se il bambino ha un'età compresa tra i tre e gli otto anni. Tuttavia questi permessi non sono fruibili cumulativamente dai genitori, bensì alternativamente: per poterne usufruire, la lavoratrice ed il lavoratore sono tenuti a presentare una dichiarazione di responsabilità, attestante che l'altro genitore non è assente dal lavoro negli stessi giorni per il medesimo motivo. In ogni caso, per evitare abusi e speculazioni da parte dei lavoratori e delle lavoratrici nei confronti del datore di lavoro, è necessario che la malattia del figlio sia documentata in concreto con un certificato di malattia rilasciato da un medico specialista del Servizio Sanitario Nazionale o con esso convenzionato. Il congedo per la malattia del bambino spetta anche per le adozioni e gli affidamenti. Il rifiuto, l'opposizione o l'ostacolo all'esercizio dei diritti di assenza dal lavoro è punito con una sanzione amministrativa.

Il riconoscimento a favore delle lavoratrici del diritto di non lavorare in una determinata fase della vita impedisce solo che l'assenza dal lavoro possa causare la perdita del posto di lavoro, senza scongiurare anche l'intimazione di un licenziamento immotivato con preavviso. Quindi per mettere una lavoratrice al riparo da qualsiasi forma di ritorsione è necessario accompagnare alle norme che giustificano o rendono obbligatoria l'astensione dal lavoro, altre norme che implicano un diritto alla conservazione inalterata del posto. Il d.lgs n. 151/2001 disciplina il divieto di licenziamento per maternità, legittima la conservazione del posto di lavoro tanto per le lavoratrici in stato di gravidanza e puerperio, quanto per i lavoratori padri che fruiscono del congedo di paternità, nonché per i genitori lavoratori adottivi ed affidatari che si sono avvalsi del congedo di maternità e di paternità. Tale divieto subisce un temperamento in alcune ipotesi tassativamente indicate dalla legge, ossia nel caso di colpa grave, cessazione dell'attività dell'azienda, scadenza del termine del rapporto e esito negativo della prova. Oltre a impedire il licenziamento discriminatorio la normativa mira a garantire stabilità economica e psicologica alla madre lavoratrice impedendo al datore di lavoro di esercitare il potere di recesso anche per delle ragioni che, se non ci fosse il divieto, potrebbero giustificarlo.

---

<sup>36</sup> Fontana "Le nuove disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità: il commento" in Fam. e Dir., 2000, n. 4, 328.

Una delle principali preoccupazioni del legislatore è stata quella di evitare che il divieto di licenziamento potesse essere aggirato con false dimissioni, sostanzialmente imposte alla lavoratrice madre; pertanto per garantire che le dimissioni non siano state provocate da eventuali pressioni del datore di lavoro, ha previsto specifiche regole in caso di maternità. Le dimissioni involontarie sono una forma mascherata di licenziamento illegittimo poiché la lavoratrice vi perviene non per libera scelta ma perché indotta dal datore di lavoro che tenta di aggirare la legge costringendo la propria dipendente a dimettersi. Ciò lede la lavoratrice nel diritto ad una libera manifestazione della sua volontà e la stessa viene, di conseguenza, discriminata in ragione del suo stato di gravidanza. Per proteggere il genitore lavoratore il d.lgs. n. 151/2001 riconosce il diritto alle indennità previste da disposizioni di legge e contrattuali per il caso di licenziamento. Le dimissioni avvenute nel periodo protetto non comportano il preavviso. La richiesta di dimissioni presentata dalla lavoratrice durante il periodo di gravidanza, e della lavoratrice o del lavoratore durante il primo anno di vita del bambino o nel primo anno di accoglienza del minore adottato o in affidamento, deve essere convalidata dal Servizio Ispettivo del Ministero del Lavoro, competente per territorio. A questa convalida è condizionata la risoluzione del rapporto di lavoro.<sup>37</sup>

Dopo aver esaminato la normativa vigente in Italia per la tutela della maternità, è opportuno riflettere sul fatto che nel nostro Paese viene riscontrata una quota elevata di capitale umano che resta inutilizzata, in particolare nell'universo femminile a seguito alla maternità. A tal riguardo le scrittrici Alessandra Casarico e Paola Profeta denunciano in un loro articolo lo spreco di capitale umano in Italia, in seguito appunto alla maternità e, di conseguenza, quanto l'investimento in istruzione e formazione femminile venga sciupato quando la donna abbandona il mercato del lavoro perché deve fare i conti con il figlio da allevare. Osservando i Paesi industrializzati si rileva che vi sono grandi differenze tra loro riguardo alla partecipazione alla forza lavoro e disoccupazione della popolazione femminile. Ugualmente si rilevano forti disuguaglianze sull'istruzione e sulla percentuale di donne con un livello d'istruzione secondaria. I Paesi dove si evidenzia il numero più alto di donne istruite e le percentuali più elevate di donne istruite che lavorano sono anche quelli dove i sussidi pubblici ai beni prodotti a livello domestico sono maggiori, o in cui la

---

<sup>37</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 456-468.

spesa per politiche familiari in rapporto al Pil è più elevata, e anche dove sono utilizzati maggiormente gli strumenti di flessibilità del mercato del lavoro.

Per risolvere il problema dello spreco di capitale umano è essenziale comprendere la ragione per cui ci sono donne che investono nell'istruzione, ma non prendono parte al mercato del lavoro e se esistono misure capaci di sostenere le decisioni in materia d'istruzione e partecipazione al mercato del lavoro femminile.

Le due scrittrici hanno elaborato un modello a due periodi per analizzare insieme le decisioni in materia d'istruzione e di partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne. Per semplicità, hanno considerato che entrambe queste decisioni fossero binarie (ad esempio, una donna deve decidere se acquisire o non acquisire qualifiche professionali, e se lavorare o non lavorare). Nel primo periodo di tempo le donne, di diversi livelli di capacità, decidono se investire o meno nell'istruzione; se decidono di farlo, dedicano tutto il primo periodo all'istruzione, se decidono di non investire in istruzione, rimangono non qualificate e cominciano a lavorare. All'inizio del secondo periodo, tutte le donne hanno un figlio. I bambini sono costosi in termini di tempo e il costo del bambino viene diviso fra i genitori; se tutt'e due lavorano, ognuno di loro deve comprare sul mercato la propria quota di assistenza al bambino. Nella nostra società la madre, a differenza del padre, può vivere anche di produzione domestica, e dunque può decidere se rimanere a casa e fornire personalmente il tempo necessario al bambino, oppure lavorare e comprare questo tempo sul mercato. Alla nascita del bambino, le donne prendono la loro decisione riguardo alla partecipazione al mercato del lavoro. Profeta e Casarico risolvono il modello partendo da tale decisione e individuando il livello di competenza limite, al di sopra del quale le donne qualificate trovano conveniente partecipare al mercato del lavoro, e il livello minimo di salario al di sopra del quale le donne non qualificate trovano conveniente continuare a lavorare dopo la nascita del bambino. Per un dato livello di costo del bambino, se una donna non qualificata lavora, lavora anche una donna qualificata. Ci sono effettivamente casi in cui le donne che hanno investito nell'istruzione trovano redditizio non lavorare. Lo Stato può intervenire per sostenere le decisioni delle donne riguardo sia all'investimento nell'istruzione che all'investimento nel lavoro e le autrici hanno studiato un programma di trasferimenti pubblici indirizzato alle donne che lavorano. In particolare, lo Stato potrebbe fornire un sussidio e ciò può indurre le donne a investire nell'istruzione. Questo programma di trasferimenti pubblici, secondo il punto di vista di Casarico e Profeta, funzionando come un meccanismo d'assicurazione contro il rischio di avere un bambino ad

alto costo, riduce anche la quantità di capitale umano inutilizzato legata alla presenza di donne istruite che non lavorano.

Il programma illustrato nell'articolo citato consiglia quindi di sostenere la scelta di istruzione delle donne, garantendo loro un supporto nell'assistenza e nella crescita dei figli che permetterebbe alle madri di effettuare una libera scelta rispetto alla partecipazione o meno al mondo del lavoro anziché renderla, come avviene in Italia, una scelta obbligata, e far sì che il costo dei figli venga supportato dalla comunità e non solamente dalla madre. Infatti sia i figli che il lavoro delle donne, rappresentano una ricchezza per la società e la garanzia di un futuro sostenibile.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Casarico e Profeta "Il bimbo costa, pagano le donne" *Il sole 24 ore*, 29.10.2009, n. 293.

## CAPITOLO II “Pari opportunità tra uomo-donna e organismi di parità”

### 1. *Evoluzione comunitaria*

Il principio di parità tra uomo e donna costituisce un valore fondamentale dell’Unione europea e una condizione necessaria per il conseguimento degli obiettivi di crescita, occupazione e coesione sociale. Nell’ambito comunitario l’intento egualitario è stato perseguito utilizzando vari strumenti: trattati, direttive, programmi d’azione, raccomandazioni, risoluzioni. Risale agli anni Cinquanta il primo riferimento a favore della parità tra i due sessi, posto in relazione alla retribuzione ed esplicitato nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea firmato a Roma nel 1957. Come è noto, tale Trattato costituisce insieme al Trattato di Maastricht del 1992, al Trattato di Amsterdam del 1997 e alle varie direttive, un *corpus iuris* vincolante per gli Stati membri e il fondamento giuridico dell’azione comunitaria, intesa a far rispettare e promuovere la parità di trattamento fra uomini e donne. In particolare l’articolo 119 del Trattato di Roma al primo comma sancisce la parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile a parità di lavoro; nel secondo comma, attribuisce al concetto di retribuzione una nozione omnicomprensiva. Questo articolo è direttamente applicabile dai giudici nazionali e non richiede altre misure di esecuzione statali o comunitarie; ad esso si aggiunge anche l’elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell’Unione europea, secondo la quale il principio di parità di retribuzione deve essere garantito rispetto a ciascun elemento della retribuzione e non solo con riferimento ad una valutazione globale delle provvidenze spettanti ai lavoratori.<sup>39</sup>

La Corte di Giustizia dell’Unione europea è giunta ad affermare ciò sulla base di un esame approfondito della *ratio* che sostiene l’articolo 119 del suddetto Trattato, inoltre nella sentenza 8.4.1976 ha stabilito che l’articolo si propone un duplice scopo. In primo luogo, tenuto conto del diverso grado di sviluppo della legislazione sociale nei vari Stati appartenenti all’Unione europea, esso serve ad evitare che, nella competizione intracomunitaria, le aziende degli Stati membri che hanno dato attuazione pratica al principio della parità di retribuzione siano svantaggiate, dal punto di vista della

---

<sup>39</sup> Fasano-Mencarelli “Parità e pari opportunità uomo donna” Giappichelli, Torino, 2001, 3-6.

concorrenza, rispetto alle aziende degli Stati membri che non hanno ancora eliminato la discriminazione retributiva a danno della mano d'opera femminile. In secondo luogo, detta disposizione rientra negli scopi sociali della Comunità europea, dato che questa non si limita all'unione economica, ma deve garantire al tempo stesso il progresso sociale e promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei. Il concetto di retribuzione è inteso come qualsiasi compenso corrisposto direttamente o indirettamente, in denaro o in natura, a causa di un rapporto di lavoro e il concetto di parità di retribuzione è strettamente collegato a quello di lavoro eguale. Quindi il principio di non discriminazione è un corollario del precetto di parità formale che trova applicazione solo rispetto a situazioni che, prescindendo dal sesso, si presentano sostanzialmente uguali.<sup>40</sup>

Il successivo Trattato di Maastricht comprende un accordo sulle politiche sociali che regola le pari opportunità nel mercato del lavoro e nel trattamento dei lavoratori: l'Europa ha stabilito dei requisiti minimi, lasciando agli Stati membri la facoltà di adottare misure complementari positive nei confronti delle donne.

La riflessione sull'evoluzione comunitaria in materia prosegue con il Trattato di Amsterdam che ha proposto orientamenti comuni per le politiche nazionali dell'occupazione e ha introdotto nuovi poteri in materia di parità e lotta contro le discriminazioni (il nuovo articolo 141 ha sostituito l'articolo 119 ed ha fornito una base giuridica importante su tale parità). Le riforme occupazionali devono orientarsi su comuni obiettivi e su quattro fondamentali linee d'azione:

- imprenditorialità;
- capacità di inserimento professionale;
- adattabilità;
- pari opportunità.

Con il Trattato di Amsterdam viene ribadita la necessità di attuare azioni specifiche a favore delle donne, affrontando il problema della discriminazione tra i sessi, agevolando la conciliazione della vita professionale e di quella familiare, facilitando il reinserimento nella vita attiva dopo un periodo di assenza. In esso si specifica l'obbligo degli Stati membri di presentare relazioni circa l'attuazione degli obiettivi, evidenziando le prassi più efficaci e il loro impatto sull'occupazione da presentare al Consiglio europeo. Viene

---

<sup>40</sup> Corte di giustizia, sent. 8 aprile 1976, C-48/75- Jean Noel Royr, in <http://eur-lex.europa.eu>.

introdotto il concetto di retribuzione uguale per lavoro di uguale valore, effettiva base giuridica specifica per la parità. Progressivamente si è giunti a garantire la parità di trattamento nell'accesso al lavoro, alla formazione e promozione professionale e nelle condizioni di lavoro, al fine di eliminare ogni discriminazione, tanto diretta quanto indiretta, nel mondo del lavoro. L'impegno del legislatore e dei giuristi si è indirizzato a salvaguardare l'uguaglianza di donne e uomini svolgenti attività indipendente, compresa quella agricola, migliorando le condizioni di salute e sicurezza delle lavoratrici incinte e puerpere. Lo sviluppo comunitario mira a perseguire la conciliazione fra vita familiare e professionale e ad eliminare le molestie sul luogo di lavoro.<sup>41</sup>

Tuttavia i progressi compiuti a un certo punto sembrano arrestarsi e si assiste a un pericoloso cambiamento di tendenza della stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea, che nella sentenza *Kalanke v Freie Hansestadt Bremen* del 17 ottobre 1995, denuncia la lotta alla discriminazione sessuale, definendola uno strumento utilizzato nella pratica per accordare priorità assoluta alle donne senza condizioni. Nel dettaglio, una legge tedesca del Land di Brema sulle azioni positive, stabiliva che nel caso di assunzioni o promozioni in settori in cui le donne erano sottorappresentate, a parità di qualifiche doveva darsi preferenza alle donne. Il Sig. Kalanke, non avendo ottenuto una promozione in base a tale norma, ricorse alla magistratura tedesca, la quale ritenne la norma legittima secondo il diritto interno; investita la Corte di Giustizia dell'Unione europea sulla conformità della norma tedesca alla direttiva n. 76/207/CEE del Consiglio europeo del 9 febbraio 1995 "Relativa all'attuazione del principio di parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro", essa affermò che il principio di parità di trattamento annunciato dalla direttiva in questione implicava l'assenza di qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, direttamente o indirettamente, per l'accesso al lavoro e conseguenti promozioni; pertanto, una norma interna che prevedesse, in caso di promozione, di accordare automaticamente alle donne con pari qualifica la preferenza anche in settori in cui fossero sottorappresentate, implicava una discriminazione fondata sul sesso. Quindi, una norma nazionale che assicurava una preferenza assoluta ed incondizionata alle donne in caso di assunzione o promozione, andava oltre lo sviluppo della parità delle opportunità, eccedendo i limiti imposti dalla direttiva.<sup>42</sup>

---

41 Trattato di Amsterdam in [www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-it.pdf).

42 Corte di giustizia, sent. 17 ottobre 1995, C-450/93 *Kalanke v Freie Hansestadt Bremen*, in [www.jus.unitn.it](http://www.jus.unitn.it).

Questa sentenza originò numerose discussioni in Europa a causa delle perplessità sorte in relazione alla legittimità di alcune forme di azione positiva ponendosi, in contrasto con l'orientamento della Commissione europea sul concetto di azione positiva. Tale Commissione sosteneva un concetto tripartito dell'azione positiva: un primo tipo comprendeva le misure volte a modificare situazioni di svantaggio caratteristiche della presenza femminile nel mercato del lavoro, intervenendo, in particolare, a livello dell'orientamento e della formazione professionale; un secondo, era costituito da quelle azioni tendenti al riequilibrio tra responsabilità familiari e lavorative; il terzo modello (quello in discussione) si basava sull'assunto che l'azione positiva doveva proporsi di rimediare alle discriminazioni passate, con la previsione di trattamenti preferenziali in favore di alcune categorie di persone. Ciò poteva assumere la forma di sistemi di "quote", che potevano essere più o meno rigide: più rigide erano quelle che prescindevano da qualsiasi valutazione di qualifiche o meriti, quelle meno rigide, prevedevano un trattamento di favore per certe categorie a parità di qualifiche e mansioni. Lo stesso Trattato di Amsterdam si rifà a questo assunto e statuisce che, previa consultazione del Comitato economico e sociale, il Consiglio europeo può adottare, secondo la procedura della codecisione, misure miranti all'applicazione del principio in questione ma tali misure non possono assumere forma di quote rigide. Gli Stati membri godono della possibilità di concedere vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale al sesso sottorappresentato. Nella sentenza Marshall dell'11 novembre 1997, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che in caso di pari qualifiche, apparentemente i candidati di sesso maschile hanno la precedenza nelle promozioni rispetto ai candidati di sesso femminile a causa di pregiudizi e stereotipi esistenti sul lavoro. Sono due i punti ricorrenti nelle argomentazioni della Corte:

- a) le misure di favore per il sesso sottorappresentato in nome dell'eguaglianza sostanziale sono sempre considerate deroghe all'eguaglianza formale e come tali vanno assoggettate a stretta interpretazione;
- b) il trattamento preferenziale per il sesso sottorappresentato non deve mai funzionare in base ad un automatismo, non deve precludere in modo assoluto l'ingresso ad esponenti dell'altro sesso, deve cioè presentare sempre carattere di flessibilità, che consenta al singolo datore di lavoro di esercitare una propria discrezionalità nel momento della scelta finale.



Spesso le donne vengono discriminate per il timore che a causa di gravidanze interrompano la carriera e organizzino l'orario di lavoro in modo meno flessibile. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito un criterio per evitare di accordare alle donne una priorità assoluta e senza condizioni, concludendo che una norma nazionale può prevedere una clausola speciale per garantire la parità di trattamento ai candidati di sesso femminile. La scelta deve essere fatta effettuando un esame obiettivo delle candidature di sesso femminile, quando i criteri fanno propendere la scelta per i candidati di sesso maschile.<sup>43</sup>

Per quanto riguarda le garanzie procedurali e di ricorso la suddetta Corte ha riconosciuto effetto diretto all'articolo 119 del Trattato di Roma del 1957 e a numerose norme delle direttive adottate per dare piena attuazione al principio di eguaglianza tra l'uomo e la donna. Quando ad una norma del trattato o di una direttiva viene riconosciuto l'effetto diretto, il singolo che si ritiene leso da una violazione del principio di parità ha la possibilità di far valere i suoi diritti davanti alle autorità ed alle giurisdizioni nazionali, anche se mancano disposizioni nazionali di attuazione della norma invocata. Tale effetto diretto viene riconosciuto quando la norma comunitaria appare, dal punto di vista del contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa e non lascia alcun margine di apprezzamento decisionale alle autorità nazionali. Per esempio, in base alla direttiva n. 75/117/CEE del Consiglio europeo "Relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri per l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile", spetta agli Stati membri garantire pari retribuzione per un lavoro di eguale valore, anche in mancanza di una classificazione professionale. A questo scopo essi devono servirsi di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative adeguate, in modo che tutti i lavoratori della Comunità europea possano fruire di tutela. In caso di controversia sull'applicazione della nozione di valore eguale, il lavoratore deve poter far valere davanti ad un organo appropriato, che il suo lavoro ha lo stesso valore di un altro e, qualora abbia ragione, farsi attribuire con provvedimento obbligatorio i diritti derivanti dal trattato e dalla direttiva.<sup>44</sup>

Ricordiamo inoltre il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, che ha modificato i Trattati istitutivi dell'Unione europea e che è in vigore dal 1° dicembre 2009, nel quale si indica chiaramente il desiderio di raggiungere uno stato di uguaglianza tra uomini e donne,

---

<sup>43</sup> Norme comunitarie, riferimenti normativi, [www.solideadonne.org/normativa/norme\\_ue.php](http://www.solideadonne.org/normativa/norme_ue.php).

<sup>44</sup> Angeli "Pari e dispari" Franco Angeli, Milano, 1993, 42-45.

abbattendo le disparità di trattamento e promuovendo le pari opportunità all'interno dell'Unione europea. In particolare l'articolo 1 bis di questo Trattato stabilisce che la parità tra donne e uomini è uno dei valori comuni agli Stati membri; mentre l'articolo 2, comma 3 specifica che l'Unione combatte le discriminazioni e promuove la parità tra donne e uomini.<sup>45</sup>

Sull'uguaglianza di trattamento nelle condizioni di lavoro, sono stati emanati alcuni atti di portata obbligatoria, oltre a numerosissimi documenti programmatici. Gli atti vincolanti sono costituiti dalle direttive del Consiglio europeo, che rappresentano un quadro di riferimento dell'azione in materia e sanciscono un obbligo di ratifica per gli Stati membri entro termini stabiliti. La Comunità europea attraverso tali direttive ha, da un lato posto le basi per un intervento dei singoli legislatori nazionali, dall'altro ha seguito costantemente l'evolversi delle situazioni nazionali e la conformità delle stesse alle sue indicazioni:

- Direttiva n. 75/117 relativa all'avvicinamento delle legislazioni nazionali per l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile. Introduce il concetto di "uguale retribuzione per lavori di uguale valore" che supera il riferimento usato in precedenza di "stesso lavoro"; inoltre definisce l'adozione di criteri comuni tra lavoratori e lavoratrici nel sistema di classificazione.
- Direttiva n. 76/207 sull'attuazione del principio di parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale. Pone come condizione per attuare l'obiettivo l'assenza di discriminazioni dirette e indirette con riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia.
- Direttiva n. 79/7 sulla graduale attuazione del principio della parità di trattamento tra i due sessi in materia di sicurezza sociale. Ha come obiettivo l'eliminazione delle discriminazioni nei regimi relativi alla malattia, invalidità, vecchiaia, infortuni sul lavoro, malattie professionali e disoccupazione.
- Direttiva n. 86/378 riguarda l'applicazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne nei regimi professionali di sicurezza sociale.

---

<sup>45</sup> [http://europa.eu/lison\\_treaty/full\\_text/index\\_it.htm](http://europa.eu/lison_treaty/full_text/index_it.htm).

Tale direttiva riprende il tema della precedente e si rivolge in particolare, ai lavoratori, salariati o indipendenti, riuniti nell'ambito di un'impresa o di un gruppo di imprese, di un ramo economico o di un settore professionale.

- Direttiva n. 86/613 sull'applicazione del principio fra uomini e donne che esercitano un'attività autonoma e sulla tutela della maternità. Estende il principio delle pari opportunità a chi esercita un'attività autonoma e contempla disposizioni per le lavoratrici autonome in gravidanza e maternità.<sup>46</sup>
- Direttiva n. 85/92 relativa all'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento. E' previsto un periodo di congedo di maternità di almeno 14 settimane prima e *post* parto, il mantenimento di retribuzione/indennità durante il congedo, il divieto di licenziamento dall'inizio della gravidanza al termine del congedo, la riorganizzazione temporanea dei tempi e condizioni di lavoro o l'esonero da esso se rischioso per la salute della donna.
- Direttiva n. 81/97 riguarda l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'Unice, dal Ceep e dalla Ces. Si propone di facilitare il part-time su base volontaria, eliminando gli ostacoli al suo sviluppo, migliorandone la qualità ed evitando discriminazioni per chi lavora a tempo parziale.
- Direttiva n. 80/97 sull'onere della prova nei casi discriminazione basata sul sesso. Mira a garantire un'accresciuta efficacia dei provvedimenti adottati dagli Stati membri in applicazione del principio della parità di trattamento, diretti a consentire a chiunque si ritenga leso dalla inosservanza nei suoi confronti di tale principio di ottenere il riconoscimento dei propri diritti per via giudiziaria, dopo l'eventuale ricorso davanti ad altri organi competenti.
- Direttiva n. 78/2000 stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; definisce la nozione di discriminazione diretta e indiretta, prendendo in considerazione anche i comportamenti formalmente neutri, ma produttivi di svantaggi nei confronti dei soggetti appartenenti ai gruppi protetti dal divieto di discriminazione.

---

<sup>46</sup> Angeli "Pari e dispart" Franco Angeli, Milano, 1993, 32.

- Direttiva n. 73/2000 sulla realizzazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne. Modifica la precedente direttiva n. 76/207, ribadendone ed ampliandone i contenuti. Inoltre sancisce il divieto di molestie sessuali, in quanto considerate come discriminazioni vietate e contiene il principio di legittimità delle azioni positive finalizzate a rimuovere gli ostacoli all'eguaglianza di fatto.
- Direttiva n. 113/2004 attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso ai beni e servizi e la loro fornitura, sia per il settore pubblico che per quello privato.
- Direttiva 54/2006 riguarda l'attuazione del principio in questione in materia di occupazione e impiego, compresa la retribuzione.<sup>47</sup>

Per attuare la tutela delle pari opportunità sono seguite raccomandazioni e risoluzioni che hanno posto l'attenzione su alcuni aspetti:

- 1) L'integrazione della parità delle donne in tutte le politiche dell'UE è un concetto nuovo da svilupparsi nel tempo, sia per l'attuazione dei progetti che per il responsabile delle decisioni.
- 2) La mobilitazione di operatori tradizionali in materia di parità delle opportunità è insufficiente. Le azioni comunitarie richiedono la mobilitazione di operatori nuovi.
- 3) L'azione comunitaria in materia di parità di uomini e donne presuppone una presa in considerazione della situazione dell'occupazione e dei mutamenti socio-economici. Tuttavia, il tasso di occupazione delle donne è inferiore a quello degli uomini e i progetti devono concentrarsi sui cambiamenti del mercato del lavoro.
- 4) Conciliare la vita professionale e familiare costituisce una grande sfida e presuppone ampie campagne di sensibilizzazione e d'informazione riguardanti sia gli uomini sia le donne, i datori di lavoro ed i lavoratori.
- 5) Promuovere una partecipazione equilibrata degli uomini e delle donne ai processi decisionali è un importante traguardo da raggiungere.
- 6) L'esercizio dei diritti alla parità è oggetto di una legislazione a livello comunitario ma si registra una mancanza di informazioni su tali diritti.

---

<sup>47</sup> Norme comunitarie, riferimenti normativi, [www.solideadonne.org/normativa/norme\\_ue.php](http://www.solideadonne.org/normativa/norme_ue.php).

A seguito dei numerosi interventi comunitari in materia di pari opportunità, si assiste ad una più frequente adesione degli Stati membri ai programmi d'azione comunitaria. Tali programmi contengono gli obiettivi programmatici che rappresentano i punti di riferimento di quanto disposto dai vari interventi di natura normativa, adottati o da adottare dagli organi e dagli Stati membri della Comunità europea, tendenti alla progressiva realizzazione della parità tra uomini e donne. Il compito di redigere i programmi d'azione spetta alla Commissione europea, la quale, di concerto con gli altri organismi comunitari e con i relativi Comitati del lavoro, sviluppa gli obiettivi da realizzare attraverso questi strumenti.<sup>48</sup>

Il sostegno finanziario dell'Unione europea per la realizzazione delle strategie e delle finalità a favore della parità tra uomini e donne viene perseguito primariamente dal "Programma d'Azione a medio termine per la promozione delle pari opportunità delle donne", creato negli anni Ottanta e tuttora in atto nella sua quinta programmazione, che promuove e sostiene misure specifiche a favore delle donne: al momento della sua creazione (1982-1985) ha formalizzato la distinzione tra diritti delle donne garantiti nelle legislazione e attività da attuarsi attraverso azioni positive, successivamente ha ampliato la portata dell'uguaglianza di opportunità a nuovi settori, ha proposto una strategia più integrata e globale attraverso la predisposizione di piani d'azione nazionali ed ha promosso lo sviluppo di partnership e la realizzazione del mainstreaming di genere. Mainstreaming significa letteralmente, entrare nella corrente principale: ciò vuol dire che il principio delle pari opportunità deve essere integrato in tutte le politiche e azioni comunitarie e che tutte le decisioni devono essere valutate nel loro impatto differenziato sulla vita degli uomini e delle donne.

Sono seguiti altri tre programmi (1986-1990, 1991-1995 e 1996-2000) i quali sostengono la promozione e la diffusione di valori e procedure, il miglioramento e la comprensione delle questioni connesse alla parità, lo sviluppo della capacità a promuovere efficacemente la parità. Le risorse a favore della parità e dell'uguaglianza tra uomini e donne fanno capo al Fondo Sociale Europeo, destinato ad attività e iniziative che possono contribuire alla realizzazione di condizioni di parità, con ricadute positive su lavoro e vita sociale. Cofinanziato dal Fondo è il "Programma di Iniziativa Comunitaria Equa", che per il periodo 2000-2006 ha permesso di sviluppare progetti di lotta contro la discriminazione

---

<sup>48</sup> Fasano-Mencarelli "Parità e pari opportunità uomo donna" Giappichelli, Torino, 2001, 20-23 e 32.

e le disuguaglianze nel mercato del lavoro e nell'ambito dell'integrazione sociale, con particolare attenzione alla cooperazione transnazionale. Ha affrontato cinque settori di intervento: vita economica, partecipazione e rappresentanza, accesso e godimento dei diritti sociali, vita civile, evoluzione dei ruoli e superamento degli stereotipi.

La comunicazione della Commissione europea n. 67/1996 ha indicato in particolare i settori chiave nei quali la legislazione e l'insieme delle azioni comunitarie devono sistematicamente prendere in considerazione le differenze tra le condizioni, le situazioni e le esigenze delle donne e degli uomini:

- occupazione e mercato del lavoro, per garantire sia la parità di accesso sia la conciliazione tra vita familiare e professionale;
- piccola impresa e impresa familiare, con misure di flessibilità, qualificazione e accesso al credito;
- istruzione, formazione e gioventù;
- diritti delle persone, come sicurezza e tutela dalle violenze;
- cooperazione.

Per l'occupazione e la solidarietà sociale, opera in particolare il "Programma Progress" (2007-2013), che comprende anche il settore di intervento della parità e dell'integrazione nelle politiche comunitarie; si occupa di sostenere da un lato, l'applicazione efficace del principio della parità fra uomini e donne e dall'altro, di realizzare una migliore integrazione della dimensione di genere nelle politiche dell'Unione europea. Contro fattori di discriminazione sociale, emarginazione e violenza esistono poi, linee di finanziamento che comprendono tra i soggetti destinatari anche le donne: il "Programma Dafne" per la lotta alla violenza contro le donne e i bambini, il "Programma Stop" per la lotta contro lo sfruttamento sessuale, il "Programma d'azione contro le discriminazioni". Al tempo stesso l'Unione ha deciso di integrare questa dimensione nel filone più importante del proprio intervento finanziario, che è finalizzato alla coesione economica e sociale dei Paesi dell'Unione europea, attraverso i Fondi Strutturali Europei.<sup>49</sup>

La valutazione circa lo stato di avanzamento della strategia comunitaria è scandita dalle Relazioni annuali sulla parità, che dal 2000 vengono presentate dalla Commissione europea al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo ed al Comitato delle Regioni, per illustrare i progressi registrati dall'Unione

---

<sup>49</sup> Sintesi della legislazione dell'U.E. in <http://europa.eu/legislation.htm>.

europea nel corso dell'anno precedente. Anche la celebrazione nel 2007 dell'Anno Europeo delle Pari Opportunità per tutti, con l'intento di sensibilizzare la società sulle discriminazioni e sul valore positivo della diversità, pur inserendo le tematiche di genere in un contesto più generale di riconoscimento delle differenze, ha contribuito a lanciare messaggi ai popoli e soprattutto ai governi sul lavoro che resta da fare per assicurare una vera parità. Alla fine del 2006, è stato creato l'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (EIGE) divenuto operativo nel 2009 con sede a Vilnius (Lituania), un organismo di supporto tecnico alle istituzioni dell'Unione europea, con l'obiettivo di sostenere e rafforzare la promozione dell'uguaglianza di genere, compresa l'integrazione di genere in tutte le politiche comunitarie e nazionali, la lotta contro le discriminazioni fondate sul sesso, e sensibilizzare i cittadini dell'UE in materia di uguaglianza tra uomo e donna. I Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013 confermano e sviluppano il principio del mainstreaming. Nel settembre 2010, la Commissione europea ha adottato la nuova strategia quinquennale per la promozione della parità tra uomini e donne (2010-2015) che traduce in azioni i principi definiti dalla Carta delle donne approvata all'inizio del 2010. La strategia sulla parità di genere adottata dalla Commissione europea prevede una serie di misure basate su cinque priorità: l'economia e il mercato del lavoro, la parità salariale, la parità nei posti di responsabilità, la lotta contro la violenza di genere e la promozione della parità all'esterno dell'Unione europea. Queste misure consistono:

- nell'attrarre più donne nel mercato del lavoro e nel contribuire a realizzare l'obiettivo di un tasso di occupazione complessivo del 75% per uomini e donne fissato nella strategia Europa 2020;
- nel proporre iniziative mirate affinché più donne occupino posti di responsabilità nel settore economico, nel promuovere l'imprenditorialità femminile e il lavoro autonomo;
- nell'istituire una giornata europea per la parità salariale, per sensibilizzare l'opinione pubblica sul fatto che in Europa le donne continuano a guadagnare in media circa il 18% in meno degli uomini;
- nel collaborare con tutti gli Stati membri per combattere la violenza contro le donne, e specialmente per sradicare le pratiche di mutilazione genitale femminile in Europa e nel mondo.

Infine attraverso la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea o Carta di Nizza, approvata e proclamata a Nizza nel 2000, la parità tra uomini e donne è stata formalmente dichiarata dall'UE come proprio principio fondamentale in ogni campo.<sup>50</sup> Pur non essendo inserita nel Trattato di Lisbona integralmente, è indicata dallo stesso come un documento giuridicamente vincolante, punto di riferimento per la legislazione europea e degli Stati in materia di diritti e libertà. Gli articoli riguardanti la parità tra uomini e donne sono l'articolo 21 "divieto di qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali"; e l'articolo 23: "la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato".<sup>51</sup>

Nonostante nelle istituzioni europee si senta la crescente esigenza di assumere e di promuovere ai livelli più elevati donne qualificate, i dati statistici non hanno confortato queste aspirazioni e non si è ancora riusciti ad ottenere un'effettiva riequilibratura dei sessi nel campo decisionale. L'effettiva uguaglianza tra uomini e donne richiede un lavoro lungo che si dovrà protrarre nel tempo; con l'analisi della realtà del mercato del lavoro e il controllo della partecipazione delle donne ai processi decisionali è possibile valutare i progressi raggiunti.

La Raccomandazione del Consiglio europeo è lo strumento comunitario di monitoraggio a lungo termine, che prevede incontri a scadenze precise fra organismi rappresentativi degli Stati membri per un lavoro di confronto e di stimolo, soprattutto per i governi che in questo settore hanno una tradizione più recente. Assicurare parità anche nel settore privato deve costituire un'altra prospettiva di lavoro da parte dell'Unione Europea, sensibilizzando i datori di lavoro sugli importanti profitti commerciali derivanti da un'effettiva uguaglianza dei sessi. La diversità e l'articolazione dei provvedimenti presi fino adesso, fa capire l'importanza di una strategia globale, in vista dell'obiettivo di partecipazione equilibrata.

---

50 "Le pari opportunità in Italia e in Europa, il punto di vista delle donne" in [www.kila.it](http://www.kila.it).

51 [http://europarl.europa.eu/charte/pdf/text\\_it.pdf](http://europarl.europa.eu/charte/pdf/text_it.pdf).



Il confronto ha consentito lo scambio di esperienze con nuove aperture di pensiero e in alcuni casi ha portato a cambiamenti di legislazione anche al più alto livello costituzionale.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Fasano-Mencarelli *“Parità e pari opportunità uomo donna”* Giappichelli, Torino, 2001, 61.

## 2. *Il principio di parità nell'ordinamento italiano*

La pari dignità sociale dei cittadini, trova pieno riconoscimento in generale, nell'articolo 3 della Costituzione italiana ed in riferimento al rapporto di lavoro subordinato, nell'articolo 37, 1° comma della stessa. Proprio quest'ultima disposizione, si caratterizza per un contenuto composito, frutto della duplice e concorrente esigenza di garantire alla donna lavoratrice, il pieno adempimento della funzione familiare e la parità di trattamento rispetto ai lavoratori di sesso maschile; parità, che risulta testualmente limitata al solo profilo retributivo. In riferimento al principio delineato dall'articolo 37, esso va inteso nel senso che non il valore ma l'identità delle prestazioni compiute è l'elemento determinante della retribuzione. La Costituzione italiana contiene altre disposizioni importanti in materia di pari opportunità tra uomini e donne: l'articolo 4 secondo il quale la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto; l'articolo 51 (modificato dalla legge cost. n. 1/2003) riguardante l'accesso, dei cittadini dell'uno e dell'altro sesso, agli uffici pubblici e alle cariche elettive, secondo i requisiti stabiliti dalla legge e l'articolo 117, 7° comma (introdotto dalla legge cost. 3/2001) secondo il quale le leggi regionali rimuovono gli ostacoli che impediscono la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso alle cariche elettive.<sup>53</sup>

Lo sviluppo delle politiche di pari opportunità in Italia è stato fortemente ritardato rispetto ad altri Paesi, per ragioni storiche e culturali. L'unità italiana è infatti avvenuta con un'impronta nettamente conservatrice in termini morali e giuridici, con uno *status* della donna pienamente subordinato all'autorità maschile, e il principio di tutela della donna timidamente emerso alla fine del secolo scorso era finalizzato alla protezione dell'essere più debole e strettamente funzionale all'esercizio della maternità, in un quadro di accentuata disparità di trattamento nella vita privata e di esclusione della donna dalla vita pubblica. Il dibattito culturale degli anni Settanta e Ottanta si è concentrato sull'inadeguatezza del principio di parità formale ed ha analizzato il concetto di discriminazione in relazione alla verifica e all'individuazione di motivi discriminatori. Dal punto di vista strettamente normativo, in un primo momento la legislazione si è occupata del sostegno alla parità retributiva, in seguito anche della partecipazione e della

---

<sup>53</sup> Fasano-Mencarelli "Parità e pari opportunità uomo donna" Giappichelli, Torino, 2001, 64-65.

professionalità delle donne nel lavoro; le iniziative hanno riguardato gli aspetti sociali, familiari, economici e istituzionali. Tuttavia le disposizioni programmatiche della Costituzione non hanno trovato un tempestivo riscontro nella evoluzione successiva delle leggi ordinarie; anzi, per molto tempo la contrattazione collettiva non ha tenuto conto di ciò, diversificando le retribuzioni per il lavoratore rispetto alle lavoratrici, nonostante la parità di lavoro. Quindi è emersa la necessità di preordinare nuove strategie che partendo dal superamento del principio di parità formale, ormai inadeguato, approdassero al concetto sostanziale di parità, perfettamente in linea col dettato costituzionale, costruito sulla eliminazione di fattori discriminanti, non necessariamente derivanti da comportamenti antigiuridici. Nel nostro ordinamento è subentrato il bisogno di interventi coordinati al fine di:

- eliminare le diverse forme di discriminazione a danno della lavoratrice;
- garantire l'accesso a tutte le professioni e a tutti i livelli di gerarchia professionale;
- fornire un'equa ripartizione delle possibilità occupazionali;
- adattare le condizioni di lavoro in modo da favorire una nuova ripartizione delle responsabilità familiari e sociali tra i coniugi e quindi una maggiore presenza della donna nel mondo del lavoro.<sup>54</sup>

Uno dei principali problemi emergenti dalla normativa nazionale sulla parità di trattamento concerne il livello retributivo da accordarsi per le differenti mansioni svolte dal lavoratore. Alcune teorie economiche hanno analizzato la determinazione dei livelli retributivi, in particolare le teorie che partono nella loro indagine dal singolo lavoratore e le teorie che prendono le mosse da un'analisi strutturale dei mercati del lavoro. Secondo le teorie del primo gruppo, i differenziali salariali andrebbero spiegati sulla linea della produttività e dei comportamenti diversi tra i due sessi in relazione alla mobilità. Tali teorie fondano le basi sul presupposto che le donne accumulano minore capitale umano, inteso come inferiore professionalità e capacità tecnica, risultando proporzionalmente meno presenti in termini di continuità e costanza della prestazione lavorativa stessa. Di conseguenza il primo gruppo di teorie ritiene la divisione dei compiti tra i due sessi la spiegazione più plausibile della segregazione occupazionale/professionale delle donne, le quali sarebbero spinte ad offrire la propria forza lavoro nei settori che valorizzano

---

<sup>54</sup> Catalini "Eguaglianza di opportunità e lavoro femminile" Jovene, Napoli, 1992, 73-76.

particolari qualità del sesso femminile, determinando una situazione di scarsa preparazione e qualificazione a cui si assocerebbero livelli retributivi inferiori a quelli riconosciuti alle occupazioni prevalentemente maschili. Secondo le teorie del secondo gruppo l'analisi deve concentrarsi su due aspetti: segmentazione e dualità. Nel mercato del lavoro sarebbe possibile individuare diversi segmenti, ognuno dei quali richiederebbe un diverso livello di professionalità, determinerebbe un diverso livello di retribuzione e differenti possibilità in merito alla carriera. La segmentazione del lavoro è il presupposto della segregazione occupazionale/professionale delle categorie marginali della forza lavoro; accanto al mercato regolare verrebbe a delinarsi un altro segmento con condizioni di lavoro peggiori, nonostante la similarità delle prestazioni effettuate. Ciò ha indotto il legislatore ad emanare una normativa per attuare la parità tra lavoratrici e lavoratori in tutte le fasi del rapporto di lavoro, in piena armonia con i principi costituzionali.<sup>55</sup>

Analizzando i traguardi normativi più importanti in materia di pari opportunità, emerge, in prima istanza la legge 9 dicembre 1977, n. 903 "Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 343 del 17 dicembre 1977, il cui articolo 1 stabilisce che è vietata qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro, indipendentemente dalle modalità di assunzione e qualunque sia il settore o il ramo di attività, a tutti i livelli della gerarchia professionale. Non sono escluse dall'ambito applicativo della normativa le iniziative riguardanti l'orientamento, la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento professionale, sia in riferimento all'accesso sia ai contenuti. Sono previste deroghe solo quando devono essere espletate mansioni di lavoro particolarmente pesanti a patto che siano previste ed individuate dalla contrattazione collettiva. L'articolo 1 conclude precisando che non costituisce discriminazione, condizionare all'appartenenza ad un determinato sesso, l'assunzione in attività della moda, dell'arte e dello spettacolo quando ciò sia essenziale alla natura del lavoro o alla prestazione. In riferimento a tale disposizione la giurisprudenza della Corte di cassazione ha ritenuto legittima la sussistenza di due distinte graduatorie degli insegnanti di educazione fisica con accesso rispettivamente limitato agli appartenenti all'uno o all'altro sesso. Proseguendo l'esame della legge n. 903/1977, l'articolo 2 consacra l'ulteriore principio della parità di retribuzione tra lavoratore e lavoratrice, per prestazioni uguali o di pari valore; è necessario, però, che siano adottati criteri identici per i due sessi ai fini dei sistemi di classificazione professionale. In riferimento all'articolo 2

---

<sup>55</sup> Catalini "Eguaglianza di opportunità e lavoro femminile" Jovene, Napoli, 1992, 274-278.

l'elaborazione della giurisprudenza non è stata significativa. L'articolo 3 dispone che è vietata qualsiasi discriminazione fra uomini e donne in relazione all'attribuzione delle qualifiche, delle mansioni e alla progressione della carriera. In relazione all'articolo, parte della giurisprudenza qualifica come atto discrezionale, quindi insindacabile nel merito, l'attribuzione della qualifica e delle mansioni al momento dell'assunzione, con la conseguente inapplicabilità del principio paritario. Quando, invece, l'assegnazione delle mansioni avviene nel corso del rapporto, tale decisione può essere censurata dal giudice di merito, se contrastante con il principio di parità di trattamento. Devono essere menzionati anche altri articoli della legge; l'articolo 4 ha parificato l'età di pensionamento tra uomini e donne, ponendo a carico di queste ultime un onere di comunicazione al datore di lavoro almeno tre mesi prima della maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia. Questa norma, nel 1988, ha subito una censura di incostituzionalità ad opera della Corte costituzionale nella parte in cui imponeva, alle lavoratrici soltanto, l'onere della comunicazione, quando invece la Suprema Corte di Cassazione aveva riconosciuto la natura perentoria del termine dei tre mesi con la conseguente decadenza dal diritto di opzione in caso di inosservanza. La parità di trattamento tra uomo e donna nel lavoro è stata resa più effettiva dall'articolo 7, che prevede il diritto ad assentarsi dal lavoro ed il diritto di percepire il trattamento economico relativo anche per il padre lavoratore in alternativa alla madre lavoratrice e dall'articolo 9 che contempla che gli assegni familiari, aggiunte di famiglia e maggiorazioni delle pensioni per familiari a carico possano essere corrisposti, in alternativa, alla donna lavoratrice, alle stesse condizioni e con gli stessi limiti previsti per il lavoratore. Gli articoli 11 e 12 estendono alle stesse condizioni previste in origine per la moglie dell'assicurato o del pensionato, al marito dell'assicurata o della pensionata, le prestazioni ai superstiti dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e quelle previste dal T.U. per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Anche gli articoli 7, 8, 11 e 12 sono stati interessati da varie pronunce di incostituzionalità della Corte costituzionale in relazione ad alcuni aspetti che disciplinano. In base all'articolo 13 è nullo ogni fatto o atto diretto a subordinare l'occupazione di un lavoratore in ragione del sesso, licenziare un lavoratore, discriminarlo nell'assegnazione delle qualifiche o delle mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari o recargli pregiudizio a causa del sesso. Gli articoli 15 e 16 sanzionano le violazioni delle disposizioni contenute negli articoli precedenti della legge in questione.

Le vicende successive all'entrata in vigore della legge n. 903/1977 hanno dimostrato la necessità di attuare una riforma articolata su tre nuclei:

1. L'ampliamento e la razionalizzazione sistematica delle disposizioni antidiscriminatorie contenute nella legge, con una sostanziale revisione e miglioramento degli strumenti sanzionatori.
2. L'introduzione della nozione di "azione positiva" e la definizione di una strategia di intervento comprendente varie tipologie di azioni positive, livelli e protagonisti dell'iniziativa.
3. Ridefinizione di organismi nazionali e territoriali dotati di poteri specifici.

Il compito del legislatore è apparso complesso ed oneroso; dalla fusione di più progetti è emersa la legge 10 aprile 1991, n. 125 "Azioni per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 15 aprile 1991. Tale legge è caratterizzata da una scarsa coesione del suo testo normativo e rispecchia in maniera fedele gli elementi del complesso dibattito, di dimensioni sovranazionali sviluppatosi nella seconda metà degli anni Settanta e in tutto il decennio successivo; rappresenta, inoltre, la legittima erede e continuatrice della legge n. 903/1977 e costituisce uno sforzo di modernizzazione e di attuazione costituzionale.

La legge n. 125/1991 segna, cronologicamente, la fase più avanzata dell'attuazione del modello di tutela paritaria previsto dall'articolo 37 della Costituzione e parzialmente realizzato dalla legge n. 903/1977. La norma costituzionale consente la protezione della donna in ambito lavorativo, associando, a questa, la tutela paritaria; la ragione di tale trattamento differenziato trova riscontro nel riconoscimento e nella presa di coscienza della essenziale funzione familiare della donna che ha portato il legislatore a tutelare anzitutto la maternità. La legge n. 125/1991 disciplina in modo ampio la predisposizione di azioni positive tendenti a promuovere le donne e non a privilegiarle, in quanto tali strumenti permettono di rimuovere le discriminazioni e le segregazioni e di incrementare la forza-lavoro femminile in posizioni professionali precedentemente caratterizzate per sesso.<sup>56</sup>

Le disposizioni contenute nella presente legge hanno lo scopo di favorire l'occupazione femminile e di realizzare, l'uguaglianza tra uomini e donne nel lavoro, anche mediante l'adozione di misure, denominate azioni positive, al fine di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità. Obiettivo

---

<sup>56</sup> Fasano-Mencarelli "Parità e pari opportunità uomo donna" Giappichelli, Torino, 2001, 69-78.

fondamentale, quindi, è quello di promuovere programmi rivolti a consentire alle donne di godere effettivamente di pari opportunità rispetto agli uomini nel campo del lavoro anche autonomo. Questi programmi sono indirizzati soprattutto al miglioramento della formazione professionale e scolastica delle donne e sono finalizzati a rafforzare la presenza femminile nel mercato del lavoro soprattutto nelle posizioni di elevata professionalità, all'unione economica per garantire al tempo stesso il progresso sociale e il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei.<sup>57</sup>

L'eguaglianza sostanziale, connotata con espressioni che riecheggiano quelle dell'articolo 3, 2° comma Cost., costituisce il fulcro dell'intero testo legislativo, definendone l'obiettivo generale raggiungibile non più con piani di azione ma con azioni positive. Altrettanto valida deve essere valutata la tipizzazione di tali azioni secondo un criterio teleologico che, oltre a consentire la dovuta flessibilità e varietà di contenuti, conferisce adeguata ampiezza al programma di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale.

La legge n. 125/1991 sottolinea che la discriminazione indiretta è, al pari di quella diretta, un comportamento consistente nell'adozione, per l'attribuzione di trattamenti e benefici, di criteri sessualmente selezionati; di conseguenza disciplina le azioni in giudizio e l'onere della prova. Riguardo a quest'ultimo aspetto stabilisce che quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso, spetta al convenuto l'onere della prova sulla insussistenza della discriminazione. In effetti, l'onere della prova, pare invertito rispetto ai principi generali in materia di prova, ex art. 2697 c.c., secondo cui spetta a chi promuove l'azione fornire la prova di un determinato fatto che si pone a base delle proprie pretese. La presente legge attribuisce valore probatorio ad elementi di fatto idonei a costituire presunzioni precise e concordanti, che una volta adottati dall'attore, traslano l'onere della prova al convenuto che è tenuto a dimostrare il contrario. Pertanto, non si tratta tanto di inversione, quanto di agevolare determinati fatti all'assunzione del carattere di prova.<sup>58</sup>

Una novità importante che emerge dalla legge n. 125/1991 è la caratteristica di doverosità o obbligatorietà delle azioni positive; tale doverosità costituisce, una conseguenza della doverosità di una gestione non discriminante dei rapporti di lavoro, nel senso che la prova di resistenza di criteri di attribuzione di benefici economico-normativi a

---

<sup>57</sup> Scheda legge n 121/1991 in [www.solideadonne.org](http://www.solideadonne.org).

<sup>58</sup> Fasano-Mencarelli "Parità e pari opportunità uomo donna" Giappichelli, Torino, 2001, 86-87.

singoli lavoratori o a gruppi, è costituita dal fatto che gli stessi criteri siano passati al vaglio di un piano di azioni positive, così da risultare compatibili con il canone di pari opportunità. Emerge la valenza positiva intesa come obbligo di fare per il datore e diritto alla pari opportunità per la lavoratrice, nel più complesso quadro ordinamentale nel quale agiscono, oltre al principio di non discriminazione sessuale, quello della parità di trattamento fra tutti i lavoratori. La legge n. 125/1991 propone di raggiungere la parità attraverso strumenti che consentano a tutti i lavoratori di soddisfare i requisiti richiesti per il trattamento migliorativo premiante, prescindendo da ogni tentazione e pericolo di monetizzazione delle disparità nella vita professionale discendenti dai vari tipi di segregazione sessuale.<sup>59</sup>

I soggetti attuatori delle azioni positive sono le imprese, gli enti pubblici economici, le associazioni sindacali dei lavoratori e i centri di formazione professionale che nell'adottare progetti di azioni positive possono richiedere al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di essere ammessi al rimborso totale o parziale di oneri finanziari connessi all'attuazione dei progetti. Il legislatore non ha ritenuto di dover regolamentare in modo puntuale gli aspetti più applicativi, rinviandoli ad un successivo decreto ministeriale, nel quale devono essere precisate le modalità di presentazione della richiesta, i criteri di erogazione dei fondi e i tempi di realizzazione del progetto. Il progetto di azioni positive va accompagnato da apposita domanda di ammissione ai benefici economici. Nella domanda, oltre i soggetti proponenti e le finalità, vanno indicati i tempi e le fasi di realizzazione del progetto, che non possono superare complessivamente i 2 anni, sono finanziabili comunque anche progetti di breve durata, che si esauriscono nell'arco di un semestre. Qualora si verifichi la non attuazione di un progetto di azioni positive, che abbia beneficiato dei finanziamenti, ne consegue la decadenza totale o parziale dei contributi concessi e la restituzione delle relative somme indebitamente percepite. L'altro canale specifico di finanziamento delle azioni positive è disciplinato dall'articolo 3 della legge n. 125/1991. Esso statuisce che ai progetti di azioni positive, attuate mediante formazione professionale, autorizzati ed approvati dal fondo sociale europeo (FSE), è riservata una quota dal fondo di rotazione istituito dall'articolo 25 della stessa legge, determinata annualmente con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica. Una parte di questo fondo è istituzionalmente riservata ai progetti di azioni positive per formazione professionale ed è ripartita tra le Regioni in misura proporzionale

---

<sup>59</sup> Catalini "Eguaglianza di opportunità e lavoro femminile" Jovene, Napoli, 1992, 131-133.



all'ammontare dei contributi richiesti per i progetti approvati. Tale legge trova applicazione attraverso una strategia, finalizzata alla realizzazione delle azioni positive, che va dall'istituzione del "Comitato nazionale" per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, alla definizione dei compiti della "Consigliera o Consigliere di Parità presente a livello nazionale, regionale e provinciale" per quanto riguarda gli organismi territoriali di promozione e controllo. Le azioni positive si propongono di favorire, mediante una diversa organizzazione del lavoro e delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi.<sup>60</sup>

Il decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 125 del 31 marzo 2006 ha raccolto e unificato in un unico contenitore buona parte delle norme in materia di promozione delle pari opportunità e di prevenzione e contrasto delle discriminazioni per motivi sessuali. Il Codice ha ignorato la relazione tra la normativa nazionale e quella comunitaria ed ha riproposto alla lettera il testo delle norme di provenienza. Tra le più importanti norme confluite in esso, ricordiamo: la legge n. 903/1977 "Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro"; la legge n. 125/1991 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro"; la legge n. 215/1992 "Azioni positive per l'imprenditoria femminile"; il d.lgs n. 196/2000 "Disciplina dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive"; il d.lgs n. 145/2005 "Attuazione della direttiva 2002/73/CE in materia di parità di trattamento tra gli uomini e le donne, per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro".<sup>61</sup>

Dopo un lungo iter legislativo con questo provvedimento trova formale riconoscimento il paritario contributo della donna allo sviluppo sociale e politico dello Stato e vengono definiti i concetti di discriminazione diretta e indiretta, discriminazione retributiva, molestie sessuali, accesso al lavoro all'interno del settore lavorativo e imprenditoriale. Una novità è costituita dall'abrogazione della legge n. 215/1992 e ciò lascia peraltro piena autonomia alle Regioni di predisporre piani e progetti di sostegno adeguati. Dato atto dei miglioramenti intervenuti nella condizione femminile e della esigenza che la valutazione complessiva avvenga in termini relativi, attraverso il confronto

---

60 Scheda legge n 121/1991 in [www.solideadonne.org](http://www.solideadonne.org).

61 Basso "Il Codice delle pari opportunità" Cleup, Padova, 2011, 17.

con le altre diffuse situazioni di diverso disagio (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali, handicap, orientamento sessuale) non può non sottolinearsi come la stessa legislazione di speciale tutela, ormai ricca e dettagliata, confermi la perdurante emergenza di condizioni che impediscono di considerare acquisiti gli obiettivi sottesi alle domande di pari opportunità. E questo è ancora più vero quando alle difficoltà personali, familiari e sociali, derivanti dal genere femminile, si aggiungono disuguaglianze e discriminazioni imposte così alle donne come agli uomini, da altre cause. Sempre ai fini della precisazione della nozione si può, infine, ritenere pacifico che l'assicurare pari opportunità consiste nel rimuovere ostacoli frapposti all'uguaglianza e nel promuovere situazioni di equilibrio relazionale, piuttosto che garantire quelle utilità finali che solo l'impegno personale giustifica e legittima. In altri termini si può, osservare che quello che normalmente e costituzionalmente rileva è che le regole del gioco siano uguali per tutti cosicché ciascuno possa utilmente operare e competere per la realizzazione degli interessi individuali e collettivi oggettivamente meritevoli di tutela.<sup>62</sup>

Il Codice delle pari opportunità si apre con il Libro I dedicato alle Disposizioni generali il cui Titolo I contiene un solo articolo, che stabilisce: “le disposizioni del presente decreto hanno ad oggetto le misure volte ad eliminare ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o 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”. Il Codice si riferisce dunque, alla tutela dei diritti umani di un soggetto astratto che rimane non menzionato, scelta che contraddice il significato correttivo della tutela contro le discriminazioni di genere, la quale mira a correggere, in primo luogo, gli svantaggi che le donne hanno storicamente subito nel godimento dei diritti fondamentali. Il Libro II tratta le Pari opportunità tra uomo e donna nei rapporti etico-sociali e consta di due Titoli contenenti due sole disposizioni di mero rinvio alla disciplina vigente. Si arriva a statuire unicamente che “la materia delle pari opportunità nei rapporti tra i coniugi è disciplinata dal codice civile”, affermazione che, peraltro non pare rispecchiare pienamente lo spirito della riforma del diritto di famiglia del 1975, improntata alla parità formale tra coniugi. Il Libro III dedicato alle Pari opportunità nei rapporti economici consta di due Titoli, riguardanti rispettivamente il lavoro e l'esercizio dell'attività d'impresa, mentre il lavoro autonomo non viene neppure accennato e delle disposizioni relative ai rapporti di

---

<sup>62</sup> Commento al codice delle pari opportunità in [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

lavoro con datori si menzionano solo quelle relative al divieto di discriminazione nell'accesso agli impieghi pubblici, nel reclutamento delle Forze armate, nei corpi speciali e nelle carriere militari. Nessun cenno viene fatto alla parità di trattamento nell'accesso alla fornitura di beni e servizi. Il Libro IV, sui rapporti civili e politici, consta di un solo Titolo in cui si richiama la legge n. 90/2004 relativa all'elezione dei membri del Parlamento europeo.

Lo scarso spessore delle disposizioni di carattere generale, l'indifferenza verso la tecnica del mainstreaming, la collocazione defilata e specializzata delle tecniche di promozione delle pari opportunità, celano la carenza di progetto nell'opera di coordinamento del quadro normativo preesistente e una visione riduttiva della filosofia e della pratica delle pari opportunità.

Alla voce "Codice" dell'Enciclopedia del diritto, si legge che un codice è un libro di regole giuridiche organizzate secondo un sistema e caratterizzate dall'unità di materia corrispondente ad un settore dell'organizzazione giuridica. Ebbene è difficile intravedere nel testo legislativo che stiamo analizzando, un sistema, un ordine; di fronte alle novità apportate al quadro del diritto antidiscriminatorio dalle ultime direttive comunitarie e dai provvedimenti nazionali di attuazione, se si voleva procedere alla realizzazione di uno strumento coordinato per il raggiungimento degli obiettivi di pari opportunità indicato nella legge delega, sarebbe stato necessario mettere qualcosa di diverso dalla mera combinazione di testi normativi cui fa riferimento la relazione illustrativa del codice.<sup>63</sup>

Inoltre la Corte costituzionale, con la sentenza n. 275/2009 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 04/11/2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 30 del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, nella parte in cui prevedeva, a carico della lavoratrice che intendeva proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età, l'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia, e nella parte in cui fa dipendere da tale adempimento l'applicazione al rapporto di lavoro della tutela accordata dalla legge sui licenziamenti individuali.<sup>64</sup>

Il successivo decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 5 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 29 del 5 febbraio 2010, ha dato attuazione alla direttiva 2006/54/CE "Relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in

---

<sup>63</sup> Barbera "Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale" Giappichelli, Milano, 2007, 230 - 236.

<sup>64</sup> Sentenza Corte costituzionale 275 anno 2009 in <http://www.cortecostituzionale.it>.

materia di occupazione”, modificando in più parti il Codice delle pari opportunità. Si rafforza il diritto delle lavoratrici a percepire, a parità di condizioni, la stessa retribuzione dei colleghi maschi. In caso di condanna per comportamenti discriminatori, l’inottemperanza del datore di lavoro al decreto del giudice è punita con l’ammenda fino a 50 mila euro o con l’arresto fino a sei mesi.

Al Codice delle pari opportunità è stato aggiunto l’articolo 41-bis che assicura la tutela giurisdizionale alla vittimizzazione, ossia ai comportamenti messi in atto contro una persona che si è attivata per ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento fra uomini e donne. Aumentano anche le sanzioni amministrative.

Il nuovo articolo 28 del d.lgs n. 198/2006 vieta qualsiasi discriminazione diretta o indiretta, su qualunque aspetto o condizione delle retribuzioni per quanto riguarda uno stesso lavoro o un lavoro a cui è attribuito valore uguale. Al fine dell’applicazione del principio di parità in materia di occupazione e impiego è considerata discriminazione diretta tutto ciò che comporta, per ragioni riconducibili al sesso, un trattamento meno favorevole rispetto a quello di un’altra persona in situazione analoga. Si ha discriminazione indiretta, invece, quando una persona è messa in condizioni di svantaggio rispetto ad altra di sesso diverso, da norme, prassi, criteri, atti o comportamenti apparentemente neutri.

Con l’aggiunta all’articolo 25 del d.lgs n. 198/2006, del comma 2-bis, è definito discriminazione, ai fini della tutela in esame, ogni trattamento meno favorevole in ragione dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità o dell’esercizio dei relativi diritti. Significativo anche il passaggio dal proposito di eliminare ogni distinzione di genere che potesse limitare o compromettere l’esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali che connotava l’articolo 1 del Codice all’affermazione di principio del nuovo testo: la formulazione di qualsivoglia legge, regolamento, atto amministrativo, politica o attività deve tenere presente l’obiettivo della parità di trattamento.

Oltre che costituirsi in giudizio contro l’esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori diretti o indiretti di carattere collettivo, le Consigliere o i Consiglieri di parità provinciali e regionali possono ricorrere innanzi al tribunale in funzione di giudice del lavoro o, per i rapporti sottoposti alla sua giurisdizione, al tribunale amministrativo regionale territorialmente competente, su delega della persona interessata. Cambia infine la

composizione del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità, istituito presso il Ministero del Lavoro.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> "Discriminazioni uomo-donna" in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

### *3. Tutela delle pari opportunità negli Statuti regionali, provinciali e comunali*

La ridefinizione della potestà statutaria delle Regioni ordinarie ad opera della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 “Disposizioni concernenti l’elezione del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 22 dicembre 1999, e soprattutto l’inversione del criterio di riparto delle competenze legislative a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, legittimano oggi un intervento nuovo delle Regioni, suscettibile di dar seguito ad un efficace impulso rispetto alle politiche di genere. La legge cost. n. 1/1999, che ha novellato, tra l’altro, l’articolo 123 Cost., ha inciso profondamente sulla potestà statutaria delle Regioni, intervenendo non solo sulla natura giuridica della fonte, ma, anche, sui contenuti della medesima. Rispetto al primo profilo, lo Statuto regionale costituisce una fonte regionale qualificata come “atipica”: il testo, infatti, deve essere approvato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Sono inoltre previste la possibilità di un passaggio referendario entro tre mesi dalla pubblicazione del testo su richiesta di un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale e, ancora, l’eventualità di un ricorso governativo davanti alla Corte costituzionale. Rispetto all’altro profilo, quello contenutistico, la legge cost. n. 1/1999 ha notevolmente ampliato gli spazi di autonomia delle Regioni prevedendo che queste fonti debbano disciplinare, accanto all’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione ed alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali, la disciplina dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento e la forma di governo. In dottrina, entrambi questi due ambiti si sono lungamente prestati ad interpretazioni più o meno estensive, spingendo taluni interpreti ad individuare negli stessi un’utile clausola aperta a favore della fonte statutaria, alla quale ricondurre previsioni di ordine programmatico e relative ad organi non necessari, fra i quali gli “organismi di parità”. Già i legislatori statutari dei primi anni Settanta, nel silenzio della Costituzione, introdussero abbondantemente previsioni di principio al fine di indicare

alcuni obiettivi ai quali gli organi regionali, titolari di autonomia politica, sarebbero stati vincolati.<sup>66</sup>

Gli Statuti regionali attuali testimoniano l'importanza e il valore che le Regioni hanno inteso dare alle problematiche di genere. Tali Statuti rappresentano uno strumento normativo molto generale, dove questi temi vengono richiamati spesso solo come obiettivi generici che la Regione si pone, il cui valore giuridico, come ha detto più volte la Corte costituzionale, è inesistente, ma in ogni caso il fatto stesso che vengano richiamati ed il modo in cui lo sono è significativo della sensibilità e del ruolo che si vuole attribuire ai principi. Per quanto attiene al riconoscimento generale del principio di parità di trattamento, si seguono normalmente due criteri di approccio: la previsione di una norma *ad hoc* che introduce e delinea i caratteri essenziali della garanzia della parità oppure l'inclusione di tale principio all'interno dell'elenco di finalità prioritarie per la Regione. Non pare in realtà che l'inserimento di una norma che disciplini in modo diretto ed esclusivo il diritto, che potrebbe apparire espressione di maggior attenzione del legislatore statutario, costituisca poi di fatto strumento di particolare tutela dei diritti di genere. In entrambe le ipotesi infatti gli Statuti si limitano a ripetere i principi contenuti negli articoli 51 e 117 Cost., riconoscendo tuttavia la possibilità della Regione di intervenire con azioni positive, con atti normativi o con iniziative che consentano di garantire le pari opportunità. Al di là del fatto che si tratta di affermazioni abbastanza generiche che lasciano ampio spazio, se non addirittura discrezionalità al legislatore regionale, sembra che in tutte le norme statutarie, dove si fa riferimento ai temi della parità, si unificano aspetti molto diversi fra loro e che presuppongono interventi separati. In particolare si intende garantire la piena parità nella vita sociale, culturale, economica e politica, richiamando esplicitamente la possibilità di intervenire con azioni positive, ossia si ritiene che possano essere emanati atti normativi che introducono situazioni di vantaggio a favore delle donne. Provvedimenti inevitabilmente diseguali che danneggiano l'altro sesso, ma che di fatto riequilibrano una preesistente situazione discriminatoria. Le azioni positive, non possono intervenire in materia elettorale, in quanto si tratta di diritti rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali. Non pare quindi opportuno il contenuto di alcuni Statuti che fanno riferimento ad azioni positive anche con riguardo alle leggi elettorali. Tali norme devono necessariamente interpretarsi in modo conforme alla Costituzione e questo

---

<sup>66</sup> Gregorio "Donne e Istituzioni: tra potere e rappresentanza politica" ricerca dell'Istituto regionale della Lombardia" in <http://temi.provincia.milano.it/doc/donne/publicazioni>, Milano, 2007, 37.

riferimento deve intendersi limitato a quelle misure di contorno alla legislazione elettorale, che permettono al sesso sottorappresentato di avere parità di opportunità.<sup>67</sup>

Negli Statuti regionali, da un lato, si segnalano previsioni ispirate ad una certa cautela contenutistica, nelle quali il riconoscimento delle pari opportunità, pure di frequente inserito tra i principi fondamentali non è accompagnato da alcuna esplicitazione ulteriore rispetto agli strumenti concreti per raggiungere la piena parità. Dall'altro, tuttavia, non mancano opzioni maggiormente innovative ed articolate che, sancito il principio della pari opportunità, impegnano la Regione all'adozione di condotte specificamente indicate per il conseguimento dell'obiettivo, quali l'adozione di programmi, leggi, iniziative (così, ad es., Statuto Abruzzo, Statuto Piemonte) e, più frequentemente, azioni positive (Statuto Lazio, Statuto Liguria). Taluni articolati individuano l'area di intervento regionale con previsioni antidiscriminatorie di carattere programmatico specificamente rivolte al mondo del lavoro. A volte, benché più raramente, il riferimento al lavoro viene esplicitato contestualmente agli altri ambiti nei quali la Regione deve garantire la parità tra i sessi. Con riferimento agli altri ambiti verso i quali i testi considerati esortano il legislatore regionale ad un intervento sulle tematiche di genere, il più frequente ha per oggetto la presenza femminile negli organi di governo e nelle amministrazioni pubbliche regionali. Talvolta, con riguardo agli organi della Regione, gli Statuti dettano alcune norme *ad hoc*, con riguardo per esempio, alle nomine degli assessori e delle altre nomine di competenza del Presidente della Giunta o del Consiglio.

Rispetto al rapporto con le altre fonti del diritto, non infrequenti sono i riferimenti alla Costituzione, con la quale lo Statuto regionale, ex art. 123, comma 1, Cost., deve essere "in armonia", non solo in relazione al principio di uguaglianza, ma, all'art. 51 Cost. e, ancora, all'art. 117, comma 7, Cost. Gli Statuti regionali hanno aumentato l'attenzione per le tematiche di genere; questo dato è indubbiamente rilevante, in quanto indicativo di una presa di coscienza da parte dei rappresentanti regionali dell'esigenza di cristallizzare tra i principi ispiratori dell'azione dell'ente il riconoscimento del ruolo femminile nella società. Da questo punto di vista, ponendosi nel solco innovatore tracciato proprio dalle Regioni negli anni Settanta ed Ottanta mediante la previsione dei primi organismi settoriali sul tema in esame, gli enti legislatori derivati sembrano confermare il proprio contributo al perseguimento delle condizioni per una effettiva parità tra i sessi. La Corte costituzionale

---

<sup>67</sup> Catelani "Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione" in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Pisa, 2010, 1-4.



ha tendenzialmente posto fine ad ogni autoreferenzialità dei legislatori statutari e ad ogni pretesa di identificazione o, almeno, di assimilazione tra Statuto e Costituzione nell'ambito di un ordinamento regionale derivato quale quello italiano. Peraltro, se da un lato, la denormativizzazione delle norme di principio ha senza dubbio costituito un importante monito per le Regioni, esse, ciò nonostante, non hanno mancato di inserire disposizioni di natura dogmatica. Dalla particolare prospettiva delle tematiche di genere, ragioni di opportunità avrebbero forse potuto suggerire l'adozione di disposizioni programmatiche asciutte nella forma ma incisive nel contenuto, in grado, almeno in linea di principio, di orientare le scelte del legislatore regionale nell'esercizio delle proprie rinnovate competenze legislative. Per quanto questo sia accaduto soltanto in parte, è comunque possibile trarre una riflessione di sintesi sul tema di segno positivo, aperta ad interessanti sviluppi per la promozione delle tematiche di genere.

Innanzitutto, su di un piano meramente simbolico, lo Statuto non può definirsi una fonte meramente destinata alla disciplina delle materie indicate dall'articolo 123 Cost., le quali, neppure si prestano a letture eccessivamente restrittive. In secondo luogo, nonostante la netta affermazione sostenuta dalla Corte, non può trascurarsi la sopravvivenza delle disposizioni programmatiche nella fonte statutaria, anche se, come detto, denormativizzate. Le enunciazioni di principio afferenti alle tematiche di genere, attengono ad un ambito materiale rispetto al quale la Costituzione pone a carico delle Regioni un importante ruolo di impulso e non un mero obiettivo di dubbia consistenza e percepibilità. Proprio per questo, la codificazione statutaria di alcune disposizioni di principio tese ad elevare gli standards di tutela ed a specificare il contenuto dell'articolo 117, comma 7, è stata ritenuta possibile dalla dottrina già in fase di avvio della nuova stagione statutaria. Inoltre non può oggi essere trascurata l'incidenza del comma 1 dello stesso articolo 117 Cost., il quale, disponendo che l'esercizio della potestà legislativa da parte di Stato e Regioni avvenga nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, impone anche alle Regioni di dare seguito, mediante il proprio potere normativo (dunque anche statutario), agli obblighi assunti dallo Stato (e, come tali, vincolanti anche per le Regioni) implicanti politiche attive per il raggiungimento delle pari opportunità tra uomini e donne.<sup>68</sup>

---

68 Gregorio *“Donne e Istituzioni: tra potere e rappresentanza politica”* ricerca dell'Istituto regionale della Lombardia in <http://temi.provincia.milano.it/doc/donne/publicazioni>, Milano, 2007, 39-41.

Fra gli Statuti che prevedono una norma *ad hoc* che tuteli in modo esplicito il principio di pari opportunità è da segnalare quello della Regione Lombardia, che, ha potuto beneficiare nella sua stesura delle conoscenze, degli approfondimenti e delle interpretazioni recenti della giurisprudenza costituzionale. In questo Statuto l'ultimo articolo del Titolo I, contenente i principi generali, è dedicato in via esclusiva al tema dell'uguaglianza fra uomini e donne e sulle pari opportunità. L'aspetto da segnalare in tale norma è rappresentato dall'uso del termine "democrazia paritaria" con riguardo alla vita sociale, culturale, economica e politica, che costituisce una novità, quantomeno terminologica, rispetto agli altri Statuti. L'uso di questo termine può costituire un passo ulteriore nella tutela delle pari opportunità, qualora gli si attribuisca un valore propulsivo di ricerca di una situazione di parità in ogni settore, ossia si interpreti nel senso di una necessità di garantire la presenza delle donne, in modo paritario agli uomini, ogni qualvolta sia necessario eleggere o rappresentare le diverse categorie di soggetti interessati. Vi deve essere un riconoscimento generale della possibilità delle donne di poter concorrere come e con gli uomini ad ogni attività e ad ogni organismo pubblico. In altre parole la differenza della normativa statutaria può essere percepita solo e soltanto se le affermazioni sostanzialmente di carattere generico siano poi accompagnate e collegate a norme di attuazione che trasformino in azioni concrete le affermazioni di principio.

Molto dettagliata è anche la norma dello Statuto della Regione Campania sulle pari opportunità dove non si parla di tutela, come avviene in precedenti Statuti, ma di valorizzazione della differenza di genere, ossia acquisizione a fini istituzionali del *quid pluris* che deriva da una presenza equa e differenziata di entrambi i generi, specificando poi che le azioni di promozione della parità devono avvenire con una pianificazione, attuazione, monitoraggio e valutazione da parte della Regione stessa. Questa valutazione economica della pluralità di generi è confermata anche in un altro articolo dello Statuto che si occupa del diritto al lavoro e che considera l'occupazione femminile, come riferimento di qualità del sistema economico campano, ossia come uno strumento non solo da valorizzare, ma di incremento dell'economia. Si tratta, in definitiva, di obiettivi statuari ampi ed articolati che dovrebbero impegnare la legislazione regionale in modo particolarmente stringente.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Catelani "Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione" in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Pisa, 2010, 5.

Occorre infine fare riferimento all'altra importante novità contenuta nei nuovi Statuti, rappresentata dalla previsione di Commissioni per le pari opportunità. Ad eccezione della Liguria e della Puglia tutte le altre Regioni, infatti, introducono nello Statuto tale organo, la cui istituzione, va al di là di una mera valutazione di opportunità istituzionale, per trovare il suo diretto fondamento nel rinnovato contesto costituzionale. L'articolo 117, comma 7 Cost. demanda alla Regione il compito di promuovere e di verificare il rispetto delle politiche di genere e la Commissione pari opportunità, là dove viene istituita, rappresenta il punto di riferimento, il centro dell'attività di controllo e l'organo di garanzia ai fini dell'attuazione e dell'osservanza di tali politiche. La collocazione dell'organo all'interno delle delibere statutarie è, tuttavia, diversa e ciò può determinare conseguenze in ordine al loro ruolo e alla loro funzione. Prevalentemente viene collocata fra gli istituti di garanzia e quindi assimilata ad organi quali il difensore civico e il collegio di garanzia statutaria, considerandola come una Commissione che concorre con lo stesso Consiglio regionale a garantire ed attuare i principi di pari opportunità. Diverse, sono le denominazioni che vengono date nei vari Statuti ed in parte diverse anche le funzioni che vengono loro attribuite. In genere si tratta di organismi autonomi, anche se spesso collocati presso il Consiglio regionale o che utilizzano le strutture amministrative di questo. Per lo più si demanda alla legge regionale il compito di definire la loro composizione, le modalità di organizzazione e funzionamento e spesso anche le funzioni di queste Commissioni (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia), limitandosi ad enunciare un generico compito di garantire la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e quello di rimuovere tutti gli ostacoli che limitano tale diritto (Marche). In altri Statuti, invece, si precisa che a tali organismi devono essere riconosciute funzioni consultive o di proposta normativa (Abruzzo, Lazio, Piemonte, Toscana, Umbria), senza precisare alcunché in ordine al valore di questo potere. Assume infatti un'importanza significativa la determinazione dei casi in cui il parere della Commissione pari opportunità è facoltativo o, invece, obbligatorio. L'attribuzione effettiva dei poteri alle Commissioni pari opportunità dipendono pertanto dal contenuto di altre normative collegate, a partire dal regolamento del Consiglio regionale, alla disciplina istitutiva dell'organo, fino a leggi che disciplinano lo stesso potere legislativo delle Regioni. Ancora molte delle Commissioni pari opportunità hanno un'organizzazione ed una struttura che fa riferimento alla regolamentazione pre-riforma statutaria e quindi gli effettivi poteri saranno da delineare con le nuove normative. Nelle Regioni dove in qualche modo si è modificata la precedente

disciplina, si è accentuato il potere consultivo in materia legislativa, inserendo la possibilità di esprimere pareri obbligatori su determinati disegni di legge che hanno una particolare rilevanza nel settore delle pari opportunità. La Regione Lazio che, ad esempio, ha modificato la disciplina della propria Consulta femminile regionale di pari opportunità, le ha anche attribuito il potere di esprimere parere obbligatorio sugli strumenti di programmazione generale e di settore della Regione. In altri casi si è poi sottolineato la necessità di rapporti collaborativi con il Consiglio regionale, prevedendo audizioni di rappresentanti della Commissione o la possibilità di partecipazione alle riunioni della Commissione da parte di rappresentanti degli organi politici della Regione. Significativa è la regolamentazione della Commissione regionale per le pari opportunità della Regione Toscana, dove, accanto ad una funzione consultiva obbligatoria in materia elettorale, sui disegni di legge, sulle nomine, sull'organizzazione del personale e su atti economici e finanziari, può esprimere pareri facoltativi su una pluralità di tematiche connesse alle pari opportunità ed esercitare un'attività di controllo sul rispetto del principio di parità in materia di nomine ed infine svolge adempimenti burocratici e di controllo sulla c.d. banca dei saperi delle donne. Anche la Regione Umbria ha regolato il proprio Centro per le pari opportunità, attribuendogli poteri consultivi nei confronti degli atti del Consiglio e della Giunta, nonché funzione propositiva, affidandogli il compito di predisporre progetti in materia di parità e fornisce indicazioni alla Regione al fine della redazione di documenti di programmazione. Emerge una pluralità di competenze che, nel corso del tempo si sono aggiunte e differenziate a seconda delle Regioni ed in rapporto forse all'efficienza e alla dinamicità dimostrata dalle Commissioni nelle singole Regioni.

Il ruolo che questi organi sono destinati a svolgere non dipendono tuttavia solo dalle funzioni che formalmente le leggi attribuiranno loro, quanto dalla possibilità effettiva di gestire tali poteri. In altre parole, l'attribuzione alla Commissione pari opportunità anche di funzioni di proposta, nonché di controllo sullo stato di attuazione delle azioni positive realizzate nelle Regioni può costituire una significativa evoluzione del suo ruolo, a condizione che vi siano i presupposti organizzativi, le competenze scientifiche e la volontà di esercitare anche tali poteri.<sup>70</sup>

Se, le prospettive di genere stanno incontrando un sempre più diffuso riconoscimento a livello statutario regionale, altrettanto può affermarsi con riguardo ai livelli di governo

---

70 Catelani "Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione" in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Pisa, 2010 10-12.

sub-regionali, ovvero quello provinciale e quello comunale. Tale affermazione risulta pienamente conforme all'evoluzione dell'organizzazione statale sancita dalla riforma del Titolo V, contraddistinta, da un disegno policentrico delle autonomie che, ai sensi del nuovo articolo 114 Cost., dal basso, costituiscono la Repubblica. Le Province e i Comuni, oltre che immediati destinatari dei principi fondamentali della Costituzione, sono oggi equiparati, dal punto di vista della garanzia costituzionale, alle Regioni, in quanto titolari di un'autonomia, anche statutaria, riconosciuta direttamente dalla Carta fondamentale. Anche dalla particolare prospettiva delle politiche di genere, sia le Province che i Comuni, in quanto enti rappresentativi delle rispettive comunità ed in parte titolari dell'organizzazione politica dell'ente attraverso l'esercizio della potestà statutaria in materia di organi di governo, possono ora svolgere un fondamentale ruolo di impulso, suscettibile, forse, ove efficace, di essere mutuato presso altri livelli di governo e a livello statale. In ordine al contenuto delle dichiarazioni programmatiche, può osservarsi che, se, da un lato, la semplice enunciazione della tutela delle pari opportunità o, in generale, del divieto di discriminazione sessuale, può apparire insufficiente, rischiando di rimanere lettera morta, dall'altro, però, la circostanza che tale principio si qualifichi come principio fondante e ispiratore dell'ente Provincia, ne determina una consistenza che non può essere ignorata, né dal mondo politico, né, tanto meno, dagli esecutori delle norme, siano essi amministratori o interpreti. Alcuni Statuti provinciali enunciano il principio di pari opportunità e quello di non discriminazione come principi fondamentali e ne attribuiscono l'attuazione a Commissioni e Consigli provinciali. A loro volta gli Statuti comunali si occupano di varie tematiche:

- Disposizioni di principio;
- Presenza di organismi di parità;
- Clausole relative alla presenza femminile negli organi comunali;
- Clausole relative alla tutela del genere femminile nella formazione e nel rapporto di lavoro;
- Riserva di posti a donne nelle commissioni di concorso.

Molti Statuti comunali, contengono riferimenti di tipo dogmatico, enunciando principi od obiettivi programmatici cui il Comune, in quanto ente esponenziale della relativa comunità, è chiamato a tendere nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. Da un punto di vista strettamente statistico, occorre rilevare come le disposizioni di

principio si rinvengano in termini tendenzialmente omogenei in tutte le Province della Regione ed a prescindere dal numero degli abitanti del Comune.

A livello regionale, la quasi totalità degli Statuti ha introdotto, accanto a disposizioni di principio, appositi organismi *ad hoc* preposti a promuovere le pari opportunità, mentre a livello comunale tale attenzione pare avere avuto un minore riscontro.

Uno fra i più importanti obiettivi che, in generale, si perseguono attraverso l'adozione di politiche di genere si sostanzia nella garanzia della effettiva presenza delle donne nei centri decisionali, a cominciare dagli organi rappresentativi. Il Comune, quale ente datore di lavoro, è tenuto a garantire il principio di pari opportunità tra i propri dipendenti, assicurando, a parità di titolo, competenze e professionalità, la progressione in carriera al personale, la pari dignità del lavoro e della retribuzione, in modo da assicurare il buon andamento e l'efficienza della macchina amministrativa indipendentemente dal genere. Questo obiettivo è stato talvolta sancito dalla fonte statutaria, o in termini programmatici, mediante l'inserimento di un riferimento a questo profilo nelle disposizioni di principio o, talvolta, negli articoli relativi all'organizzazione interna degli uffici e del personale comunale. Alcuni testi, al fine di armonizzare gli interventi territoriali in tema di pari opportunità con gli interventi adottati a livello statale, stabiliscono inoltre che l'adozione di atti regolamentari in materia debba avvenire conformemente alle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica.

Gli Statuti comunali che disciplinano la materia delle pari opportunità mediante l'inserimento di un articolo *ad hoc*, riconoscono altresì, nella maggior parte dei casi, alle proprie dipendenti la partecipazione a corsi di formazione e di aggiornamento professionale in rapporto proporzionale alla loro presenza nei ruoli organici. Questa opzione, avente come destinatarie le sole donne, pare indubbiamente rivolta ad intervenire sulle eventuali situazioni di disuguaglianza in cui le stesse possono versare, al fine di assicurare, colmata tale situazione di svantaggio, l'effettiva parità di tutti i dipendenti nella progressione in carriera. Taluni Statuti, hanno ulteriormente ampliato l'ambito di tutela, stabilendo che, nell'organizzazione del personale, occorra procedere ad una organizzazione diversificata delle condizioni e del tempo di lavoro, in modo da facilitare l'equilibrio tra le responsabilità professionali e quelle familiari delle donne.

Infatti alcuni Statuti comunali si attivano concretamente per assicurare alle proprie dipendenti la possibilità di coniugare i vari impegni cui sono chiamate a fare fronte come lavoratrici, mogli e madri.<sup>71</sup>

---

71 Gregorio *“Donne e Istituzioni: tra potere e rappresentanza politica”* ricerca dell'Istituto regionale della Lombardia” in <http://temi.provincia.milano.it/doc/donne/pubblicazioni>, Milano, 2007, 42-45.

#### 4. *Organismi di parità*

Gli organismi di parità, rappresentano un efficace strumento di controllo antidiscriminatorio il cui obiettivo è quello di ridurre il distacco tra parità formale e disuguaglianza sostanziale per una piena realizzazione del principio paritario tra i sessi. Innanzitutto la “Commissione nazionale per le pari opportunità tra uomo e donna” affonda le sue radici in un provvedimento regolamentare del 1984 che solo in punto di fatto ne ha formalizzato la nascita. In termini sostanziali, è comune, tra studiosi ed interpreti, ricordare che l’istituzionalizzazione della Commissione sia avvenuta grazie alla legge 23 agosto 1988, n. 400 “Disciplina dell’attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 214 del 12 settembre 1988, che all’articolo 21, comma 2 dispone la nascita di una Commissione cui attribuire, ai sensi dell’articolo 19, comma 1, il compito di studio ed elaborazione delle modifiche necessarie a conformare la legislazione al fine della uguaglianza tra i sessi ed assistere il Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al coordinamento delle amministrazioni competenti nell’attuazione dei progetti nazionali e locali aventi il medesimo fine. Tale invito è stato accolto dalla legge 22 giugno 1990, n. 164 “Norme sulla composizione della Commissione di cui al comma 2 dell’articolo 21 della legge n. 400/1988” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 27 giugno 1990. Quest’ultima legge è diretta a definire composizione e compiti dell’organismo in questione, per promuovere l’uguaglianza tra i sessi rimuovendo ogni discriminazione diretta e indiretta nei confronti delle donne ed ogni ostacolo di fatto limitativo della parità, in conformità con l’articolo 3 della Costituzione. L’evoluzione registrata sul piano normativo dalla Commissione rappresenta un punto di partenza per valutare le sue prerogative; nel passaggio dalla legge del 1990 al decreto legislativo 31 luglio 2003, n. 226 “Trasformazione della Commissione nazionale per la parità in Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna a norma dell’articolo 13 della legge n. 137/2002” pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 194 del 22 agosto 2003, l’aspetto che subisce le più significative ridefinizioni è quello delle attribuzioni riconosciute. La previsione secondo cui la finalizzazione complessiva è da rinvenire nel perseguimento dell’obiettivo di parificazione di cui all’articolo 3 Cost., scompare completamente nel decreto legislativo n. 226/2003 e tale rimane anche con la ricomposizione del successivo decreto legislativo n. 198/2006, entrambi volti a disciplinare la materia oggetto della



presente analisi. I punti sostanziali della modifica sono vari. Il primo aspetto degno di nota è legato alla focalizzazione dell'attenzione sulle pari opportunità piuttosto che sulla parità di genere, paladina della precedente legge. Nella legge precedente la Commissione aveva il compito di curare la raccolta e la diffusione di informazioni concernenti lo stato di attuazione della parità tra i sessi; mentre nella versione riveduta, cura la raccolta, l'analisi e l'elaborazione di dati allo scopo di verificare lo stato di attuazione delle politiche di pari opportunità. La riduzione negli spazi di manovra della Commissione è evidenziata dalla mancata riproposizione del contenuto dei commi 2 e 3, articolo 1 legge n. 164/1990. Altro passaggio degno di nota riguarda l'ubicazione formale della Commissione in seno al Governo. Con le ultime formulazioni è stato specificato che l'organismo è istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità, quindi all'interno dell'omonimo Ministero, mentre il legislatore precedente aveva previsto la sua diretta costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Attualmente il Ministro per le pari opportunità:

- nomina con proprio decreto il Vice Presidente tra i componenti della Commissione;
- fissa le linee di indirizzo dell'attività della Commissione; determina il programma annuale di lavoro, individuando le relative risorse, tenendo conto delle proposte della Commissione;
- convoca le riunioni della Commissione e ne fissa l'ordine del giorno;
- nomina con proprio decreto fino a quattro esperti e consulenti competenti in materia di politiche di genere determinandone il compenso;
- nomina il Segretario tra i componenti della Commissione.<sup>72</sup>

Alcune delle competenze della Commissione sono state formalizzate più chiaramente. Il primo intervento riguarda la specificazione della cadenza per la redazione del rapporto sullo stato di attuazione delle politiche di pari opportunità; con la formulazione del 1990 la periodizzazione non era stata espressamente determinata, mentre con l'intervento del legislatore del 2003 è stata stabilita la redazione annuale di tale rapporto. Ovviamente ciò rende più costante l'impegno di rendicontazione della

---

<sup>72</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 1-6.

Commissione. Il secondo intervento attiene all'approfondimento della funzione informativa di studio e ricerca attraverso la pubblicazione di numerosi contributi sugli aspetti di sua pertinenza. Tra queste si ricordano le numerose uscite del "Codice donna. Norme interne e atti internazionali" ma anche le uscite per i "quaderni rosa" o per i "diritti umani delle donne". Infine il legislatore ha specificato che la Commissione fornisce consulenza e supporto tecnico-scientifico sui provvedimenti di competenza dello Stato, ad esclusione di quelli riferiti alla materia della parità tra i sessi nell'accesso al lavoro e sul lavoro. In termini sostanziali, la previsione mira ad escludere accavallamenti di competenze con il Comitato nazionale di parità; la Commissione ha competenza su ciò che, tolta la parità di accesso al lavoro e sul lavoro, abbia delle ricadute in termini di opportunità del genere femminile e di riequilibrio dei ruoli e delle prerogative nel contesto sociale. Su tale versante, in special modo, si situa il confine con il Comitato.

Sostanziali modifiche ha registrato la parte sulla composizione della Commissione, la Presidenza e la durata dell'incarico conferito ai componenti, nel passaggio dal d.lgs n. 226/2003 all'attuale d.lgs n. 198/2006. La durata dell'incarico passa dai precedenti anni tre ad anni due, per sfruttare le diverse competenze ed esperienze dei possibili componenti anche se non va tralasciato il fatto che una durata ridotta degli incarichi rischia di compromettere il lavoro dell'organismo. Mentre il numero dei componenti è ridotto da ventinove a venticinque, ciò non ha prodotto cambiamenti di sorta: ancora oggi la Commissione continua ad essere composta da sole donne. Tuttavia il mutamento è legato alla composizione qualitativa più che a quella quantitativa, infatti sono aumentati i componenti prescelti nell'ambito delle associazioni e dei movimenti delle donne maggiormente rappresentativi sul piano nazionale ed è venuto meno il richiamo ai componenti da scegliere tra le donne presenti nei partiti politici. La preferenza sembra improntata a premiare modelli di rappresentanza sganciati da lacci di tipo politico-istituzionale. Sono introdotti *ex novo* i tre rappresentanti regionali designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano; la Commissione si riunisce per almeno due volte l'anno in composizione allargata, ovvero con la presenza di un rappresentante di pari opportunità per ciascuna Regione e Provincia autonoma per acquisire osservazioni richieste e segnalazioni in merito a questioni che rientrano nelle competenze di Regioni e autonomie locali.

In generale la Commissione si riunisce almeno nove volte l'anno, per la partecipazione alle riunioni i componenti non hanno diritto a percepire alcun compenso o indennità; ai componenti che abbiano la sede di servizio fuori dal Comune sede della riunione della Commissione, o del gruppo di lavoro cui eventualmente partecipino, vengono rimborsate le spese di viaggio, purché debitamente documentate; parimenti sono rimborsate le spese di viaggio, vitto ed alloggio, per eventuali missioni deliberate dalla Commissione. I componenti decadono dalla Commissione per assenze alle riunioni non giustificate anche non continuative superiori a quattro; la decadenza è dichiarata dal Ministro per le pari opportunità. Le figure individuate non sono le uniche che partecipano o sono coinvolte dal funzionamento della Commissione; essa può, dietro proposta del suddetto Ministro, servirsi di esperti, in numero massimo di cinque, di propri consulenti e di una segreteria. Il legislatore, infatti, si è preoccupato del fatto che la scelta sia indirizzata a soggetti con competenze specifiche in tema di parità tra i sessi, dotati di elevata professionalità nelle materie giuridiche, nonché nei settori della lotta alle discriminazioni, delle politiche sociali e dell'analisi delle politiche pubbliche. In termini concreti, è la Commissione a determinare in quali momenti, per quali specifiche ragioni e per quali altrettanto specifiche incombenze, servirsene.<sup>73</sup>

La segreteria tecnica della Commissione è costituita con decreto del Ministro per le pari opportunità, e svolge le seguenti funzioni: istruttoria delle questioni di competenza della Commissione e adempimenti strumentali al funzionamento della Commissione e dei gruppi di lavoro. Tale segreteria tecnica si avvale di un contingente massimo di tre unità del personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per i Diritti e le Pari opportunità, ad una delle quali vengono attribuite funzioni di coordinamento. Al personale di segreteria non competono compensi aggiuntivi per l'attività prestata per la Commissione.<sup>74</sup>

Il "Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici" è un altro organismo di parità, introdotto con un timido e poco conosciuto decreto ministeriale del 1982 che nei fatti mai ha avuto effettività. Successivamente, il Comitato è stato regolato dagli articoli da 5 a 7 della legge n. 125/1991 e ciò ha testimoniato l'interesse alla trattazione su più piani di un

---

<sup>73</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 7-13.

<sup>74</sup> Basso "Il Codice delle pari opportunità" Cleup, Padova, 2011, 96.

tema delicato e dalle implicazioni decisive sul tessuto sociale. La ricomposizione del Comitato come uno degli strumenti di parità, è stata realizzata attraverso la predisposizione di quattro articoli all'interno del d.lgs n. 198/2006 il quale sostanzialmente ripropone i contenuti della legge n. 125/1991. Il risultato ottenuto porta alla conferma della centralità di tipo gestionale, propositivo e coordinativo, dell'organismo pubblico, dotato di una significativa autorevolezza; l'accrescimento graduale delle sue funzioni evidenzia in modo specifico il passaggio da compiti di promozione della parità tra i sessi nei rapporti tra privati a quello della promozione della stessa parità e delle pari opportunità come interesse pubblico. L'incardinamento istituzionale del Comitato nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali, infatti, da un lato rappresenta una ufficializzazione dell'impegno statale nella lotta alle sperequazioni di genere, dall'altro si colloca nel disegno globale, internazionale e comunitario, la cui strategia è stata disegnata nella Conferenza di Nairobi del 1985, dalla quale è partito l'invito ai governi a costituire meccanismi di controllo e di miglioramento delle condizioni delle donne.

In termini espositivi e contenutistici, il nuovo d.lgs n. 198/2006, in punto di definizione dei compiti attribuiti al Comitato, non si discosta in modo significativo dalla precedente legge n. 125/1991, a testimonianza che i quindici anni di sperimentazione dell'organismo hanno fatto ritenere ben riuscita l'operazione ed ormai associate le funzioni attribuite nel quadro generale di tutela antidiscriminatoria e di promozione delle pari opportunità di genere. Il Comitato può adottare ogni iniziativa utile e tra quelle possibili vi sono, in particolare quelle elencate dall'articolo 10 del decreto legislativo con indiscutibile finalità indicativa ed esemplificativa. Inoltre, se gli strumenti previsti dalla norma non sono sufficienti allo scopo, l'organismo può decidere di intervenire comunque e con i mezzi ritenuti più idonei. Il decreto legislativo elimina un compito previsto dalla precedente legge, ovvero quello di redigere il rapporto sulla base del quale il Ministero del lavoro riferiva al Parlamento a proposito dello stato di attuazione della legge sulle azioni positive. Tra le funzioni in senso preventivo vi è il potere di formulare proposte in merito all'attuazione degli obiettivi di parità e pari opportunità in vista dello sviluppo e del perfezionamento della legislazione vigente; inoltre persegue intenti di promozione o di sensibilizzazione di un certo contesto per un'adeguata rappresentanza delle donne negli organismi pubblici e per sensibilizzare l'informazione ed informare l'opinione pubblica sulla decisività di promuovere le pari opportunità. La funzione più decisiva del Comitato è quella della predisposizione di azioni positive, che al tempo stesso ha una finalità

preventiva e gestionale/regolativa e che gli permette di acquisire un ruolo propulsivo nel coordinamento dei piani necessari alla rimozione degli ostacoli alla realizzazione delle pari opportunità. Le attribuzioni di stampo gestionale/regolativo sono mezzi di controllo e di coordinamento particolarmente significativi nel panorama generale. A proposito, il Comitato accerta i progetti di azioni positive in atto, sia per quanto riguarda le modalità di attuazione sia per i risultati raggiunti in termini sostanziali; valuta lo stato di applicazione della legislazione in tema di parità e ciò è complementare al compito di servirsi delle Direzioni provinciali del lavoro per l'acquisizione di informazioni sulla situazione occupazionale maschile e femminile, in relazione allo stato delle assunzioni, della formazione e della promozione professionale. Ulteriore funzione gestionale del Comitato, nella sua veste di soggetto autorizzante, è quella di rendere il parere per l'accesso ai fondi comunitari per il finanziamento di progetti o programmi di azioni positive. Non sono di esclusiva collocazione tra le funzioni gestionali, quelle sull'elaborazione di codici di comportamento diretti a specificare le regole di condotta conformi alla parità e ad individuare le manifestazioni anche indirette delle discriminazioni. Appartiene alla cerchia delle funzioni che possono dirsi di favore o sostegno alla repressione di comportamenti lesivi o limitanti della parificazione di genere, il compito di proporre soluzioni alle controversie collettive per la promozione di regole o di prassi di favore per il genere sottorappresentato.<sup>75</sup>

Il Comitato ha ventiquattro figure da considerare come veri e propri componenti e sedici che assumono la veste di partecipanti ma che nel complesso vanno a formare un'autorità a struttura tripartita. Tra coloro che vi partecipano fattivamente vi sono figure istituzionali, ovvero il Ministro del lavoro con funzioni di presidente e la/il Consigliera/e di parità e figure a vario modo impegnate nel contesto sociale/produttivo nazionale: undici soggetti designati dalle confederazioni sindacali e dal movimento cooperativo e undici figure designate dalle associazioni femminili su questo piano impegnate. Dal versante di coloro che hanno solo un ruolo partecipativo stanno dieci figure istituzionali e sei esperti in materie giuridiche, economiche e sociologiche con competenze di lavoro. Tale corposa composizione può comportare difficoltà logistico-organizzative, soprattutto nei momenti in cui è opportuno assumere decisioni, formulare pareri o stabilire regole operative. Poche sono le regole legislativamente predeterminate a proposito del funzionamento del

---

<sup>75</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 15-30.

Comitato. Il Comitato è convocato, oltre che su iniziativa del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, quando ne facciano richiesta metà più uno dei suoi componenti. Se si escludono le previsioni che stabiliscono in tre anni la durata dell'incarico conferito ai soli componenti e che al tempo stesso prevedono la loro nomina da parte del Ministero del lavoro così come per i supplenti, è lasciata interamente al Comitato la scelta delle modalità del proprio funzionamento, perfino per ciò che attiene all'impegno di spesa. Ai sensi dell'articolo 9, comma 2 del d.lgs n. 198/2006 dovrebbe deliberare sul proprio funzionamento ma anche su quello di due ulteriori strutture ad esso saldamente collegate: il collegio istruttore e la segreteria tecnica. Mentre l'articolo 11, comma 4 prevede che Comitato e collegio istruttorio devono deliberare in ordine alle proprie modalità di organizzazione e funzionamento. Tra le due disposizioni vi è un insanabile contrasto e si può ritenere che mentre il primo articolo riguarda le regole generali da applicare, il secondo si riferisce all'organizzazione tecnico/pratica del servizio da rendere. Il collegio istruttore è composto da:

- il vicepresidente del Comitato, che lo presiede;
- un magistrato designato dal Ministero della Giustizia fra quelli addetti alle sezioni lavoro, di legittimità o di merito;
- un dirigente o un funzionario del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali;
- un dirigente o un funzionario del Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- un dirigente o un funzionario del Dipartimento per le Politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- gli esperti;
- la Consigliera o il Consigliere di parità.

Il servizio del collegio attiene all'istruzione degli atti relativi alla individuazione e rimozione delle discriminazioni ma anche alla redazione dei pareri al Comitato o alle/ai Consigliere/i di parità. Può avanzare proposte in merito all'entità del cofinanziamento di

una parte dei costi connessi all'adozione di piani di azioni positive come soluzione ad una controversia collettiva.

Non viene chiarita l'esatta composizione della segreteria tecnica; essa è determinata con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, sentito il Comitato; i suoi compiti sono di tipo amministrativo e di supporto tecnico al Comitato e al collegio istruttorio.

La "Consigliera o il Consigliere di parità" è un organo pubblico per la promozione delle pari opportunità anch'esso previsto nel d.lgs n. 198/2006. Gli articoli che analizzano tale figura ripercorrono il riassetto normativo del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 196 "Disciplina dell'attività delle Consigliere e dei Consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive, a norma dell'articolo 47 della legge n. 144/1999" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 166 del 18 luglio 2000, che a sua volta riprendeva la configurazione dell'organo delineata dalla legge n. 125/1991. Quest'ultima legge ha stabilito che la Consigliera o il Consigliere ha due tipologie di intervento: quella promozionale e quella repressiva, più gli strumenti d'informazione e controllo, che assumono grande importanza per entrambe le aree d'intervento. Nell'ambito promozionale è possibile accorpate la maggior parte delle competenze, diverse da quelle giudiziali previste dalla legge. L'organo è compreso nell'elenco dei possibili promotori e di coloro che adottano azioni positive. Svolge funzioni di consulente nel settore del pubblico impiego e con i datori di lavoro obbligati dal giudice, nella sentenza che chiude positivamente il procedimento giudiziario promosso per rilevare discriminazioni di carattere collettivo, a definire un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Per quanto riguarda la dimensione repressiva la legge n. 125/1991 ha conferito all'organismo la legittimazione attiva sia all'azione individuale in giudizio sia all'azione giudiziaria cosiddetta pubblica. La prima fattispecie comprende la promozione del tentativo obbligatorio di conciliazione presso la competente Commissione e l'azione nei giudizi ordinari e amministrativi su delega della lavoratrice e l'intervento nei giudizi promossi dalla medesima. La seconda fattispecie riguarda la legittimazione attiva attribuita a titolo proprio alle/ai Consigliere/i che riscontrano casi di discriminazione di carattere collettivo. Il nodo irrisolto della legge n. 125/1991 è il divario fra i ruoli ed i compiti attribuiti a tale soggetto e l'esiguità delle risorse e degli strumenti messi a disposizione.

La riforma degli strumenti operativi viene attuata con il d.lgs n. 196/2000 attraverso la creazione di una rete di coordinamento e di un fondo di finanziamento per le risorse e i mezzi. Tale decreto rappresenta il completamento, sotto il profilo funzionale, della precedente legge, ed è costituito da dieci articoli. Il legislatore del 2000 si è concentrato essenzialmente su tre obiettivi principali:

- rafforzare e potenziare le funzioni promozionali e di tutela antidiscriminatoria della/del Consigliera/e di parità;
- allocare maggiori risorse finanziarie e strumenti operativi per assicurare l'effettivo ed efficace svolgimento del ruolo;
- definire la disciplina organica del decentramento della figura in sintonia con i mutamenti intervenuti nella legislazione sul mercato del lavoro.

Valutato complessivamente, l'intervento del legislatore appare di manutenzione e innovazione dello scenario preesistente, allo scopo di fornire alla società un organismo più forte, organizzato e motivato sia alla promozione di politiche di pari opportunità che alla repressione di condotte che impediscono tale politica. Con il d.lgs n. 196/2000 si sono compiute scelte che per alcuni versi sono in linea con la filosofia della legislazione precedente e per altri versi se ne discostano. L'analisi di questo decreto s'intreccia con il dettato del nuovo d.lgs n. 198/2006 che lo riproduce in maniera quasi integrale.<sup>76</sup>

Il nuovo Codice per le pari opportunità rappresenta uno strumento di consultazione di tutte le normative vigenti in materia e stabilisce che a livello nazionale, regionale e provinciale sono nominati una Consigliera o un Consigliere di parità. Per ogni Consigliera o Consigliere si provvede altresì alla nomina di un supplente che agisce su mandato della Consigliera o del Consigliere effettivo ed in sostituzione della medesima o del medesimo. Quelli nazionali sono nominati con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per le Pari opportunità, quelli regionali e provinciali sono nominati, con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per le Pari opportunità, su designazione delle Regioni e delle Province, sentite le Commissioni rispettivamente regionali e provinciali tripartite, ognuno per i

---

<sup>76</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 31-54.



reciproci livelli di competenza, sulla base dei requisiti di cui all'articolo 13, comma 1, e con le procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata designazione dei Consiglieri/e di parità regionali e provinciali entro i sessanta giorni successivi alla scadenza del mandato, o di designazione effettuata in assenza dei requisiti richiesti dall'articolo 13, comma 1, il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per le Pari opportunità, provvede direttamente alla nomina nei trenta giorni successivi, nel rispetto dei requisiti di cui all'articolo 13, comma 1 e previo espletamento di una procedura di valutazione comparativa. A parità di requisiti professionali si procede alla designazione e nomina di una Consigliera di parità; i decreti di nomina, sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. Le Consigliere e i Consiglieri di parità devono possedere requisiti di specifica competenza ed esperienza pluriennale in materia di lavoro femminile, di normative sulla parità e pari opportunità nonché di mercato del lavoro, comprovati da idonea documentazione. Le Consigliere ed i Consiglieri di parità, effettivi e supplenti, svolgono funzioni di promozione e di controllo dell'attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e di non discriminazione tra donne e uomini nel lavoro. Nell'esercizio delle funzioni loro attribuite, le Consigliere ed i Consiglieri di parità sono pubblici ufficiali ed hanno l'obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria dei reati di cui vengono a conoscenza per ragione del loro ufficio. Intraprendono ogni utile iniziativa, nell'ambito delle competenze dello Stato, ai fini del rispetto del principio di non discriminazione e della promozione di pari opportunità per lavoratori e lavoratrici. Sono componenti a tutti gli effetti, rispettivamente, della Commissione centrale per l'impiego ovvero del diverso organismo che ne venga a svolgere, in tutto o in parte, le funzioni e delle Commissioni regionali e provinciali tripartite; partecipano altresì ai tavoli di partenariato locale ed ai Comitati di sorveglianza sono inoltre componenti delle Commissioni di parità del corrispondente livello territoriale, ovvero di organismi diversamente denominati che svolgono funzioni analoghe, del Comitato nazionale e del Collegio istruttorio.

Entro il 31 dicembre di ogni anno presentano un rapporto sull'attività svolta agli organi che hanno provveduto alla designazione e alla nomina. La Consigliera o il Consigliere di parità che non abbia provveduto alla presentazione del rapporto o vi abbia provveduto con un ritardo superiore a tre mesi decade dall'ufficio con provvedimento adottato, su segnalazione dell'organo che ha provveduto alla designazione, dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per le Pari opportunità.

L'ufficio delle Consigliere e dei Consiglieri di parità regionali e provinciali è ubicato rispettivamente presso le Regioni e presso le Province. L'ufficio della Consigliera o del Consigliere nazionale di parità è ubicato presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; l'ufficio è funzionalmente autonomo, dotato del personale, delle apparecchiature e delle strutture necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti. Il personale, la strumentazione e le attrezzature necessarie devono essere prontamente assegnate dagli enti presso cui l'ufficio è ubicato. Le Consigliere ed i Consiglieri di parità, nazionale e regionali hanno diritto per l'esercizio delle loro funzioni, ove si tratti di lavoratori dipendenti, ad assentarsi dal posto di lavoro per un massimo di cinquanta ore lavorative mensili medie. Nella medesima ipotesi le Consigliere ed i Consiglieri provinciali di parità hanno diritto ad assentarsi dal posto di lavoro per un massimo di trenta ore lavorative mensili medie; i permessi sono retribuiti. Ai fini dell'esercizio del diritto di assentarsi dal luogo di lavoro, tali organi devono darne comunicazione scritta al datore di lavoro almeno tre giorni prima. Nei limiti della disponibilità del Fondo di cui all'articolo 18, alle Consigliere e ai Consiglieri di parità, sia lavoratori dipendenti che autonomi o liberi professionisti, è attribuita una indennità mensile, la cui misura, differenziata tra il ruolo di effettivo e quello di supplente, è fissata annualmente con il decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro per le Pari opportunità e con il Ministro dell'Economia e delle finanze. Il Fondo nazionale per le attività delle Consigliere e dei Consiglieri di parità è destinato a finanziare le spese relative alle attività svolte da tali organi nazionali, regionali e provinciali di parità, i compensi degli esperti eventualmente nominati, nonché le spese relative alle azioni in giudizio promosse o sostenute; finanzia altresì le spese relative al pagamento di compensi per indennità, rimborsi e remunerazione dei permessi spettanti alle Consigliere ed ai Consiglieri di parità, nonché quelle per il funzionamento e le attività della rete e per gli eventuali oneri derivanti dalle convenzioni, diversi da quelli relativi al personale.

La rete nazionale delle Consigliere e dei Consiglieri di parità opera al fine di rafforzare le funzioni delle Consigliere e dei Consiglieri di parità, di accrescere l'efficacia della loro azione, di consentire lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi.

Infine il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, anche sulla base del rapporto e delle indicazioni fornite dal Comitato nazionale di parità, presenta in Parlamento, almeno ogni 2 anni, d'intesa con il Ministro per le Pari opportunità, una relazione contenente i

risultati del monitoraggio sull'applicazione della legislazione in materia di parità e pari opportunità nel lavoro e sulla valutazione degli effetti delle disposizioni del decreto legislativo n. 198/2006.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Basso *"Il Codice delle pari opportunità"* Cleup, Padova, 2011, 27-34.

## CAPITOLO III “Azioni positive e divieti di discriminazione”

### 1. *Le azioni positive*

Come già abbiamo sottolineato nel capitolo precedente, le azioni positive costituiscono uno degli strumenti principali per il raggiungimento delle pari opportunità tra uomo e donna. Il contenuto delle azioni positive è variato nel tempo, in relazione al sentire sociale ed alla situazione politico-economica del momento; di conseguenza esse non hanno e non possono avere un contenuto fisso e predeterminato perché gli obiettivi che si pongono di raggiungere, sono o possono continuamente essere rimessi in discussione. Resta immutato il contesto normativo in cui tali azioni trovano la loro ragione di esistere e che è rappresentato dall'articolo 3, comma 2, dall'articolo 51, comma 2 e dall'articolo 117, comma 7, tutti della Costituzione; tuttavia, diventa sempre più difficoltoso conciliare il pluralismo dei diritti che l'ordinamento formalmente riconosce a ciascun individuo e la garanzia del loro effettivo godimento in un contesto sociale in cui il livello di crescita economica e di opportunità si è abbassato.<sup>78</sup>

In ordinamenti molto diversi tra loro sancire l'eguaglianza ha significato sancire un onere di giustificazione delle disparità, alla stregua del quale ogni differenza di trattamento, derivante dal trattare in modo diseguale l'eguale o in modo eguale il diseguale, è da ritenersi arbitraria, a meno che non vengano fornite valide ragioni che giustifichino la disparità.<sup>79</sup>

Il pensiero giuridico ha aperto due strade:

- la strada dell'eguaglianza formale, che privilegia la generalità della regola rispetto al suo adattamento alle ineguaglianze di fatto;
- la strada dell'eguaglianza sostanziale, che al contrario privilegia l'adeguamento della legge ai fatti e porta a moltiplicare le distinzioni sulle quali si fonda.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 291.

<sup>79</sup> Barbera "La logica degli opposti e la complicazione del discorso giuridico" in *Lavoro e Diritto*, n. 4, 1994, 552.

<sup>80</sup> Supiot "Principi di eguaglianza e limiti della razionalità giuridica" in *Lavoro e Diritto*, 1992, 212.

La Carta costituzionale ha attribuito pari dignità sia all'eguaglianza formale che a quella sostanziale ed entrambi i principi sono costruiti non come blocchi distinti e alternativi, ma su una linea di progressione per un unico, moderno concetto di eguaglianza democratica. Il problema è come realizzare l'eguaglianza sostanziale conciliandola con le conflittualità che la minano, fino ad annullarla per ritornare all'assoluta prevalenza del principio di eguaglianza formale. Lo strumento dell'azione positiva è necessario per valorizzare la differenza, mantenerla, darle piena legittimità e dignità nella dinamica sociale, in modo da perseguire l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale. Le azioni positive, come precisate dall'articolo 42, comma 1, del Codice delle pari opportunità, sono misure che hanno la finalità di rimuovere gli ostacoli che nella situazione contingente impediscono la piena realizzazione di pari opportunità e sono predisposte per favorire l'occupazione femminile e raggiungere l'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne, soprattutto nel lavoro. Pertanto attuare le pari opportunità significa realizzare l'eguaglianza sostanziale. L'articolo 42, comma 2, del suddetto Codice, specifica che le azioni positive non sono elencate tassativamente, cioè individuate tipologicamente, ma ne vengono segnate le finalità. Si tratta di una disciplina calibrata mediante la tecnica teleologica, che cioè indica i fini delle condotte e non descrive il comportamento concreto. Le azioni positive coinvolgono più interlocutori e le donne sono al tempo stesso, beneficiarie e soggetti attivi. Se è vero che si deve promuovere la valorizzazione delle differenze riconoscendo a ciascun individuo pari dignità sociale, i modelli realizzativi devono rimanere nei confini dei principi costituzionali legati al fondamentale diritto degli individui all'eguale trattamento.

L'attuazione dell'azione positiva, per non cadere nell'inammissibilità ed illegittimità, presuppone:

- 1) un'indagine seria e concreta della situazione storica su cui deve intervenire;
- 2) l'adozione di misure adeguate e proporzionate tra mezzo ed obiettivo;
- 3) l'utilizzazione di fattori di flessibilità, necessitati anche dal confronto tra l'utilità dei soggetti che si avvantaggiano e le ripercussioni negative per i soggetti sacrificati;
- 4) un intervento circoscritto in un arco temporale limitato, anche per la verifica della sua efficacia.

Le azioni positive sono necessariamente provvisorie, devono essere riviste periodicamente in funzione delle conoscenze scientifiche e tecniche e devono essere

sottoposte a revisione o rinnovo a seconda delle necessità. Non vi sono limiti nella tipologia delle misure ammissibili e il metro di valutazione all'interno delle coordinate di fondo dei sistemi normativi è quello dell'idoneità rispetto all'obiettivo.

Le azioni possono distinguersi in relazione alla tipologia del loro intervento tra:

- azioni positive verticali, relative alla promozione dell'avanzamento nelle gerarchie aziendali e nei ruoli di responsabilità. Si tratta di quelle che mirano a rompere il "tetto di cristallo" che impedisce alla donna il pieno sviluppo delle proprie capacità con l'ascesa ai livelli dirigenziali e la fa rimanere sempre nei ruoli occupazionali bassi della carriera lavorativa. In pratica sono le azioni che si pongono l'obiettivo dell'empowerment;
- azioni positive orizzontali, finalizzate alla presenza mista ed equilibrata in tutti i settori; quelle che hanno avviato l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro anche nelle professioni tipicamente maschili, favorendo la sperimentazione di servizi innovativi per la conciliazione;
- azioni positive miste, sono quelle che includono entrambe le modalità di intervento sopra indicate.

Le azioni possono essere classificate in relazione agli effetti che producono:

- azioni positive strategiche, mirate a produrre un mutamento effettivo, immediato e percepibile nella realtà aziendale ed a livello culturale a favore di processi gestionali ed organizzativi tradizionalmente limitati per le donne;
- azioni positive simboliche, finalizzate all'inserimento delle donne a livelli di responsabilità o a lavori storicamente loro preclusi. Pur permettendo a poche persone di ottenere un vantaggio effettivo rispetto ad un ruolo prima esclusivo dell'altro sesso, sono rappresentative poiché mirano all'abbattimento di stereotipi;

- azioni positive di sensibilizzazione, finalizzate ad attività formative e di informazione volte a diffondere la politica di promozione della figura e del ruolo femminile nel mondo del lavoro; sono utilizzabili per combattere più incisivamente le discriminazioni indirette.

Le azioni positive possono essere anche classificate in azioni di natura promozionale volte al superamento di posizioni di svantaggio delle donne nel mondo del lavoro e azioni di natura risarcitoria che propongono soluzioni alle discriminazioni femminili nel mondo del lavoro in riferimento alle retribuzioni ed alla carriera.

Per quanto riguarda i soggetti promotori, premesso che le azioni positive possono essere sostenute ed ideate da tutti, l'articolo 43 del Codice delle pari opportunità precisa quali sono i soggetti che possono promuovere la progettazione delle azioni positive finanziate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale; non tutti i promotori sono ricompresi tra i beneficiari dei finanziamenti per il rimborso degli oneri connessi all'attuazione dei progetti presentati in base al programma-obiettivo. Soggetti promotori non ricompresi tra i beneficiari sono le Consigliere di parità poiché già coinvolte ed interessate alla promozione ed alla progettazione di azioni positive proprio in dipendenza della loro stessa ragione di essere e non hanno necessità di un particolare stimolo, quale può essere il contributo finanziario, per attivarsi. Soggetti promotori ed anche beneficiari di finanziamenti, sono i datori di lavoro pubblici e privati, i centri di formazione professionali accreditati, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro; infine le associazioni sono indicate unicamente come beneficiarie. Anche le cooperative sono ammesse ad usufruire dei finanziamenti pubblici per la realizzazione delle azioni positive; al fine di evitare che le cooperative e i loro consorzi si possano ritenere esclusi dalla progettazione, tra i soggetti datoriali beneficiari sono sempre indicate le cooperative e i loro consorzi. Tra le associazioni si intendono incluse le associazioni di varia natura, ovvero enti privi di personalità giuridica senza scopo di lucro.

In definitiva il legislatore ha rinunciato al modello della individuazione selettiva stabile e fissa dei soggetti ammessi al finanziamento. Maggiore è la platea dei soggetti che possono ottenere il finanziamento, maggiore è la competitività, maggiore è la possibilità di realizzare progetti di azioni positive di innovazione e di cambiamento.

A proposito dei finanziamenti, il Comitato Nazionale Pari Opportunità deve formulare entro il 31 maggio di ogni anno, un programma-obiettivo nel quale vengono indicate le tipologie di progetti di azioni positive che intende promuovere, i soggetti ammessi per le singole tipologie e i criteri di valutazione. Il programma è diffuso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali mediante pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. La richiesta di rimborso totale o parziale dei progetti di azioni positive presentati in base al programma-obiettivo deve essere inoltrata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali a partire dal 1° ottobre ed entro il 30 novembre di ogni anno. L'ammissione del progetto al beneficio del finanziamento avviene con provvedimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito il parere del Comitato che, lo esprime a maggioranza, dopo aver avuto l'istruzione della pratica da parte del Collegio Istruttorio. Criticabile e criticata è la scarsità dei finanziamenti a sostegno delle azioni positive. Per vagliare l'affidabilità e l'onorabilità dei progetti, vengono richiesti ai soggetti beneficiari, determinati requisiti e certificazioni, a pena di improcedibilità. Sempre a pena di improcedibilità sono fornite rigorose istruzioni da rispettare sulle modalità di presentazione del progetto, sui tempi di inoltro che vengono circoscritti e sul contenuto, da compilarsi unicamente in base al programma-obiettivo formulato annualmente. L'attività istruttoria e le relative decisioni sono definite entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relative domande; vengono date indicazioni dettagliate per la fase di realizzazione del progetto, che deve iniziare a pena di decadenza entro due mesi dal rilascio dell'autorizzazione e rimane sottoposto al monitoraggio e controllo sia iniziale che finale, con possibilità per il Comitato di fare effettuare visite ispettive, richiedere relazioni sullo stato di avanzamento dei progetti, nonché fare intervenire i Consiglieri di parità competenti per territorio. La mancata attuazione del progetto comporta la decadenza dal beneficio e la restituzione delle somme eventualmente già riscosse; la durata massima dei progetti è di ventiquattro mesi.

Le azioni positive contribuiscono al cambiamento organizzativo nel momento in cui si pongono l'obiettivo di far interloquire i soggetti tutti coinvolti nel mondo del lavoro, cercando di introdurre nuove regole compatibili con le esigenze di entrambi i generi. La valutazione sulla loro efficienza deve prendere in considerazione le finalità previste e quelle non previste derivanti dall'aver messo in moto un processo di cambiamento organizzativo in cui convergono e si sviluppano numerose azioni, si suscitano interrogativi e si incontrano diverse progettualità. Il cambiamento che si sviluppa può essere



rappresentato da una spirale circolare che non torna mai al punto di partenza e che non procede neppure in senso lineare e prevedibile.

Un aspetto generalmente evidenziato e lamentato per dare una spinta innovativa e promozione alla progettazione, è stata la scarsa attenzione e le difficoltà provenienti dal sindacato. Nonostante il tema delle pari opportunità sia stato fin dalla metà degli anni Ottanta oggetto di contrattazione a livello nazionale ed aziendale, questo è rimasto essenzialmente una questione “per sole donne”. Mentre le donne sindacaliste hanno sostenuto le iniziative di pari opportunità, le rappresentanze sindacali nel loro complesso non sono andate oltre le dichiarazioni di principio. Tuttavia, nonostante questo atteggiamento contraddittorio, le iniziative di pari opportunità hanno consentito al sindacato di estendere la propria rappresentanza a lavoratrici spesso contraddistinte da tassi di partecipazione e coinvolgimento bassi e di ampliare il proprio ruolo contrattuale.<sup>81</sup>

Per quanto riguarda le azioni positive di conciliazione, l’articolo 50 del Codice delle pari opportunità, intitolato “Misure a sostegno della flessibilità di orario” richiama integralmente il precetto dell’articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53 “Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città” pubblicata nella Gazzetta Ordinaria n. 60 del 13 marzo 2000. Con la riformulazione della disciplina dell’articolo 9 della suddetta legge ad opera della legge 27 dicembre 2006, n. 296 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2006, non vi è più identità tra gli obiettivi riportati nell’articolo 50 e quelli indicati nell’articolo 9, che diventano ora più generali, non strettamente legati alla prestazione lavorativa. La norma *ante novella*, ha rappresentato il punto di arrivo, di ricomposizione e di equilibrio di un lungo dibattito iniziato negli anni Ottanta.

Non è mai stato possibile pensare che le azioni finanziate dall’articolo 9 della legge n. 53/2000 vedessero come destinatarie solo le donne; destinatari sono sempre stati anche gli uomini poiché le misure ivi progettate ed incentivate sono da valorizzare come strumenti di progettazione sperimentali di una sorta di generale mutamento sociale all’insegna della valorizzazione della persona e delle sue esigenze nell’ambito del lavoro; occorre, in effetti ricordare che si tratta di misure attraverso le quali si arriva a trasferire

---

<sup>81</sup> De Marzo “Il Codice delle pari opportunità” Giuffrè, Milano, 2007, 293-310.

una parte del carico dell'eguaglianza tra uomini e donne e l'integrazione di queste ultime nel mercato del lavoro anche sulle articolazioni dei tempi di vita e di lavoro. Se da un punto di vista teorico la questione della condivisione delle responsabilità familiari trovava ingresso grazie all'espansione della logica dell'eguaglianza, è stato posto il problema se la politica della conciliazione potesse garantire effettivamente l'eguaglianza. E' stato da subito sollevato l'allarme che, essendo le azioni previste nel suddetto articolo 9 di tipo neutro o bidirezionale potevano provocare effetti distorsivi sul corretto funzionamento del principio di uguaglianza di genere. E' un paradosso ma la conciliazione deve essere a sua volta conciliata con i divieti di discriminazione in una logica dell'integrazione tra problemi derivanti dall'assunzione di responsabilità familiari e divieti di discriminazione. Sono state individuate due soluzioni di percorsi possibili e ragionevoli:

- a) incoraggiare la progettazione che spinga gli uomini ad assumere maggiori responsabilità familiari perché questo tipo di azioni diventeranno anche azioni positive per le donne;
- b) monitorare e tenere sotto verifica i risultati dei progetti rivolti indistintamente ad entrambi i generi per evitare regressioni verso posizioni discriminatorie.

Si può affermare che la conciliazione è un problema che non è mai stato confinato nel privato del soggetto, non è mai stata una questione di donne ma di uomini e donne; una questione risolvibile attraverso interventi normativi e lavori di sperimentazione e studio. Per conciliare è stato ritenuto che le azioni e i progetti dovessero consistere in:

- strumenti atti a ridurre o articolare diversamente il tempo di lavoro (part-time; flessibilità in entrata e uscita, telelavoro, lavoro a termine ecc.);
- strumenti idonei a liberare tempo nelle situazioni aziendali (articolazioni differenziate dei congedi parentali, congedi di paternità, schemi di interruzione di carriera, nidi aziendali, strutture di supporto per bambini e anziani ecc.);
- strumenti capaci di agire sul territorio.

Strumenti, quindi, per il campo d'azione e d'intervento invasivi di tutto lo spazio in cui interagisce il soggetto, sia la sfera privata che lavorativa. Con gli ultimi interventi normativi la prospettiva si è spostata poiché il tema della conciliazione è stato incluso nell'ambito della valorizzazione della famiglia e ciò rende sicuramente più attuali i pericoli di derive già sollevate e denunciate. E' caduta la logica e la finalità per cui è stato originariamente pensato l'articolo 9 della legge n. 53/2000, dato che il soggetto da potenziare diventa effettivamente neutro poiché esso è costituito dalla famiglia. Le azioni positive finanziate non sono più solo quelle che promuovono e incentivano forme di articolazione della prestazione lavorativa in un'ottica di flessibilità. La stessa fonte di finanziamento cambia ed è sostituita dal Fondo delle politiche per la famiglia; Non è indicato l'importo da destinare al finanziamento annualmente; aumentano i soggetti che possono accedere al finanziamento e la platea dei soggetti coinvolti che diventano quasi tutti lavoratori. Il tema della conciliazione e delle azioni positive pensate soprattutto per le donne lavoratrici ha dimenticato la sua origine.

Nel 2005 il Ministro del lavoro e delle politiche sociali aveva pubblicato una guida indirizzata al finanziamento di azioni di flessibilità in favore della conciliazione tra lavoro e famiglia e i finanziamenti erano diretti a tre diverse tipologie di azioni:

- a) Progetti che introducevano in azienda, rispetto alla previsione contrattuale nazionale applicabile e vigente in azienda, forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro idonei a favorire e agevolare la conciliazione del tempo di lavoro delle lavoratrici e dei lavoratori con i tempi di vita. Sembrava ammissibile il finanziamento di un progetto che rendesse flessibile il lavoro a quei dipendenti che non avevano carichi di cura per i figli ma per persone non autosufficienti. La flessibilità scivolava da termine ambiguo a termine definito; la flessibilità intesa come valorizzazione della qualità della vita, come promozione del principio dell'adeguamento del lavoro all'essere umano. Le forme di flessibilità d'orario erano il part-time reversibile, il telelavoro ed il lavoro a domicilio, l'orario flessibile in entrata o in uscita, la banca delle ore, la flessibilità sui turni e l'orario concentrato.
- b) Programmi di formazione che avevano la finalità di reinserire le lavoratrici o i lavoratori dopo un periodo di congedo. Era indicato come titolo preferenziale per il finanziamento un progetto di formazione che prevedesse il rientro della

lavoratrice o del lavoratore nella stessa unità produttiva e con le mansioni precedentemente svolte, per un congruo periodo di tempo.

- c) Progetti che consentivano la sostituzione del titolare d'impresa o del lavoratore autonomo, quando usufruivano del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con un altro imprenditore o lavoratore autonomo. La peculiarità di questi progetti e del settore di intervento induce a qualificare l'accordo, nato per la tutela collettiva del lavoro subordinato, come intese sperimentali a livello nazionale e territoriale tra le associazioni datoriali.

Le scadenze possibili per la presentazione delle domande erano tre: entro il 10 febbraio, il 10 giugno o il 10 ottobre; per ciascun quadrimestre di riferimento erano valutati ed ammessi al finanziamento i progetti secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande e fino al raggiungimento della somma pari ad un terzo della quota annuale disponibile. I soggetti finanziabili erano tutti i tipi di aziende e quelle a partecipazione o a capitale pubblico. Restavano escluse le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici. Erano finanziabili i titolari d'impresa ed i lavoratori e le lavoratrici autonome. Dalla disciplina emergeva rafforzato il ruolo del sindacato perché, presupposto indispensabile per il finanziamento dei progetti, era che essi fossero accompagnati da un accordo collettivo con le organizzazioni sindacali più rappresentative a livello provinciale o aziendale; ciò era stato posto a garanzia della tutela della priorità delle esigenze di flessibilità da parte delle maestranze rispetto alle esigenze di flessibilità aziendale poiché il progetto deve fornire soluzioni dirette a specifiche esigenze di flessibilità dei singoli lavoratori. Il finanziamento erogato era correttamente qualificabile come rimborso di costi aggiuntivi effettivamente sostenuti dall'azienda per attuare le azioni progettuali.<sup>82</sup>

In pochi anni la progettazione è cambiata e sono aumentate le domande di finanziamento inquadrabili nella lettera c). Il contesto normativo è sostanzialmente mutato e gli interventi che si sono succeduti nel tempo recente presentano contraddizioni. Tra le modifiche introdotte più rilevanti si segnala:

---

<sup>82</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 314-325.

- L'impossibilità di accedere al finanziamento per i progetti di cui alle lettere a) e b) per gli enti pubblici e le pubbliche amministrazioni comprese le aziende sanitarie locali.
- L'inclusione per i progetti di cui alla lettera c) dei lavoratori a progetto condizionata all'assenso esplicito del committente sulla sostituzione e sul sostituto;
- La revisione della durata massima dei progetti in ragione della tipologia del progetto e della finalità perseguita
- Una più articolata indicazione della documentazione da allegare, pena la non ammissione a valutazione del progetto;
- Invariati i termini di scadenza per la presentazione ma, con la precisazione che il termine per la presentazione è rappresentato dalla data di arrivo del progetto all'amministrazione e non da quella del timbro postale di partenza del plico.

Si evita quasi sempre di parlare di azioni positive preferendo, invece, espressioni quali iniziative ed interventi da sostenere coi finanziamenti; il soggetto beneficiario finale è la famiglia.

Le innovazioni più rilevanti sono:

- 1) Il Fondo per le politiche della famiglia finanzierà iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro.
- 2) Lo stanziamento da destinare al Fondo è determinato annualmente e non è più predeterminato.
- 3) Tra i soggetti ammessi al finanziamento entrano anche le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere; tuttavia le richieste dei contributi pubblici saranno soddisfatte sulla somma che residua una volta esaurite le richieste di contributi delle imprese private.
- 4) La platea dei soggetti beneficiari sono quasi tutti nuclei familiari essendo aumentata la fascia d'età dei minori a carico.

- 5) Le modalità di concessione dei contributi sono determinate con regole nuove.

Per quanto riguarda le azioni positive nella pubblica amministrazione, l'articolo 48 del Codice delle pari opportunità stabilisce che l'amministrazione è obbligata a predisporre piani di azioni positive ed il mancato rispetto è anche normativamente sanzionato con l'impossibilità di assumere nuovo personale, compreso quello rientrante nelle categorie protette. La pubblica amministrazione riveste il duplice ruolo sia di datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti e delle proprie dipendenti, sia di istituzione che le impone l'intervento nel sociale. I datori di lavoro pubblici sono stati inseriti tra i soggetti che possono accedere ai finanziamenti per i progetti di azioni positive presentati in base al programma-obiettivo annuale del Comitato Nazionale Pari opportunità. Parte della dottrina aveva puntualizzato il fatto che il duplice ruolo di datore di lavoro e istituzione era stato anche differenziato dal legislatore con un diverso strumento di intervento per la promozione della parità e cioè, rispettivamente, il piano e il progetto. L'uso lessicale di termini diversi offriva ulteriore spunto per ribadire il differente contenuto sostanziale degli strumenti operativi utilizzati. I piani sono stati letti come una forma di avvio della politica amministrativa di riequilibrio delle opportunità tra uomini e donne, come un atto a carattere programmatico da espletare una sola volta entro il termine fissato. I progetti, invece, sono stati interpretati come strumenti a carattere esecutivo e, temporalmente, successivi ai piani. La differenza sostanziale ed immediata che si notava tra i due strumenti era che il progetto era facoltativo mentre il piano era obbligatorio, ma col tempo si è attenuata. L'amministrazione per arrivare all'obiettivo delle pari opportunità può adottare criteri differenziali. In merito al contenuto dei piani obbligatori, l'amministrazione quando opera in veste istituzionale è vincolata a condotte da ricondursi nell'ambito della logica del mainstreaming che le impone di considerare la prospettiva di genere in tutte le politiche ed i programmi; quando, invece, opera in veste di datore di lavoro l'amministrazione deve anche raggiungere l'obiettivo specifico dell'empowerment, e, cioè, assicurare una presenza significativa delle donne nelle cariche di responsabilità, eliminando gli ostacoli della segregazione verticale che le limitano negli avanzamenti di carriera. Il contenuto dei piani può riguardare ambiti che attengono a scelte di competenza datoriale, esclusi dalla contrattazione, sia materie oggetto di contrattazione collettiva di comparto. Oltre ad

individuare finalità specifiche dei piani l'articolo 48, comma 2, del Codice delle pari opportunità, indica anche lo strumento per realizzare l'obiettivo; è stato imposto all'amministrazione, in caso di assunzioni e promozioni, l'obbligo di esplicita motivazione della preferenza del candidato di sesso maschile a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso. I piani di azioni positive hanno cadenza triennale e sono collocati nell'area dell'alta amministrazione; spetta ai dirigenti adottare gli atti e i provvedimenti amministrativi, eventualmente necessari, a dare attuazione concreta al piano e a prendere le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione nei rapporti di lavoro.

L'amministrazione ai fini della predisposizione del piano, ha l'obbligo di chiedere il parere prima degli organismi di rappresentanza o in mancanza, delle organizzazioni rappresentative nell'ambito del comparto e dell'area di interesse, poi del Comitato Nazionale di Parità e della/del Consigliera/e nazionale di parità, oppure in alternativa, del Comitato per le pari opportunità dell'ente previsto dal CCNL e della/del Consigliera/e di Parità territorialmente competente. Il parere reso dai soggetti che devono essere interpellati e che deve esprimere un giudizio di congruità del piano rispetto alle finalità disposte *ex lege*, non è vincolante per le amministrazioni. Nonostante l'obbligatorietà dell'adozione di piani triennali e della sanzione in caso di inadempimento dell'obbligo, ancora oggi sono poche le amministrazioni che hanno provveduto poiché l'obbligo non è conosciuto o ignorato. La condotta omissiva della pubblica amministrazione è sanzionata dalla legge con il divieto di assunzione; tuttavia non specifica chi può verificare l'omissione e promuovere il procedimento sanzionatorio. Ad ostacolare l'avvio di tale procedimento, hanno contribuito una serie di leggi finanziarie che hanno imposto il blocco delle assunzioni, ma poi è apparso paradossale che un'inadempienza dell'amministrazione in materia di pari opportunità venga punita limitando la possibilità di occupazione degli aspiranti all'accesso nel lavoro pubblico. Diversa prospettiva sembra aprirsi ove si estenda la platea dei soggetti titolari dell'attivazione del procedimento sanzionatorio.

L'articolo 46 del Codice delle pari opportunità stabilisce che le aziende sopra i cento dipendenti sono obbligate a redigere il rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni. Tale strumento rappresenta un'importante fonte di informazione per lo svolgimento delle funzioni istituzionali della/del Consigliera/e di parità sia a livello di promozione delle politiche di parità sia a livello di rilevazione delle

situazioni di discriminazione di genere, anche perché la norma impone l'indicazione di dati dettagliati delle realtà aziendali quali quelli inerenti i livelli, i passaggi di categoria o di qualifica, i fenomeni di mobilità, i licenziamenti, le retribuzioni. Il Collegio Istruttorio del Comitato Nazionale di pari opportunità ha evidenziato che lo scopo della disposizione consiste nel potenziamento del sistema di informazione secondo distinzioni di genere dei rapporti di lavoro al fine di consentire il controllo ed il monitoraggio costante delle situazioni aziendali in funzione di sostegno all'elaborazione delle azioni positive. I soggetti tenuti ad adempiere all'obbligo di redazione sono le aziende pubbliche e private che occupano più di cento dipendenti. Sono altresì, obbligate le cooperative; in relazione ad esse era sorto il problema che, poiché i soci lavoratori non erano assimilati ai dipendenti e, conseguentemente, non venendo essi conteggiati al fine del raggiungimento del limite numerico previsto dalla norma, poche cooperative erano vincolate. Non pare più giustificabile l'esclusione dell'invio del rapporto ove sussistente per la società cooperativa il requisito dimensionale. Per la determinazione della consistenza numerica dell'azienda il momento rilevante è la data del 31 dicembre del secondo biennio considerato; la rigidità della determinazione temporale ha comportato l'esclusione di importanti realtà aziendali che, occupando dipendenti a tempo determinato, e, quindi, computando ai fini dimensionali, in periodi stagionali cicli di picchi di lavoro, possono non avere cento dipendenti alla data del 31 dicembre. Il rapporto deve essere trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e alla Consigliera o Consigliere regionale di parità. Le rappresentanze sindacali aziendali sono gli organismi costituiti ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito delle associazioni sindacali firmatarie di CCNL applicati nell'unità produttiva. La Consigliera o il Consigliere regionale di parità devono avere competenza sul territorio ove insistono le unità produttive considerate. Il mancato invio del rapporto costituisce un illecito amministrativo per la cui rilevazione è competente l'Ispettorato Regionale del Lavoro. Quando all'Ispettorato arriva la segnalazione dell'omissione da parte di uno dei destinatari del rapporto, invia una diffida ad adempiere entro sessanta giorni; se l'inadempienza non viene sanata l'Ispettorato Regionale segnala l'omissione all'Ispettorato Provinciale del Lavoro che avvia la procedura di irrogazione della sanzione. L'articolo 46 del Codice delle pari opportunità puntualizza che nei casi più gravi può essere disposta la sospensione per un anno dei benefici contributivi eventualmente goduti dall'azienda. L'Ispettorato regionale, in questo caso, deve segnalare agli istituti che hanno concesso il beneficio di provvedere a comminare la sanzione con la sospensione del



beneficio già concesso. La norma è stata criticata per il suo contenuto eccessivamente generico che lascia ampi margini di discrezionalità all'Ispettorato sulla valutazione di quelle che devono ritenersi le fattispecie di inadempimento più gravi, sulla scelta dei benefici da revocare, sulla graduazione dell'entità della sanzione.

Sempre in tema di azioni positive, l'articolo 49 del Codice delle pari opportunità, intitolato "Azioni positive nel settore radiotelevisivo" stabilisce che la concessionaria pubblica ed i concessionari privati per la radio diffusione sonora o televisiva in ambito nazionale, nella loro indubbia qualità di datori di lavoro, possono promuovere azioni positive. I concessionari redigono ogni due anni, un rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile che deve essere trasmesso alla Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna. Per tale rapporto non è stato indicato il termine finale da considerare ai fini della rilevazione della situazione del personale né il termine ultimo entro cui deve essere provveduto alla trasmissione. Non ci sono rilevamenti sull'ottemperanza dell'obbligo di redazione del rapporto da parte delle società concessionarie.

In conclusione, tale norma ha l'obiettivo di rafforzare e riaffermare nel settore radiotelevisivo l'importanza della promozione delle politiche di pari opportunità soprattutto in ragione dell'ampia platea che recepisce la diffusione dei messaggi trasmessi attraverso i mezzi sia della radio che della televisione.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 326-347.

## *2. Discriminazione diretta-indiretta e relativi divieti*

Tra gli obiettivi fondamentali che le azioni positive si propongono di raggiungere vi è l'eliminazione delle forme di discriminazione. A tal proposito la Corte di giustizia europea ha elaborato nel corso degli anni, una sofisticata nozione di discriminazione con tratti unitari ai diversi divieti, tutti riconosciuti espressione del principio generale della parità di trattamento. L'approccio unitario è stato seguito anche dal legislatore comunitario, che ha definito in maniera uniforme la nozione di discriminazione in varie direttive. Così tale nozione assume una formulazione composita e articolata nelle quattro varianti della discriminazione diretta, indiretta, molestia e ordine di discriminare. La compiuta formulazione si ritrova anche nella normativa nazionale e, da ultimo, nel Codice delle pari opportunità tra uomo e donna che ripartisce la nozione tra, da una parte, la discriminazione diretta e indiretta e, dall'altra, le molestie e molestie sessuali.

Per quanto riguarda la discriminazione diretta, l'articolo 25, comma 1, del suddetto Codice afferma che costituisce discriminazione diretta qualsiasi atto, patto o comportamento che produce un effetto pregiudizievole discriminando le lavoratrici o i lavoratori in ragione del loro sesso e, comunque, il trattamento meno favorevole rispetto a quello di un'altra lavoratrice o di un altro lavoratore in situazione analoga. Nella prima frase è rilevante l'espressa estensione degli atti che possono determinare una discriminazione: la trilogia atto, patto o comportamento è tale da comprendere qualsiasi manifestazione di volontà o condotta proveniente da un soggetto pubblico o privato a prescindere dalla forma giuridica da essa assunta. La seconda frase esprime il vero divieto di discriminazione determinato dallo svantaggio subito da lavoratrici o lavoratori rispetto a quello di un'altra lavoratrice o di un altro lavoratore in situazione analoga. La norma tutela quindi qualsiasi persona, a prescindere dal sesso, contro qualsiasi discriminazione subita in ragione del sesso in ambito lavorativo. Si tratta di una tutela che, protegge chiunque subisce uno svantaggio per il solo motivo del sesso. Se nella maggioranza dei casi le discriminazioni sono perpetrate nei confronti delle donne, si sono avute alcune pronunce sia della Corte costituzionale che della Corte di giustizia europea che hanno ravvisato la diretta discriminatorietà di disposizioni nei confronti di uomini. Il fatto che l'articolo 25, comma 1, riguardi le lavoratrici o i lavoratori non significa che la discriminazione per essere tale debba riguardare una pluralità di persone; la comparazione è effettuata rispetto

ad un'altra lavoratrice o lavoratore, al singolare ed è centrale nella valutazione dell'esistenza di una discriminazione sia diretta sia indiretta. In altri termini non interessa che le situazioni siano regolate bene o male, non interessa l'allocazione delle risorse, ma che le situazioni simili non siano trattate diversamente provocando uno svantaggio. Tecnicamente si può parlare di discriminazione solo quando la differenza di trattamento è prodotta rispetto a situazioni comparabili e giudicate simili, oppure quando a situazioni oggettivamente diverse è praticato un trattamento identico. L'intero giudizio volto ad accertare l'esistenza di una discriminazione dipende dalla preliminare assunzione dell'uguaglianza delle fattispecie poste a confronto e rispetto alle quali una lavoratrice o un lavoratore denunci di avere subito un trattamento meno favorevole. Improntata a garantire l'effettività della tutela è anche l'assenza nella nozione di discriminazione, della volontà discriminatoria dell'autore dell'atto. L'obiettivo della tutela antidiscriminatoria non è tanto sanzionare chi ha adottato l'atto discriminatorio quanto rimuovere l'effetto avverso che quell'atto comporta. Ciò consente di ampliare l'ambito di applicazione del divieto di discriminazione a casi nei quali sarebbe praticamente impossibile dimostrare la volontà di discriminare in capo all'autore dell'atto, sia un soggetto pubblico o un privato. La non necessità non significa irrilevanza, dato che ogni qual volta sia possibile dimostrare anche la volontà di discriminare, l'azione della pretesa vittima avrà maggiori possibilità di successo. La definizione di discriminazione diretta è la stessa sia in ambito nazionale che comunitario.

La nozione di discriminazione, in tutti i settori nei quali è contemplata, è sempre stata intesa comprendente le discriminazioni dirette e indirette. Secondo la Corte costituzionale il principio di uguaglianza ha una generale applicazione nei rapporti della vita, considerati nella loro conformazione. Anche la Corte di giustizia europea ha sempre affermato che il principio della parità di trattamento vieta le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza e qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, perviene allo stesso risultato. La protezione contro la discriminazione ha consentito di valutare gli effetti discriminatori di atti normativi o di prassi che, sebbene apparentemente neutri, producono nei fatti discriminazione, contrastando prassi che, per le diverse caratteristiche fisiche tra uomini e donne e per il maggiore ruolo assegnato alla donna nella cura e gestione della casa e della famiglia, finiscono per escludere più le donne degli uomini. La giurisprudenza della Corte costituzionale sostiene che l'articolo 3, primo comma, della Costituzione pone un principio avente un valore fondante, e perciò

inviolabile, diretto a garantire l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e a vietare che il sesso costituisca fonte di discriminazione nel trattamento giuridico delle persone. Il secondo comma dello stesso articolo, oltre a stabilire un autonomo principio di eguaglianza sostanziale e di parità delle opportunità fra tutti i cittadini nella vita sociale, economica e politica, esprime un criterio interpretativo che si riflette anche sulla latitudine e sull'attuazione da dare al principio di eguaglianza formale, nel senso che ne qualifica la garanzia in relazione ai risultati effettivi prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita, grazie al primario imperativo costituzionale di rimuovere i limiti di fatto all'eguaglianza e di perseguire l'obiettivo finale della piena autodeterminazione della persona e quello della effettiva partecipazione alla vita della comunità.

In ambito comunitario si è affermata, grazie alla giurisprudenza, una nozione ampia di discriminazione indiretta, diventando questa l'elemento di maggiore incisività del divieto di discriminazione così differenziandosi anche dagli ordinamenti che, pur avendo un analogo strumento, garantiscono una protezione meno efficace. Scompare nella nuova definizione comunitaria il riferimento alla quota nettamente più elevata di individui appartenenti ad uno dei due sessi, bastando che la discriminazione riguardi le persone di un determinato sesso. Inoltre la definizione esplicita la rilevanza della produzione di un particolare svantaggio a carico delle persone di un determinato sesso. Nella definizione originaria era determinante l'elemento quantitativo; in quella attuale invece è rilevante la produzione dello svantaggio rispetto alle persone di un altro sesso indipendentemente dalla quantità delle persone coinvolte. Infine, comune alle nozioni di discriminazione diretta e indiretta è l'irrelevanza dell'intenzione dell'autore del trattamento discriminatorio. La giurisprudenza e la normativa derivata forniscono una tutela nei confronti della discriminazione orientata più sugli effetti delle misure contestate piuttosto che sulla condotta dell'autore. Si tratta di un aspetto particolarmente importante data la diffusa difficoltà di riuscire a provare l'intento discriminatorio sia da parte di un privato cittadino sia da parte di un'istituzione o del legislatore.<sup>84</sup>

Quando viene riscontrata una discriminazione il convenuto può riuscire a legittimare il proprio trattamento dimostrando l'esistenza di una giustificazione. La giurisprudenza della Corte di giustizia europea, pur con alcune eccezioni, tende a non ammettere nei casi di discriminazione diretta alcuna giustificazione al di fuori di quelle espressamente

---

<sup>84</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 133-157.

previste, mentre nei casi di discriminazione indiretta possono intervenire anche giustificazioni oggettive non espresse. In particolare, per le discriminazioni indirette, accertato che sussiste una differenza di trattamento, questa può ancora ritenersi legittima e, quindi non discriminatoria, nel caso si verifichi che disposizioni criteri o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il conseguimento siano appropriati e necessari.

La tutela garantita contro le discriminazioni è più o meno severa a seconda di quali tipi di giustificazioni si ritengono ammissibili. Cruciale è il giudizio di ammissibilità delle giustificazioni oggettive basate su esigenze economiche adottate dagli Stati o dai privati. Altre volte la distinzione può essere giustificata dagli obiettivi perseguiti dal legislatore statale o comunitario. La Corte di giustizia dell'Unione europea compie in ultima analisi tale valutazione, e possiede un'ampia discrezionalità a riguardo. Le giustificazioni oggettive che rendono legittimi comportamenti altrimenti discriminatori sono cosa del tutto diversa dalle circostanze oggettive che giustificano una differenza di trattamento. Le circostanze oggettive delle fattispecie che giustificano una differenza di trattamento sono le caratteristiche stesse della fattispecie: se queste non risultano analoghe allora il trattamento diverso è considerato legittimo; mentre le giustificazioni oggettive concernono le finalità di trattamento che produce una discriminazione. La giustificazione oggettiva consente di prendere in considerazione interessi contrapposti: quello della vittima e quello dell'autore della misura, per verificare se la ragione di quest'ultimo giustifica lo svantaggio causato al primo. Si tratta di una categoria non tipizzata nella quale possono essere incluse una pluralità di circostanze e che opera nel rispetto di due condizioni:

- 1) l'essere rivolte a perseguire una finalità legittima;
- 2) l'essere realizzate con mezzi appropriati e necessari.

Quanto alla legittimità della finalità si tratta di una espressione ampia che viene soddisfatta in molti casi. In particolare occorrerà chiarire se il perseguimento di una finalità economica da parte di un'impresa o di un ente pubblico è considerata sufficiente a fondare una giustificazione oggettiva. L'altra condizione richiama il principio di proporzionalità e anche in questo caso non è una condizione restrittiva: se la finalità perseguita è considerata legittima può accadere che lo svantaggio praticato nei confronti di alcuni soggetti sia prodotto da un comportamento appropriato perché idoneo a conseguire lo scopo. Tuttavia

esso deve essere necessario, cioè deve costituire l'unico mezzo per raggiungere il risultato in questione. La portata concreta di questa clausola è rimessa all'interpretazione degli organi giurisdizionali; trattandosi di un aspetto che incide concretamente sulla portata della tutela contro le discriminazioni anche la Corte di giustizia dell'Unione europea deve chiarirne l'interpretazione.

Sul piano interno la nozione di discriminazione indiretta è parte della normativa di recepimento delle normative comunitarie ma sono pochi i casi di applicazione ed ancora meno quelli sfociati in giudizi, per cui l'elaborazione è stata minore. Inoltre la nozione che oggi troviamo nel Codice delle pari opportunità presenta una discrepanza rispetto a quella delle direttive comunitarie, soprattutto in punto di giustificazioni oggettive. Secondo l'articolo 25, comma 2, del suddetto Codice, si ha discriminazione indiretta 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 ai lavoratori dell'altro sesso salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purchè l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari. Nella nozione scompare la stessa nozione di giustificazione oggettiva che invece nel diritto comunitario individua un filone giurisprudenziale ricco, trasversale alle libertà di circolazione che consente alla discriminazione di essere uno strumento flessibile. Nella norma nazionale al posto delle giustificazioni oggettive abbiamo i requisiti essenziali dell'attività lavorativa: la norma circoscrive le giustificazioni ammissibili a quelle che corrispondono a requisiti strettamente inerenti allo svolgimento dell'attività lavorativa riecheggiando quanto disposto dall'articolo 27, comma 6, dello stesso Codice delle pari opportunità, laddove indica che non costituisce discriminazione condizionare all'appartenenza ad un determinato sesso l'assunzione in attività della moda, dell'arte e dello spettacolo, quando ciò è essenziale alla natura del lavoro o della prestazione. Infatti a livello comunitario si afferma che gli Stati membri possono stabilire che una differenza di trattamento basata su una caratteristica specifica di un sesso non costituisce discriminazione laddove, per la particolare natura delle attività lavorative o per il contesto in cui esse vengono espletate, tale caratteristica costituisce un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, a patto che l'obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato. Il legislatore nazionale ha travisato i concetti di giustificazione oggettiva e di requisito essenziale allo svolgimento dell'attività lavorativa:

- le giustificazioni oggettive, perché risultano eccessivamente limitate impedendo loro di rendere flessibile la nozione di discriminazione indiretta prendendo in considerazione anche le molteplici e variabili esigenze del datore di lavoro;
- i requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, perché questi devono riguardare sia la discriminazione diretta che la discriminazione indiretta ed essere individuati dagli Stati e non lasciati all'apprezzamento del datore di lavoro.

In attesa di un intervento normativo che elimini le discrasie attualmente presenti, bisogna sottolineare che è sempre possibile ovviare alle lacune della normativa nazionale interpretandola in maniera conforme alle direttive comunitarie. Si potrebbero considerare le disposizioni comunitarie contenenti le nozioni di discriminazione produttive di effetti diretti (solo verticali, trattandosi di direttive), essendo le disposizioni in questione sufficientemente chiare, precise e incondizionate. Ciò vale anche per le giustificazioni oggettive essendo tale concetto ampiamente chiarito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che lo ha sempre ritenuto inerente alla nozione di discriminazione diretta.<sup>85</sup>

Il Codice delle pari opportunità elenca i divieti di discriminazione riprendendoli dalla legge n. 66/1963, dalla legge n. 903/1977, dalla legge n. 125/1991 e dal decreto legislativo 24/2000. Dalla sistematica del Codice emerge che la disciplina del principio della parità di trattamento tra uomo e donna nel lavoro, costituzionalmente garantito dall'articolo 37 della Costituzione e declinato secondo la tecnica del divieto sanzionato, a seconda delle diverse ipotesi, sotto il profilo civile, penale ed amministrativo, continua a rimanere uno degli assi portanti della normativa antidiscriminatoria di genere. La legge in buona sostanza ribadisce la regola della parità di diritti della donna lavoratrice nei contesti del lavoratore, prevista da norma di rango costituzionale che, se correttamente intesa, comporta un controllo di tutti gli atti e patti rilevanti per la costituzione, lo svolgimento e la cessazione del rapporto di lavoro. Essa introduce un elemento ancora di portata dirompente, poiché assoggetta a tale verifica gli atti giuridicamente vincolanti o dovuti e quelli che postulano l'esercizio di poteri discrezionali del datore, quali le assunzioni, le scelte di carriera, le modifiche delle

---

85 De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 160-170.

mansioni, i licenziamenti ecc. La formula atti e patti può riferirsi ad ogni specie di atto giuridico unilaterale o bilaterale, anche privo di rilevanza negoziale e realizzato da qualsiasi soggetto. La sanzione per l'inadempimento è la nullità dell'atto discriminatorio.

Il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sul sesso è esteso alle ipotesi di accesso al lavoro in forma subordinata e autonoma e all'attività lavorativa espressa in qualsiasi forma qualunque sia il settore ed il ramo di attività ed a tutti i livelli della gerarchia professionale. L'incidenza del divieto attiene alla formazione, conclusione e determinazione del contenuto del contratto; i soggetti vincolati all'osservanza del precetto sono i datori di lavoro e le organizzazioni sindacali di lavoratori o di datori di lavoro e gli enti costituiti dai lavoratori appartenenti ad una determinata categoria professionale, sia sotto il profilo dell'affiliazione che dell'attività di tale ambito, ed alle prestazioni erogate da tali organizzazioni. L'ampiezza del divieto permette di farvi rientrare le ipotesi nelle quali il sesso è incluso fra i requisiti per l'accesso al lavoro e le ipotesi in cui si richiedono requisiti non correlati al contenuto professionale del lavoro. Il divieto riguarda le iniziative in materia di orientamento e formazione professionale ed è previsto anche per le procedure di selezione, compreso il concorso pubblico, attuate da datori di lavoro pubblici e privati. Al divieto di discriminazione si applicano eventuali deroghe; innanzitutto sono ammesse per mansioni di lavoro particolarmente pesanti individuate attraverso la contrattazione collettiva. In tal caso il limite al lavoro femminile è tradizionalmente giustificato dalle caratteristiche biologiche della donna che impongono speciali esigenze di protezione psicofisica. Un'ulteriore deroga al divieto si giustifica quando il genere (femminile o maschile) rappresenta la condizione determinante, quindi va considerato un requisito professionale in sé per l'esercizio dell'attività. Tale eccezione incontra un doppio limite: il settore di attività e la natura del lavoro o della prestazione. Pertanto il datore di lavoro deve provare che l'assunzione di un uomo o di una donna è necessaria e non solo più opportuna o conveniente, in rapporto al contenuto specifico del lavoro o alle condizioni del suo svolgimento.

Il divieto di discriminazione nel trattamento retributivo è ricollegato all'articolo 37 della Costituzione che sancisce per la donna al lavoro parità di diritti e, a parità di lavoro, parità retributiva. Il principio di parità retributiva impone l'adozione di eguali criteri di valutazione del lavoro per i due generi. Pertanto è illegittimo adottare, anche indirettamente, un sistema classificatorio che a priori distingue tra lavoro tipicamente



maschile e lavoro tipicamente femminile o tra lavori leggeri e lavori pesanti. Ogni separazione aprioristica è di per sé lesiva del principio d'eguaglianza e l'unicità dei criteri di valutazione è condizione necessaria e non sufficiente per il rispetto del principio stesso. Infatti vi è discriminazione nel caso in cui si applicano criteri rigorosamente comuni per i due sessi, quando questi parametri comportano una diversa ed inferiore valutazione del lavoro femminile rispetto a quello maschile. E' necessario predisporre interventi adeguati per dare effettività al precetto di garantire parità di trattamento economico a situazioni eguali e per esercitare un controllo antidiscriminatorio sui criteri di valutazione del lavoro. L'indagine deve estendersi agli atti e patti in cui si riscontra l'adozione di criteri di inquadramento cui un numero proporzionalmente inferiore di donne sia in grado di rispondere. Quando il sottoinquadramento del lavoro femminile non si verifica per ragioni di intrinseca discriminatorietà dei criteri di classificazione del lavoro ma per fenomeni storici di segregazione, l'intervento dovrà incidere con modalità promozionali verso il superamento di tali criticità mediante una complessiva strategia, con il coinvolgimento della Consigliera regionale di parità.

Il divieto di discriminazione nello svolgimento della prestazione lavorativa e nella carriera deve essere inteso con ampiezza, in modo tale da ricomprendere sia le discriminazioni dirette sia quelle indirette, realizzate attraverso criteri di scelta o premiali che, apparentemente comuni per uomini e donne, incidono di fatto più sfavorevolmente rispetto agli appartenenti ad un gruppo piuttosto che ad un altro. Il divieto si applica agli atti finalizzati direttamente alle promozioni e ai meccanismi di riconoscimento della professionalità o di promozione della mobilità verticale che devono essere predisposti in maniera omogenea per uomini e donne.

Il divieto di discriminazione nell'accesso alle prestazioni previdenziali comprende l'opzione riservata alle lavoratrici per la prosecuzione dell'attività lavorativa fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini, il diritto della donna lavoratrice, in alternativa, di percepire gli assegni familiari, le aggiunte di famiglia e le maggiorazioni pensionistiche per familiari a carico e infine le prestazioni ai superstiti erogate da Inps e Inail. S'intende assicurato, per le prestazioni mediche, contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in agricoltura, il coniuge del proprietario, mezzadro ed affittuario, se presta abitualmente opera manuale nell'azienda agricola. Il principale tema di riflessione è quello legato al mantenimento di un criterio differenziato per genere circa l'età per il

raggiungimento del diritto alle prestazioni previdenziali di vecchiaia ed alle sue implicazioni sotto il profilo del principio d'eguaglianza. Il dibattito è aperto e di grande attualità, ci si domanda se la conservazione di un trattamento privilegiato nel coefficiente di trasformazione pensionistico è uno strumento adatto a colpire le tante ingiustizie subite dalle donne nel mercato del lavoro in termini di minori opportunità di occupazione, carriera e retribuzione.<sup>86</sup>

Per quanto riguarda il divieto di discriminazione nell'accesso agli impieghi pubblici, la donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera salvi i requisiti stabiliti dalla legge. L'altezza delle persone non costituisce motivo di discriminazione nell'accesso a cariche, professioni e impieghi pubblici ad eccezione dei casi in cui riguardino quelle mansioni e qualifiche speciali, per le quali è necessario definire un limite di altezza e la misura di detto limite, indicate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, le organizzazioni sindacali più rappresentative e la Commissione per la parità tra uomo e donna, fatte salve le specifiche disposizioni relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il divieto di discriminazione nell'arruolamento nelle Forze armate e nei Corpi speciali si esplica con la possibilità per le Forze armate ed il Corpo della guardia di finanza di avvalersi, per l'espletamento dei propri compiti, di personale maschile e femminile.

Il divieto di discriminazione nel reclutamento nelle Forze armate e nel Corpo della guardia di finanza è ricollegato alla possibilità di reclutare personale militare femminile su base volontaria secondo le disposizioni vigenti per il personale maschile, salvo quanto previsto per l'accertamento dell'idoneità al servizio dalla legge n. 380/1999 e salve le aliquote d'ingresso eventualmente previste, in via eccezionale, con il decreto adottato ai sensi della legge stessa. Il personale femminile che frequenta i corsi regolari delle accademie e delle scuole allievi marescialli e allievi sergenti e i corsi di formazione iniziale degli istituti e delle scuole delle Forze armate, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, nonché il personale femminile volontario di truppa in fase di addestramento e specializzazione iniziale, è posto in licenza straordinaria per maternità a decorrere dalla presentazione all'amministrazione della certificazione attestante lo stato di

---

<sup>86</sup> De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 189-222.

gravidanza, fino all'inizio del periodo di congedo di maternità previsto dal decreto legislativo n. 151/2001. Il periodo di assenza dal servizio, trascorso in licenza straordinaria per maternità, non è computato nel limite massimo previsto per le licenze straordinarie. Il personale femminile che frequenta i corsi regolari delle accademie e delle scuole allievi marescialli e allievi sergenti e i corsi di formazione iniziale degli istituti e delle scuole delle Forze armate, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, posto in licenza straordinaria per maternità può chiedere di proseguire il periodo formativo con esenzione di qualsiasi attività fisica, fino all'inizio del periodo del congedo di maternità. L'accoglimento della domanda è disposto dal Comandante di corpo, in relazione agli obiettivi didattici da conseguire e previo parere del dirigente del servizio sanitario dell'istituto di formazione.

Il divieto di discriminazione nelle carriere militari prevede che lo stato giuridico e l'avanzamento del personale militare femminile è disciplinato dalle disposizioni vigenti per il personale militare maschile delle Forze armate e del Corpo della guardia di finanza. Le amministrazioni interessate disciplinano gli specifici ordinamenti dei corsi presso le accademie, gli istituti e le scuole di formazione in relazione all'ammissione ai corsi stessi del personale femminile.<sup>87</sup>

Il divieto di licenziamento per causa di matrimonio è ricollegato alla finalità di contrasto verso la pratica di liberarsi preventivamente di quelle lavoratrici che coniugandosi appaiono prossime a divenire madri, entrando a far parte di quel personale ritenuto ingiustamente più assenteista e con minore rendimento. Tale divieto richiama il fenomeno antico delle clausole di nubilitato che prevedono la risoluzione automatica del rapporto nel momento in cui la lavoratrice contrae matrimonio; queste clausole, di qualsiasi genere esse siano ed in qualsivoglia tipologia di contratti o regolamenti siano contenute, sono nulle e si hanno per non apposte. La prescrizione applica il principio della conservazione dei negozi giuridici, salvando la validità del contratto di lavoro e caducando solo la clausola nulla. Sono nulli i licenziamenti attuati a causa di matrimonio. Per sollevare la lavoratrice ricorrente dall'onere di provare l'illecito motivo determinante il recesso, il licenziamento si presume disposto per causa di matrimonio quando interviene nel periodo intercorrente tra la richiesta di pubblicazioni ed un anno successivo dalla celebrazione. Si tratta di una presunzione assoluta e il datore di lavoro può superarla solo

---

<sup>87</sup> [www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06198dl.htm](http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06198dl.htm).

se è in grado di provare che il licenziamento è avvenuto per uno dei tre motivi previsti dalla disciplina di tutela della lavoratrice madre come eccezione al divieto di licenziamento. Sono nulle le dimissioni rassegnate dalla lavoratrice nello stesso periodo per cui è prevista la nullità del licenziamento, fatto salvo il caso in cui la medesima riconfermi il proprio recesso unilaterale entro un mese davanti alla Direzione Provinciale del Lavoro. Il provvedimento che dichiara la nullità del licenziamento dispone la corresponsione, a favore della lavoratrice allontanata dal lavoro, della retribuzione globale di fatto fino al giorno della riammissione in servizio. La lavoratrice che, invitata a riassumere servizio, dichiara di recedere dal contratto entro dieci giorni dal ricevimento dell'invito, ha diritto al trattamento previsto per le dimissioni per giusta causa, ferma restando la corresponsione della retribuzione fino alla data del recesso. Tutto ciò si applica sia alle lavoratrici dipendenti da imprese private di qualsiasi genere, escluse quelle addette ai servizi familiari e domestici, sia a quelle dipendenti da enti pubblici, salve le clausole di migliore favore previste per le lavoratrici nei contratti collettivi ed individuali di lavoro e nelle disposizioni legislative e regolamentari.

L'articolo 41 del Codice delle pari opportunità contiene una serie di disposizioni eterogenee, accumulate dalla loro finalità repressivo-sanzionatoria dei comportamenti discriminatori.

Il primo comma stabilisce che ogni accertamento amministrativo e giudiziario di atti, patti o comportamenti discriminatori diretti o indiretti, palesi od occulti, individuali o collettivi, posti in essere da soggetti ai quali sono stati accordati benefici ai sensi delle vigenti leggi dello Stato, ovvero che hanno stipulato contratti di appalto attinenti l'esecuzione di opere pubbliche, di servizi o di forniture, viene comunicato immediatamente dalla Direzione Provinciale del Lavoro territorialmente competente ai Ministri nelle cui amministrazioni è stata disposta la concessione del beneficio o dell'appalto. Essi possono, discrezionalmente, revocare il beneficio o nei casi più gravi o nell'ipotesi di recidiva, escludere il responsabile per un periodo di tempo fino a due anni da qualsiasi ulteriore concessione di agevolazioni finanziarie e creditizie o da qualsiasi appalto. Ciò vale anche quando si tratta di agevolazioni finanziarie o creditizie, o di appalti concessi da enti pubblici ai quali la Direzione Provinciale del Lavoro comunica direttamente la discriminazione accertata per l'adozione delle sanzioni previste. Questo meccanismo sanzionatorio è considerato una *extrema ratio* e lo conferma l'esenzione in

caso di conciliazione promossa tramite le Consigliere regionali o provinciali e la conciliazione delle vertenze collettive promossa dalla Consigliera regionale di Parità.

Fino ad oggi è mancata l'applicazione pratica della sanzione, probabilmente perché risultano scarsi gli accertamenti di comportamenti discriminatori, presupposto indispensabile per l'attivazione della procedura sanzionatoria. Tale spiegazione non è sufficiente a chiarire la sostanziale inoperatività della norma, infatti negli ultimi anni sono incrementati gli accertamenti, soprattutto grazie ad una maggiore operatività delle Consigliere di Parità e in nessuno dei casi trattati e conclusi con sentenza appare attivata la procedura sanzionatoria dell'articolo 41 del Codice delle pari opportunità. Le fasi della procedura sono due, la prima consiste nell'accertamento del comportamento discriminatorio di cui è titolare la Direzione Provinciale del Lavoro e la seconda riguarda l'applicazione della sanzione di cui sono titolari i Ministri competenti per l'amministrazione erogante il beneficio o gli enti pubblici che hanno concesso appalti e contributi. La norma ignora il meccanismo implicito antecedente alla prima fase, consistente nell'accertamento della discriminazione e nella comunicazione della stessa alla Direzione, pertanto tale adempimento resta eventuale. Sarebbe auspicabile l'introduzione di un'esplicita previsione di comunicazione dell'accertamento da parte dell'Autorità Giudiziaria verso la Direzione Provinciale del lavoro ed una implementazione del percorso formativo degli ispettori del lavoro e della loro relazione sinergica con le Consigliere di parità.

Il secondo comma dell'articolo 41 è l'unica norma sanzionatoria di rilievo penale dell'intero Codice ed applica un'ammenda per l'inosservanza delle disposizioni contenute negli articoli 27 commi 1, 2 e 3, 28, 29, 30 commi 1, 2, 3 e 4. La disposizione introduce un ulteriore ed autonomo sistema di tutela delle stesse situazioni sostanziali contemplate nel sistema sanzionatorio predisposto da altre norme del Codice stesso. Pertanto, è concreta la possibilità di sovrapposizione degli strumenti di tutela attivabili ad iniziativa individuale di tutela penale quale rimedio conseguente alla rilevanza pubblicistica dell'interesse protetto. In tale prospettiva acquisisce una rinnovata importanza il ruolo processuale della Consigliera di parità, ove si consideri l'ipotesi della sua costituzione di parte civile nell'instaurando processo penale, la cui ammissibilità sembra compatibile con l'indirizzo evolutivo formatosi in giurisprudenza rispetto agli enti ed organismi esponenziali di interessi diffusi. In relazione al divieto di discriminazione sessuale nelle assunzioni, nella

formazione, orientamento, perfezionamento ed aggiornamento professionale, può accadere la sovrapposizione di diversi strumenti di tutela. Infine bisogna sottolineare il carattere irrisorio della pena pecuniaria prevista dal secondo comma, consistente nell'ammenda da un minimo di 103 euro a 516 euro.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> De Marzo *"Il Codice delle pari opportunità"* Giuffrè, Milano, 2007, 228-243.

### 3. Servizi di consulenza per le donne

L'ordinamento italiano ha introdotto i servizi di consulenza per le donne tra gli strumenti di supporto all'attuazione delle politiche delle pari opportunità tra i due sessi. Tali servizi, infatti, sono nati per dare un sostegno concreto a tutte le donne e si propongono di diffondere una maggiore consapevolezza dei diritti ed un'ampia valorizzazione dei ruoli svolti dalle donne nei diversi contesti economico-sociali. La possibilità di usufruire dei servizi di consulenza permette alle donne di riflettere correttamente sulle scelte che devono effettuare in relazione ad ogni aspetto della vita. Se considerati nel complesso solo il 4,5% degli enti territoriali offre servizi di consulenza alle donne e la quota assume proporzioni completamente differenti nelle unità amministrative di maggiori dimensioni. La presenza di queste strutture è particolarmente capillare nei Comuni capoluogo (60%) e l'incidenza percentuale aumenta al crescere della classe di ampiezza demografica, passando dallo 0,3% rilevato per i Comuni con meno di 1.000 abitanti, al 18% registrato tra i Comuni con oltre 15.000 abitanti. Anche a livello provinciale, sono numerose (36%) le amministrazioni che si sono attivate in questo senso. E' possibile collocare i servizi lungo un ipotetico *continuum*, dove ad un'estremità trovano posto i centri (variamente denominati centri donna, centri risorse di parità ecc.), ovvero le realtà potenzialmente più articolate ed indirizzate ad offrire una consulenza ad ampio spettro, non settoriale, nonché rivolti esclusivamente ad un'utenza femminile. Il polo opposto è invece rappresentato da quelle attività di consulenza che oltre ad essere dirette solo su tematiche specifiche risultano anche erogate all'interno di servizi non esclusivamente dedicati alla popolazione femminile. Verso il centro del nostro ipotetico *continuum* possiamo infine inserire i servizi che pur offrendo una consulenza a carattere specifico/settoriale sono comunque dedicati all'utenza femminile (sportelli o servizi donna). Di conseguenza il panorama dell'offerta sintetizzato risulta per lo più rappresentato da servizi specifici a carattere esclusivo o non esclusivo, mentre il peso dei centri si presenta decisamente minore, raggiungendo solo il 13% del totale.

A livello territoriale, vi sono importanti differenze nella composizione dell'offerta dei servizi. In particolare, tra le Province ed i Comuni capoluogo prevale la tendenza a realizzare strutture dedicate sia a carattere specifico che generale, dal momento che a livello provinciale l'offerta è costituita esclusivamente da centri o sportelli donna e, tra i

Comuni capoluogo, i servizi di consulenza in strutture non esclusive pur essendo presenti, rappresentano una quota marginale. Questa ultima tipologia di servizi risulta invece prevalente nei Comuni non capoluogo, rappresentando più della metà dell'offerta complessiva.

Dalle informazioni che forniscono gli enti relativamente alle finalità dei servizi ed al tipo di prestazioni erogate è possibile trarre qualche indicazione relativa all'ambito tematico di competenza. Un terzo delle iniziative è riconducibile a consulenze per il lavoro e la formazione. Particolarmente consistente si presenta anche l'insieme delle attività di supporto alla conciliazione, all'accessibilità dei servizi territoriali ed alle prerogative previste dalla legislazione di parità, seguite dalle iniziative a carattere generale di sensibilizzazione e di supporto informativo e dall'insieme delle prestazioni a carattere socio-assistenziale. Tra i centri, prevalgono quelli con finalità generali di sensibilizzazione ed informazione sulle problematiche di genere, seppure risulti consistente anche l'offerta di supporto ai problemi della conciliazione. Diversamente, per le altre tipologie, la grande maggioranza degli sportelli e delle attività di consulenza erogate da servizi non esclusivamente dedicati alle donne, è rappresentato da prestazioni a carattere specifico, per lo più inerenti all'inserimento lavorativo, relativamente frequente risulta anche l'offerta a carattere socio-assistenziale e di supporto all'accessibilità ai servizi territoriali.

Analizzando gli elementi strutturali dei servizi di consulenza, prendendo in considerazione l'anno di costituzione e di attivazione delle strutture, possiamo in primo luogo osservare come si tratti di realtà che hanno avuto uno sviluppo recente. La maggioranza dei servizi risulta infatti attivata dopo il 2000 e circa un terzo negli ultimi anni, ovvero tra il 2004 ed il 2006.

I ritardi maggiori si rilevano per i centri, dove nel 22% dei casi l'erogazione delle attività è avvenuta negli anni successivi all'istituzione del servizio, contro il 14% rilevato per gli sportelli ed il 16% registrato per i servizi non esclusivi. Passando ad esaminare il periodo di attivazione per tipologia di servizio, risulta che negli ultimi anni vi è stata la tendenza a concentrarsi soprattutto sull'attivazione di strutture meno complesse. I centri risultano essere le realtà con una storia più lunga (la maggior parte è stata attivata prima del 2001), tuttavia sembrano conoscere una buona espansione anche negli ultimissimi anni.

Dal punto di vista organizzativo, quattro servizi su dieci sono funzionalmente autonomi, mentre i restanti sei risultano inseriti in un altro servizio o in un'altra struttura



dell'amministrazione, prevalentemente nei servizi per il lavoro e nei servizi sociali, non mancano comunque casi in cui il servizio è incardinato in strutture amministrative, educative e di altro tipo (quali centri civici ecc). Il confronto per ente rivela importanti differenze tra i diversi ambiti territoriali. In particolare, tra le iniziative realizzate dalle Province e dai Comuni di maggiori dimensioni (capoluoghi e altri comuni con oltre 15.000 ab.) la quota di servizi inseriti in altre strutture scende, rispettivamente al 50% ed al 56%, a differenza dei Comuni con un'ampiezza demografica minore dove tale condizione accomuna sette servizi su dieci. Anche in rapporto alle strutture d'inserimento dei servizi vi è una diversa composizione in base alla tipologia dell'ente locale, nei contesti con una dimensione demografica più consistente vi è una minore dispersione tra le diverse strutture dell'ente in favore di una maggiore concentrazione nei servizi pari opportunità, politiche di genere e servizi per il lavoro. Indipendentemente dalle modalità di inserimento nelle strutture degli enti, la maggioranza dei servizi ha comunque un'articolazione organizzativa contenuta, dal momento che solo un servizio su dieci dispone di sedi decentrate, mentre i restanti casi risultano localizzati in un'unica sede. Per quanto riguarda la dotazione informatica, emerge un quadro complessivo piuttosto positivo, con l'86% di servizi che dispone di una fornitura informatica di base costituita da almeno un PC e da una postazione internet. Nonostante la presenza degli strumenti necessari, una quota consistente di servizi utilizza esclusivamente modalità non informatizzate per la raccolta ed archiviazione dei dati sull'utenza, situazione che coinvolge in media quattro iniziative di consulenza su dieci erogate in strutture non esclusive.<sup>89</sup>

In merito alle modalità di gestione ed agli aspetti finanziari, la maggioranza delle realtà dispone di autonomia finanziaria, essendo dotata di un apposito capitolo di spesa. Tale situazione accomuna il 67% delle iniziative dedicate (centri e sportelli donna), mentre nella categoria delle attività di consulenza in servizi non esclusivi la maggiore parte (53%) non risulta finanziariamente autonoma. Con riferimento alle modalità di gestione, solo una minoranza di servizi viene esternalizzata, in questi casi prevale l'affidamento al privato sociale (cooperative sociali e, soprattutto, associazioni no profit). Diversamente, la maggioranza delle iniziative, viene gestita direttamente dagli enti con personale interno o al più con il supporto di persone esterne unitamente a quelle del proprio organico. I casi di

---

89 Gregorio "Donne e Istituzioni: tra potere e rappresentanza politica" ricerca dell'Istituto regionale della Lombardia" in <http://temi.provincia.milano.it/doc/donne/publicazioni>, Milano, 2007, 197-203.

gestione solo con personale in organico sono relativamente più numerosi nella tipologia delle attività di consulenza erogate in servizi non esclusivamente rivolti all'utenza femminile (50%), mentre la gestione affidata a terzi ed il ricorso esclusivo a personale esterno, anche nella gestione diretta, si presentano mediamente più frequenti tra gli sportelli ed i servizi dedicati. Quasi tutti i servizi hanno sviluppato un raccordo stabile con altre strutture od organizzazioni, in prevalenza sia esterne che interne all'ente territoriale. Appare significativo che la quota di quanti privilegiano i rapporti solo con le realtà esterne risulta superiore a quella di quanti si limitano ad instaurare un raccordo stabile con le sole strutture dell'ente. Per quanto riguarda le strutture interne, sono le realtà a raccordarsi frequentemente con le strutture per l'impiego e l'orientamento lavorativo (centri per l'impiego/lavoro/formazione professionale, informagiovani), nonché con i servizi sociali (assistenti sociali; servizi familiari, servizi per minori). Per quanto attiene alle realtà esterne, anche in questo caso sono i centri per l'impiego ed i servizi di orientamento lavorativo le strutture maggiormente privilegiate, seguite a distanza dalle amministrazioni territoriali (Province, altri Comuni e Comunità montane) e dall'universo dell'associazionismo di genere e di altro tipo. In riferimento alle strutture dedicate (centri/sportelli donne) vi è una maggiore incidenza, nei rapporti interni, tra i servizi sociali, mentre nell'ambito delle relazioni esterne risultano relativamente più frequenti i contatti stabili con le istituzioni di parità (consulte, comitati PO, centri locali di parità), l'associazionismo femminile, i consultori, i centri di studio e ricerca e le comunità di rete via web (operative sulle problematiche di genere e dei servizi per il lavoro).

Le modalità di apertura al pubblico variano sia in relazione al numero di ore, sia rispetto alla distribuzione dell'orario nell'arco della settimana. In media i servizi risultano aperti 2,4 giorni alla settimana, una quota consistente presenta un'accessibilità limitata ad uno giorno (36%) ed un terzo, all'opposto, funziona da cinque a sei giornate alla settimana. In merito alle modalità, in genere viene privilegiata l'apertura al mattino (36%) o pomeridiana (26%), il 14% ricorre invece a modalità alternate e per il 16% l'apertura copre l'intera giornata, mentre il 7% apre solo su appuntamento. Resta da sottolineare come solo il 18% dei servizi sia fruibile anche al sabato. L'accessibilità limitata è probabilmente riconducibile alla scarsa dotazione di personale che caratterizza la maggioranza delle situazioni locali. La media è di due operatori per servizio e nella maggioranza dei casi (60%) le prestazioni vengono erogate con l'impiego di un solo addetto, un ulteriore 32% impiega dai due ai quattro operatori, mentre solo il 8% ricorre all'apporto di più di quattro

persone. Tra i servizi dedicati (centri e sportelli) il 17% impiega più di quattro operatori, contro il 9% rilevato tra i servizi non esclusivi. Inoltre, nei Comuni con una dimensione demografica minore (fino a 15.000 ab.), ben sette servizi su dieci hanno solo un addetto, a fronte del 35% rilevato nei servizi attivati dai Comuni capoluogo o con popolazione superiore ai 15.000 ab. Riguardo alla composizione dell'organico, la maggioranza delle strutture impiega solo operatori a tempo parziale. Oltre al personale interno le amministrazioni ricorrono frequentemente a collaboratori e consulenti esterni, il rapporto è in media di 1,6 professionisti per ogni addetto, mentre le figure professionali impiegate risultano piuttosto diversificate.

Nel complesso, l'utenza dei servizi risulta composta soprattutto da donne disoccupate o inoccupate, con una leggera prevalenza del gruppo anagrafico delle giovani su quello delle adulte. Per quanto attiene alle attività ed alle prestazioni erogate nell'ambito di intervento delle attività di informazione, emerge una maggiore incidenza per le tematiche del lavoro e di accesso ai servizi del territorio. In generale le prestazioni erogate fanno riferimento a diversi aspetti, solo tre servizi su dieci limitano invece la loro azione ad uno o due tipi di supporto informativo, per lo più in materia di mercato del lavoro, legislazione di famiglia ed accessibilità dei servizi. Analogamente a quanto rilevato per gli altri ambiti d'intervento, anche tra le attività di consulenza e orientamento prevalgono le tematiche del lavoro, soprattutto con riferimento alle iniziative di sostegno per l'orientamento lavorativo. Resta da aggiungere come tre servizi su dieci offrano consulenza su più di due aspetti, mentre tre su dieci si limitano ad uno ed altri quattro al massimo a due temi. Anche buona parte delle attività formative è riconducibile alle tematiche dell'inserimento lavorativo, tuttavia in questo caso a prevalere è la formazione legata alle problematiche delle pari opportunità. A tal proposito alcuni enti segnalano anche altre attività, quali: corsi di supporto alla genitorialità, di autostima, di alfabetizzazione e di italiano per le donne straniere. Le attività di consulenza ed assistenza legale assumono un peso consistente solo in alcune realtà, dal momento che il 76% delle strutture fornisce un unico tipo di supporto in questo ambito, nella maggioranza dei casi rappresentato dalle consulenze in materia di diritto del lavoro, o si limita ad indirizzare l'utenza verso i servizi specifici presenti sul territorio. Infine, a proposito delle modalità in cui vengono pubblicizzate le attività, la maggioranza dei servizi ricorre al volantinaggio, seguito a distanza dalle iniziative a mezzo stampa. In quattro casi su dieci vengono utilizzati più di due forme di pubblicizzazione ed,

oltre a quelle elencate, le iniziative vengono divulgate anche attraverso il web (portali, siti internet, newsletters) e con l'ausilio di bacheche/pannelli elettronici comunali.<sup>90</sup>

---

90 Gregorio *“Donne e Istituzioni: tra potere e rappresentanza politica”* ricerca dell'Istituto regionale della Lombardia” in <http://temi.provincia.milano.it/doc/donne/publicazioni>, Milano, 2007, 204-210.

#### *4. Strategie di supporto alla parità*

Sulla base degli obiettivi predisposti per raggiungere le pari opportunità tra uomini e donne nel contesto economico, sociale, culturale e politico, ogni Paese ha elaborato le strategie di supporto alla parità e si è concentrato in particolar modo sul tema del lavoro che abbiamo già esaminato e sul tema della rappresentanza politica femminile che analizzeremo ampiamente nel capitolo successivo.

Possiamo sottolineare che negli ultimi anni le donne hanno raggiunto i più alti livelli d'istruzione, sono entrate nel mondo del lavoro e hanno assunto ruoli importanti della vita pubblica. Uguaglianza di opportunità e crescita occupazionale sono settori d'azione prioritari anche in funzione degli obiettivi della politica sociale, dove si propone di incentivare le azioni a favore della parità tra donne e uomini su quattro priorità:

- 1) il problema dei ruoli legati al genere;
- 2) la partecipazione delle donne al processo decisionale;
- 3) l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare;
- 4) disparità di retribuzione tra donne e uomini.

Per realizzare le pari opportunità viene valorizzato il ruolo delle parti sociali e degli organismi di parità e viene auspicato il miglioramento della governance sulla parità tra i generi a tutti i livelli. Le linee di intervento sono da attuare con politiche interne ed esterne secondo il doppio approccio del mainstreaming di genere e delle azioni positive.

Pur restando prioritario l'obiettivo della parità e delle pari opportunità tra donne e uomini, il concetto di uguaglianza viene ampliato ad altri ambiti, quali razza, origine etnica, religione, convinzioni personali, età, ecc.

Tenendo di conto delle indicazioni europee e delle modalità di intervento definite dalla normativa europea e nazionale già trattata nei capitoli precedenti, possiamo concludere che gli obiettivi strategici sono:

- rafforzare l'azione degli organismi di parità;
- sostenere e promuovere azioni di mainstreaming di genere;

- incrementare la valutazione di impatto di genere delle politiche regionali e locali;
- promuovere la presenza delle donne nei luoghi di decisione;
- sviluppare l'imprenditorialità femminile e le politiche di conciliazione;
- sostenere i percorsi formativi e gli studi universitari per donne e uomini;
- valorizzare l'associazionismo femminile;
- sostenere la rappresentanza delle donne;
- predisporre e organizzare momenti di diffusione, favorendo la trasferibilità di iniziative a favore delle donne, con particolare attenzione allo scambio relativo ad azioni di implementazione e sviluppo di reti, alleanze e servizi;
- promuovere la condivisione delle responsabilità familiari;
- condurre approfondimenti sulle politiche occupazionali condotte a livello nazionale e locale;
- produrre strumenti di trasparenza ed efficacia delle politiche di pari opportunità;
- sviluppare progetti a favore del benessere e dell'integrità fisica;
- valorizzare il patrimonio di conoscenze e di dati sul tema della parità e dell'uguaglianza di opportunità.

E' fondamentale favorire le migliori opportunità e condizioni di vita e di lavoro per tutti su basi di uguaglianza reale, riducendo i divari e la segregazione, fondati sul sesso e rafforzando tutte le politiche di parità e di uguaglianza di opportunità per le donne e gli uomini.

Le indicazioni strategiche servono per predisporre un quadro complessivo di stimoli e di obiettivi che se applicato correttamente può innescare percorsi di miglioramento della condizione sociale, professionale, rappresentativa delle donne. Per raggiungere tale

obiettivo, i documenti comunitari, nazionali, regionali e provinciali, individuano i campi prioritari che possono costituire ambito di ulteriore studio e approfondimento, nonché fondamento per la realizzazione di alleanze forti e concrete per il conseguimento di reali condizioni di pari opportunità.<sup>91</sup>

In Italia, per quanto riguarda le misure realizzate dagli enti territoriali per il sostegno delle politiche di pari opportunità, il 55% delle amministrazioni provinciali ha predisposto almeno tre forme di intervento (soprattutto nella combinazione clausola-delega-organismo) ed un ulteriore 18% ha attivato tutte le misure a disposizione. La situazione nei Comuni è ovviamente nel complesso meno ottimale oltre che più diversificata. Nello specifico, la maggioranza delle amministrazioni, eccetto quelle di minori dimensioni (fino a 5.000 abitanti), ha realizzato almeno un tipo di intervento e il numero degli interventi aumenta al crescere dell'ampiezza del Comune. Da segnalare che nelle realtà amministrative più grandi si evidenzia un particolare attivismo, risultando piuttosto significativa la quota di quante si sono dotate di due o tre misure (la metà circa dei Comuni con oltre 20.000 ab. ed un quarto di quelli della classe 10.000-20.000 ab.). Occorre inoltre precisare, come in questi contesti quasi una amministrazione su dieci si è attivata su tutti i fronti: inserendo una clausola di parità nel proprio Statuto, assegnando una delega in materia, deliberando la costituzione di un organismo di parità ed organizzando un servizio di consulenza per le donne. Quando viene adottata un'unica misura, in genere si tratta della sola presenza della clausola di parità, mentre nei casi in cui l'operato delle amministrazioni risulta più ampio (due interventi), la tipologia più diffusa risulta essere quella che vede accanto alla definizione di una clausola di parità anche l'attribuzione di una delega in materia. Infine, tra quanti hanno adottato tre misure diverse, limitandoci a considerare le realtà più grandi, data la scarsa consistenza di queste situazioni in contesti di piccole dimensioni, la scelta dei grandi Comuni (oltre 20.000 ab.) si è per lo più indirizzata verso la combinazione clausola-delega-servizi, mentre le Province hanno privilegiato l'opzione clausola-delega-organismo.

Dal punto di vista evolutivo è importante confrontare i dati del passato (relativi alla presenza, tra gli enti locali, di organismi di parità, all'assegnazione di deleghe specifiche per le tematiche femminili e alla costituzione di servizi di consulenza per le donne) con

---

<sup>91</sup> "Politiche e strategie di parità e di pari opportunità tra donne e uomini" in [www.provincia.torino.gov.it/pari\\_opportunità/crspo/dwd/politiche\\_strategie.pdf](http://www.provincia.torino.gov.it/pari_opportunità/crspo/dwd/politiche_strategie.pdf), 2-23.

quelli attuali, per verificare come si è modificata la mappa delle risorse istituzionali di parità presenti nei diversi livelli di governo del territorio.

In particolare dal 1998 ad oggi è avvenuto un notevole incremento nel numero di amministrazioni che hanno promosso almeno un intervento in materia di parità. Rispetto al 1998, tale quota è aumentata nelle Province accomunando attualmente la totalità di queste amministrazioni, mentre tra i Comuni è praticamente raddoppiata, passando dal 5,4% all'11,5 per cento. Sotto il profilo della dimensione demografica, il numero dei Comuni che hanno promosso almeno un intervento è aumentato in riferimento a tutte le tipologie, sono stati comunque i contesti più grandi ad avere effettuato i progressi maggiori. Abbiamo detto che l'entità dell'incremento aumenta al crescere dell'ampiezza demografica. L'operato delle amministrazioni è particolarmente differenziato e vi è un consistente incremento nel numero di amministrazioni che hanno realizzato due interventi, nonché di quante si sono attivate con riferimento a tutte le misure.

I risultati più soddisfacenti si sono determinati per le deleghe, sebbene si sia verificata anche una consistente espansione dei servizi di consulenza per le donne. Nel 1998 i servizi di consulenza risultavano la forma d'intervento più diffusa, mentre attualmente sono le deleghe a presentare un'incidenza maggiore sul totale degli interventi realizzati.

In conclusione, nonostante vi sia una generale tendenza verso il rafforzamento delle risorse istituzionali di parità, il quadro che emerge risulta ancora caratterizzato, oltre che da una notevole variabilità nelle modalità d'azione, anche da elementi di debolezza sia funzionale che operativa. Caratteristiche che pongono la necessità di ripensare al modello dell'intervento pubblico in materia.

Alla recente proliferazione di istituti, quali quello della delega, non si è infatti accompagnata un'altrettanto capillare innovazione a livello degli standard adottati e del grado di regolamentazione/formalizzazione delle azioni sviluppate. Questa situazione è in parte riconducibile ai problemi di contenimento della spesa pubblica ed alla scarsità di risorse finanziarie disponibili, che caratterizza buona parte delle amministrazioni locali; inoltre si sente la mancanza di un quadro di riferimento programmatico in grado di regolare formalmente le risorse finalizzate alle azioni che direttamente o indirettamente influiscano



sulla sviluppo del ruolo della donna in tutti i settori della vita politica, economica e sociale.<sup>92</sup>

---

92 Gregorio *“Donne e Istituzioni: tra potere e rappresentanza politica”* ricerca dell'Istituto regionale della Lombardia” in <http://temi.provincia.milano.it/doc/donne/publicazioni>, Milano, 2007, 211-215.

## CAPITOLO IV “Rappresentanza politica femminile”

### *1. Rappresentanza politica di genere*

Dopo aver analizzato il ruolo della donna nel contesto economico sociale e culturale, l'evoluzione comunitaria e nazionale sul principio delle pari opportunità tra i due sessi, le azioni positive e i divieti di discriminazione, concentriamoci ora sul percorso per il riequilibrio della rappresentanza politica femminile nelle assemblee elettive.

La incontrovertibile e radicata consapevolezza di una sotto-rappresentanza delle donne in ambito politico e l'esigenza di garantire una effettiva parità di accesso alle cariche elettive hanno dato vita ad una serie di interventi che hanno visto operare il giudice delle leggi e il legislatore. Prima di esaminarli dobbiamo riflettere su una tematica che coinvolge i principi fondamentali in materia di rappresentanza politica, ovvero quella che viene chiamata “rappresentanza di genere”. L'idea del genere contempla la possibilità che anche i gruppi discriminati possano avere i propri rappresentanti e le donne non costituiscono una categoria portatrice di interessi particolari, ma rappresentano uno dei modi di essere del genere umano. Il concetto di rappresentanza politica si impone come concetto neutro e quando esso è nato le donne non “esistevano” di fronte alle istituzioni, dal momento che non potevano votare e non potevano essere elette. La conquista del voto femminile nei Paesi occidentali è un dato relativamente recente: prima fra tutti la Finlandia (1906), seguita a breve dalla Norvegia (1913), Danimarca e Islanda (1915). Quindi l'Irlanda (1918), i Paesi Bassi, la Germania e la Svezia (1919), gli Stati Uniti e il Canada (1920), il Regno Unito (1928) la Spagna (1931), la Francia (1944) e l'Italia (1945) dove le donne si recano alle urne per la prima volta nel 1946 per il referendum sulla scelta fra Repubblica e Monarchia ed è opinione comune che tale voto fu concesso soprattutto da chi sperava che l'elettorato femminile fosse maggiormente favorevole al re. In Italia, il sesso maschile non veniva indicato espressamente come requisito per la titolarità del diritto di voto né dal precedente Statuto Albertino, né da altre leggi; l'esclusione delle donne era vissuta semplicemente come un dato di fatto, come un elemento connaturato alle caratteristiche

strutturali del sistema e i tentativi di iscrivere alcune donne nelle liste elettorali operato da qualche Commissione elettorale, furono cassati dall' autorità giudiziaria.<sup>93</sup>

Gli studi sino ad oggi condotti in Italia sono concordi nell' indicare una difficoltà evidente da parte delle donne ad insediarsi nelle cariche autorevoli sia all' interno dei partiti che nelle istituzioni e la prima causa di tale difficoltà è l' appartenenza ad un genere storicamente dominato ed escluso. Le carriere politiche femminili nel passato sono state confinate nell' ambito amministrativo, piuttosto che nella competizione nazionale o nell' acquisizione di posti di dirigenza all' interno dei partiti. Ed invero la sfera politica maschile ha da sempre nutrito ostilità nei confronti delle donne impegnate nella dimensione pubblica e da ciò ne è derivata una loro scarsa partecipazione alla vita istituzionale la cui responsabilità è attribuita al monopolio del genere maschile nel campo politico.<sup>94</sup>

I percorsi politici femminili sono apparsi quindi influenzati dall' appartenenza di genere e l' essere uomo o donna costituisce una delle variabili maggiormente discriminanti per l' accesso alla carriera pubblica. La presenza femminile nelle istituzioni, anche se è progressivamente aumentata, non solo resta marginale, se rapportata alla quota di elettorato femminile, ma nel nostro Paese appare in controtendenza rispetto al resto d' Europa.

Quando si affronta il tema della rappresentanza nelle istituzioni politiche e nelle assemblee elettive, non si può prescindere dall' analizzare i principi e i regolamenti propri dei partiti in quanto veri detentori del potere delle candidature. I partiti sono, dal punto di vista costitutivo, organizzazioni nelle quali i cittadini si associano liberamente, e da quello funzionale, lo strumento per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Dovrebbero quindi costituire canali di partecipazione aperta, in grado di rappresentare le differenti esigenze e preferenze, presenti nella società e dovrebbero provvedere ad un' autoregolamentazione, seguendo il principio di pari rappresentanza. I partiti e i gruppi politici possono organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche e principalmente attraverso la selezione e l' indicazione dei candidati per le cariche elettive. Le libere opzioni dei partiti politici sono in grado di condurre a risultati importanti, come testimoniano due vicende italiane:

---

93 Barbera "Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale" Giappichelli, Milano, 2007, 347-348.

94 Carlassare-Di Blasi-Giampieretti "La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni" Cedam, Padova, 2002, 2-3.

- Nel maggio del 1976, il Consiglio federativo del partito radicale decise di presentare capilista donne in tutte le circoscrizioni della Camera (che allora veniva eletta con un sistema elettorale di tipo proporzionale). Nelle elezioni del giugno successivo, risultarono eletti quattro deputati radicali, due dei quali donne (Emma Bonino e Adele Faccio). Nelle successive consultazioni politiche del giugno 1979 furono eletti due senatori e diciotto deputati, tra cui cinque donne. Questo dimostra che la dimensione ridotta di una forza politica non sempre penalizza le candidature femminili: anche un partito piccolo, qualora operi una scelta paritaria forte, può favorire l'elezione di donne. Peraltro lo stesso partito radicale, nel novembre 1976, per la prima volta in Italia elesse come segretaria una donna, Adelaide Aglietta.
- Venendo ai giorni più vicini, i Democratici di sinistra decisero di candidare un numero elevato di donne alle elezioni europee del 2004. Nella lista Uniti per l'Ulivo le candidate Ds sono state il 46% con una punta del 57,7% nella circoscrizione Nord- Ovest. Grazie a questa scelta, la lista unitaria ha avuto il 36% di candidature femminili. Per la prima volta in una circoscrizione, quella del Centro, la testa di lista era composta da tre donne.<sup>95</sup>

In molti casi i partiti hanno assunto norme per risolvere il problema della bassa rappresentanza femminile, tuttavia sono ancora numerosi gli ostacoli che si frappongono al perseguimento di un miglior livello partecipativo in termini di genere:

- 1) La prima difficoltà riguarda le procedure di selezione. I partiti difficilmente candidano le donne. Questo atteggiamento è facilmente comprensibile: gli eletti sono mediamente avvantaggiati dalla propria notorietà, dall'attenzione dei media e da una maggiore disponibilità finanziaria, altroché, evidentemente, dalla propria influenza, *ex ante*, sulla struttura partitica, influenza che si accresce, *ex post*, di elezione in elezione.

---

<sup>95</sup> Brunelli "Donne e politica" il Mulino, Bologna, 2006, 113-114.

- 2) La seconda variabile è legata alla competizione elettorale e dipende dalla volontà politica del partito stesso, il quale non ha solo l'autorità formale di nominare, ma anche quella più decisiva e sostanziale di sostenere i propri candidati, ovvero di formare, aiutare (a volte anche finanziariamente), organizzare la campagna elettorale e controllare le preferenze o la posizione all'interno della lista. Le misure da adottare per garantire pari opportunità sono lasciate alla discrezionalità dei leaders di partito, e in Italia hanno assunto carattere organizzativo o normativo.
- 3) Altri ostacoli sono quelli di natura culturale e strutturale e vanno dalla tradizionale divisione dei ruoli all'interno della famiglia italiana, alla mancanza di servizi sociali, a percorsi politici talora differenti per le donne rispetto a quelli maschili.<sup>96</sup>

Alla luce di quanto detto per i partiti politici si possono trovare analogie e differenze con quanto accade nelle organizzazioni sindacali. Risulta nel complesso più difficile tracciare un quadro storico del rapporto tra donne e sindacato in Italia sia in conseguenza di una bibliografia poco ricca, seppur qualitativamente apprezzabile, sia per il particolare rapporto che le donne hanno avuto col lavoro extradomestico. Se è relativamente semplice ricostruire il numero delle iniziative specifiche intraprese, o la natura degli obiettivi stabiliti, non altrettanto facile è individuare con esattezza la forza numerica delle donne all'interno dell'organizzazione sindacale e dei suoi organismi dirigenti. Le militanti si trovavano ad agire in un'istituzione maschile, che spesso le avvertiva come rappresentanti di istanze femminili e non le considerava se non come appartenenti alla "categoria donne". Così accadeva che nei primi anni dell'azione sindacale del dopoguerra, nelle riunioni delle Camere del lavoro, le sindacaliste, o più spesso, la sindacalista presente veniva genericamente indicata come rappresentante della commissione femminile e in alcuni verbali registrata semplicemente attraverso il sostantivo "donne". In assenza di elenchi nominativi, che evidenzino l'appartenenza al genere, risulta difficile, fino agli anni Settanta, misurare la forza quantitativa delle donne all'interno di organismi dirigenti temporanei, quali i congressi, o permanenti, come i comitati direttivi e le segreterie.

---

96 Gregorio "Donne e Istituzioni: tra potere e rappresentanza politica" ricerca dell'Istituto regionale della Lombardia" in <http://temi.provincia.milano.it/doc/donne/publicazioni>, Milano, 2007, 153-157.

Nell'organizzazione anche il sindacato optava per creare delle strutture femminili, e d'altro canto, essendo per una tradizione storica tipicamente italiana strettamente legato ai partiti politici, tale omologazione appariva naturale. Alla Camera del lavoro di Milano, venne costituita la Commissione femminile che aveva compiti di analisi ed elaborazione di proposte sui problemi femminili; svolgeva funzioni meramente consultive, senza godere di potere operativo, né tanto meno decisionale.

Sono individuabili varie fasi in cui la "questione femminile" nel sindacato compare, viene abbandonata e riemerge, modificandosi nel corso degli anni. Se fino agli anni Settanta, tuttavia, il rapporto tra donne e sindacato si esplicava nell'azione sindacale, configurandosi soprattutto come questione esterna alla struttura, l'incontro con il movimento femminista poneva, quantomeno a livello teorico, la questione della rappresentanza. Alla fine degli anni Settanta si dibatteva apertamente, infatti, sulla funzione delle commissioni o uffici femminili, ritenuti inadeguati e ostili alle suggestioni che venivano dall'esterno. Nel frattempo le metalmeccaniche costituivano il Coordinamento nazionale unitario Flm (che riuniva le donne di CGIL-CISL-UIL), formalizzato nel 1978. I coordinamenti femminili sorsero in tutta Italia quale novità imposta dall'ingresso nel sindacato di una nuova generazione di donne. Si caratterizzavano come organizzazioni diverse rispetto alle precedenti commissioni, meno rigide, aperte non solo alle delegate, ma a tutte le lavoratrici. Risultava essenziale a questa evoluzione la vicenda dei corsi delle 150 ore, che coinvolgendo donne diverse per esperienza e ambiti di provenienza, aveva favorito la consapevolezza dell'appartenenza di genere. Questa convergenza tra organizzazione sindacale e movimento femminista era un fenomeno esclusivamente italiano, non riscontrato in altri Paesi industrializzati. Si registrava in quegli anni una vittoria simbolica, che passava per il riconoscimento di una specificità femminile come diversità da affermare e non come condizione di inferiorità, che però non riusciva ad incidere radicalmente sulla democrazia interna. Negli anni Ottanta il sindacato iniziava a porsi anche nella pratica organizzativa il problema della rappresentanza femminile e sviluppava una politica più sensibile al tema delle pari opportunità. Gli anni Novanta registrarono, poi, la svolta a livello statutario: scomparivano i coordinamenti sostituiti dal Forum, ovvero un luogo di incontro individuale non più strutturato, e compariva per la prima volta, almeno nello statuto della CGIL, la norma antidiscriminatoria.

Nonostante i progressi degli statuti e l'alta percentuale delle iscritte, la presenza femminile nelle strutture sindacali resta in percentuale bassa e diminuisce con l'avvicinarsi ai livelli dirigenziali. La politica delle donne trova e coltiva comuni spazi unitari attraverso rivendicazioni condivise per migliorare la vita delle donne e ciò appare come un tratto distintivo del movimento femminile sindacale.<sup>97</sup>

Dopo aver esaminato la situazione dei partiti e delle organizzazioni sindacali, è necessario interrogarsi sui problemi teorici posti dal tema della rappresentanza di genere. Abbiamo detto che in Italia il genere sottorappresentato è quello femminile e vari sono gli argomenti utilizzati per sostenere la necessità di una maggior presenza di donne in Parlamento (organo complesso, costituito essenzialmente da uno o più organi collegiali di tipo assembleare e dotato di funzioni normative, di indirizzo politico e di controllo).

La prima ragione fa leva sul concetto di giustizia: non è tollerabile che, in una società democratica, la politica sia monopolio maschile a fronte di un maggior numero di donne tra la popolazione. La bassa presenza e la scarsa influenza femminile nella sfera politica incide sulla realizzazione del nostro sistema democratico perché condiziona pesantemente il livello di partecipazione democratica dei cittadini

Il secondo ragionamento si basa invece sulla "qualità del rappresentante", ovvero sulle sensibilità e le competenze che il Parlamento deve possedere per decidere sui temi proposti dall'agenda politica ed è evidente che un'assemblea composta di soli uomini sia deficitaria da questo punto di vista. Non bisogna però confondere la qualità del rappresentante con l'affermazione che le donne rappresentano le donne. Non si tratta di sostenere che le donne esprimono interessi propri e distinti da quelli maschili, e anche nel caso esistessero tali interessi femminili non per forza ci vorrebbe una donna a rappresentarli, così come non è detto che una donna debba necessariamente votare per un'altra donna. Non bisogna neanche sostenere che esistono temi più femminili di altri, come quelli della famiglia, dell'istruzione, della stessa parità, per i quali l'assenza femminile risulterebbe più grave. La questione è ben altra: un'inadeguata rappresentanza di genere impoverisce il Parlamento, come luogo in cui ha sede lo scambio dialettico e in cui

---

97 Gregorio "Donne e Istituzioni: tra potere e rappresentanza politica" ricerca dell'Istituto regionale della Lombardia" in <http://temi.provincia.milano.it/doc/donne/publicazioni>, Milano, 2007, 16-18.

si esprime la cultura di tutta la società, composta, appunto, di donne e di uomini. Quindi una presenza femminile irrisoria condiziona anche la qualità dell'attività legislativa.

Osservando il modo in cui nel mondo si è cercato di ovviare alla discriminazione femminile nei luoghi della politica, è possibile affermare che esistono esperienze e modelli di riferimento molto eterogenei fra loro. La prima grande distinzione, che ha valenza soprattutto teorica, può farsi fra modello statunitense e modello francese: nel primo, le soluzioni vengono ricercate muovendo dalla premessa che le donne siano una minoranza discriminata ed esclusa dai luoghi di potere, sulla base di motivazioni che in molti casi mirano ad una giustizia compensativa; nel secondo, invece, le politiche e gli interventi legislativi si basano sul diverso presupposto di considerare le donne come parte di una società composta in ugual misura da donne e uomini, nella quale le due metà devono avere entrambe rappresentanza.

Nel modello statunitense il principio della riserva a favore delle donne, attuato anche attraverso le quote, nasceva all'interno del campo più vasto delle azioni positive: il problema femminile si sviluppava sul piano sia legislativo, sia giurisprudenziale, in stretta connessione con il problema razziale, al fine di porre rimedio a discriminazioni subite nei diversi settori della vita economica e sociale. Le donne venivano trattate alla stregua di una minoranza svantaggiata meritevole di una tutela specifica da parte dell'ordinamento statale: da qui l'idea delle cd. quote, e cioè il principio in base al quale, in genere per un periodo temporale determinato, occorre assicurare una riserva di posti, per correggere una discriminazione evidente. Tale strumento aveva alla base l'idea di un gruppo discriminato e quindi diverso, che necessitava di un aiuto legislativo discriminatorio per ristabilire una situazione di partenza di parità.

Il modello francese muoveva su un binario diverso ed era influenzato dall'esigenza non tanto di elaborare politiche di sostegno alle donne, quanto piuttosto di riconoscere ad esse una effettiva parità, attraverso il perseguimento di una eguaglianza dei punti di partenza, per realizzare una vera democrazia paritaria. Il dibattito francese, si fondava sulla constatazione della presenza numericamente uguale, nella società di uomini e di donne, ed sfociava in una serie di interventi che, a partire dagli anni Ottanta, hanno inciso sulla legislazione elettorale, attraverso la previsione di misure predisposte a favorire le candidature femminili; esso ha poi dato vita ad una vicenda in parte analoga a quella italiana, dal momento che, anche in Francia, una prima legislazione che garantiva una



riserva di posti nelle liste elettorali fu bocciata dal Conseil constitutionnel, in quanto contraria al principio di eguaglianza formale, che impediva, secondo il giudice costituzionale francese, di operare distinzioni basate sul sesso per il godimento dei diritti di elettorato attivo e passivo. Per superare il blocco imposto dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore francese decideva di riformare la Costituzione, inserendo una norma con la quale si assegnava alla legge il compito di favorire una equilibrata rappresentanza dei sessi alle cariche elettive, e stabilendo, inoltre, una previsione rivolta ai partiti politici. La Francia, dunque, si fa portatrice di un principio diverso, che può essere definito come quello della necessità che la società, fatta di donne e di uomini, sia rappresentata in modo equilibrato: non si tratta, pertanto, di un sostegno, ma della ricerca di una effettiva democrazia paritaria. Va sottolineato che dal punto di vista teorico, la risposta francese vuole essere il tentativo di salvaguardare il principio della generalità della rappresentanza politica.<sup>98</sup>

Attualmente dai Paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) emerge un quadro ottimale: la percentuale di donne presenti in Parlamento e nello stesso Governo supera il 30%. Eppure, in nessuno di questi Paesi ci sono disposizioni costituzionali dedicate specificamente alla materia delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive (salvo un riferimento generico nella costituzione finlandese): la promozione della presenza femminile nelle istituzioni avviene quasi esclusivamente su iniziativa dei partiti politici, che si sono dotati al loro interno di regole ben precise. In tali Nazioni il riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo per le donne è avvenuto all'inizio del secolo scorso e la presenza femminile incide sensibilmente sui contenuti della politica, attraverso l'approvazione di importanti leggi antidiscriminatorie che orientano la società verso un rapporto equilibrato fra i sessi sia nella vita lavorativa sia in quella familiare. Infatti le organizzazioni delle donne sono state in grado di influire profondamente sui sindacati e sui partiti socialdemocratici, che hanno adottato la loro causa in chiave universalistica, considerandola parte integrante del discorso generale sull'eguaglianza. Il riequilibrio delle opportunità dei sessi si è concretizzato soprattutto nella costruzione di un welfare estremamente esteso ed avanzato, che si è fatto carico di gran parte del lavoro di cura e di educazione tradizionalmente affidato alle donne e ha portato queste ultime nella pubblica amministrazione e nello Stato, in funzioni che in

---

98 Barbera "Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale" Giappichelli, Milano, 2007, 347-352.

precedenza venivano considerate solo maschili. Danimarca, Finlandia e Norvegia si sono dotate di una legislazione che assicura la rappresentanza equilibrata dei sessi nelle commissioni pubbliche:

- La Danimarca prevede che ogni comitato o consiglio pubblico di nomina governativa debba essere composto da uno stesso numero di donne e di uomini.
- In Finlandia è legislativamente imposto che nelle commissioni governative, nei consigli consultivi e in altri analoghi organi, così come nelle istituzioni municipali, esclusi i consigli comunali, ciascuno dei due sessi debba avere almeno una rappresentanza del 40%.
- La Norvegia stabilisce che nelle commissioni, nei consigli di amministrazione e negli altri consigli nominati o eletti da un organo pubblico e composti da almeno quattro membri, ciascun sesso sia rappresentato almeno dal 40% dei membri. In ogni caso, entrambi i sessi devono essere presenti nelle commissioni e negli altri organi con due o tre componenti.

All'interno dell'Europa, vi sono altre importanti esperienze in cui il riequilibrio di genere è stato favorito dalle quote di partito. In Germania, ad esempio, i partiti hanno predisposto codici di comportamento e a partire dal 1986 le donne hanno raggiunto percentuali che toccano quelle del 30% in Parlamento e del 35% nel Governo (per la prima volta una donna ha conquistato il ruolo di Cancelliere).

In Spagna soltanto il partito socialista prevede una quota elettorale del 40%. Va tuttavia considerato che i comportamenti e le scelte dei partiti possono andare al di là di quanto formalmente previsto nei loro statuti e che il sistema elettorale spagnolo, a scrutinio proporzionale di lista, con circoscrizioni piccole e un'alta soglia di sbarramento circoscrizionale, sembra avere le caratteristiche ideali per favorire la rappresentanza femminile. Si determina infatti, una riduzione significativa della frammentazione politica e i partiti medio-grandi tendono a presentare liste con candidati provenienti dai diversi gruppi sociali dei quali si contendono i voti, comprese le donne.

Anche nel Regno Unito, patria di un meccanismo elettorale considerato fra i più ostili all'ingresso delle donne, e cioè il sistema maggioritario ad unico turno, i partiti hanno riequilibrato la presenza femminile adottando inizialmente un meccanismo rigido nella selezione delle candidature: il Partito laburista inventò la cd. shortlist, cioè liste formate da sole donne, ed impose che almeno la metà dei candidati in seggi sicuri dovesse essere rappresentata da donne. Operando a monte, dunque, anche nel Regno Unito si è inciso sul numero della presenza femminile nel Parlamento. E' stato necessario un intervento legislativo per consentire ai partiti politici l'utilizzo di misure atte ad evitare discriminazioni, superando gli ostacoli che si erano presentati in sede giudiziaria. Sono state individuate forme inedite di azioni positive, ritagliate sulle caratteristiche del sistema elettorale maggioritario uninominale. In questo Paese l'elevato numero di donne presenti nelle assemblee devolute ha determinato l'inserimento nell'agenda politica di temi rilevanti quali il lavoro di cura, l'economia sociale e la parità di retribuzione. Inoltre una più ampia rappresentanza femminile ha incoraggiato il coinvolgimento delle donne nella vita politica a tutti i livelli e i partiti hanno compreso che i voti delle donne sono importanti per la vittoria elettorale.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Brunelli *"Donne e politica"* il Mulino, Bologna, 2006, 78-84.

## 2. Norme antidiscriminatorie fra legislatore e Corte costituzionale

### 2.1. La legislazione italiana prima del 2001

Affrontare il problema della rappresentanza politica femminile comporta il richiamo alla tematica delle “quote rosa”, le quali hanno avuto una storia piuttosto travagliata. Da un punto di vista generale, il termine “quota” è impreciso e si riferisce ad una molteplicità di misure diverse tra loro, aventi lo scopo di garantire un certo numero di candidature femminili per incrementarne l’ingresso nelle assemblee elettive.

I primi interventi legislativi che hanno introdotto, nell’ordinamento italiano, meccanismi pensati per favorire una presenza più equilibrata di uomini e donne nelle assemblee elettive risalgono alla prima metà degli anni 90’. Nella legge 25 marzo 1993, n. 81 “Elezioni dirette del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 72 del 27 marzo 1993, e nella legge 4 agosto 1993, n. 277 “Nuove norme per l’elezione della Camera dei deputati” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 183 del 6 agosto 1993, vennero inserite disposizioni volte a favorire una maggiore presenza delle donne negli organi politici elettivi. In particolare, la legge n. 81/1993 stabiliva che per l’elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione, rispettivamente, fino e oltre 15.000 abitanti, nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti (nel primo caso) e ai due terzi (nel secondo) dei consiglieri assegnati (in pratica, ciò determinava un cd. quota di lista, per un terzo, nei confronti del sesso sottorappresentato, quello femminile). La legge n. 277/1993 disponeva invece che le liste presentate ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, ove recassero più di un nome, dovevano essere formate da candidati e candidate in ordine alternato. La disciplina per l’elezione della Camera dei deputati prevedeva infatti che il 25% dei seggi venissero attribuiti con metodo proporzionale fra più liste concorrenti e la misura di favore per le candidature femminili si inseriva proprio nella parte proporzionale del sistema. Quindi vennero stabilite misure di favore nei confronti della rappresentanza politica femminile, attraverso norme di diverso tipo, sia nelle elezioni nazionali che in quelle locali.

Le misure contenute nelle due leggi del 1993 corrispondevano a modelli tipici di azione positiva elettorale. La prima, quella riferita alle elezioni comunali, imponeva una presenza massima nelle liste per ciascuno dei due sessi e non poteva tradursi in una garanzia di elezione, in quanto la designazione degli eletti restava comunque affidata alle preferenze liberamente espresse dagli elettori; questa misura formulata in modo neutro, si poneva come garanzia di candidabilità e non di eleggibilità. La seconda imponeva invece una presenza paritaria e alternata dei sessi nelle liste e poteva incidere molto sulla composizione dell'assemblea, dal momento che i candidati risultavano eletti secondo l'ordine progressivo di presentazione (cioè consisteva in una lista bloccata, sottratta all'espressione di voto di preferenza da parte dell'elettore). Si trattava di una soluzione particolarmente incisiva e innovativa, che andava al di là della stessa idea di quota, per affermare il principio di una presenza eguale e di pari valore di uomini e donne nelle liste elettorali.

Per quanto concerne i componenti del Senato della Repubblica, viceversa non venne introdotta nessuna misura a favore del genere sottorappresentato, poiché l'assenza di liste per il recupero proporzionale era ritenuta ostativa. Così, la legge 4 agosto 1993, n. 276 "Norme per l'elezione del Senato della Repubblica" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 20 agosto 1993, all'articolo 1 si limitò a sancire un generico principio, sotto forma di auspicio non vincolante, secondo cui il "Senato è eletto a suffragio universale, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini".<sup>100</sup>

## 2.2. La giurisprudenza della Corte costituzionale prima del 2001

Una parte della dottrina costituzionalistica sollevò perplessità circa la compatibilità delle previsioni normative del 1993 con il principio costituzionale di eguaglianza e circa l'influenza che l'inserimento di azioni positive nella normativa elettorale poteva dispiegare sulla stessa nozione di rappresentanza politica propria dei regimi liberaldemocratici.

In primo luogo, l'articolo 51 della Costituzione ribadiva con nettezza, in relazione all'accesso dei cittadini alle cariche elettive, la parità formale (l'eguaglianza davanti alla

---

<sup>100</sup> Brunelli *"Donne e politica"* il Mulino, Bologna, 2006, 47-49.

legge, senza distinzioni di sesso, prevista dal primo comma dell'articolo 3 della Costituzione), escludendo un'applicazione generalizzata di quella sostanziale (delineata invece dal secondo comma della medesima disposizione). Infatti le azioni positive si fondano proprio sul secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, cioè sulla nozione di eguaglianza in senso sostanziale. Nel disegno dei diritti fondamentali tracciato dalla nostra Costituzione vi è una logica precisa: le garanzie dei diritti sociali, destinati a rimuovere o a compensare le disuguaglianze materiali tra gli individui, costituiscono una precondizione del pieno ed effettivo esercizio dei diritti civili e politici. Un'eventuale modifica delle regole strutturali che presiedono all'esercizio di questi ultimi attuata in nome dell'eguaglianza sostanziale potrebbe condurre a gravi distorsioni.

In secondo luogo, nella costruzione dei modelli di azione positiva venne necessariamente in rilievo una dimensione di carattere collettivo e diventò inevitabile domandarsi a quale nozione di rappresentanza politica si ispirava una legislazione elettorale che alludeva all'esigenza di conferire visibilità e rilievo istituzionale ad una presunta identità collettiva del genere femminile. A un modello rappresentativo così configurato vennero mosse tre obiezioni fondamentali:

- a) il suo riferimento ad una concezione riduttiva della rappresentanza politica, di cui enfatizzava i soli aspetti di rappresentatività simbolica e sociologica;
- b) la tendenza a concepire le donne come un gruppo di interesse. La differenza tra rappresentanza di interessi e rappresentanza politica corre esattamente sul filo della contrapposizione fra interessi parziali dei gruppi particolari e interesse nazionale dell'intera nazione;
- c) la circostanza che una concezione di questo tipo, che postula una rappresentanza dei gruppi porti a far assumere ai rappresentanti politici, i caratteri di meri delegati, privi dell'autonomia decisoria che consente loro di reagire rapidamente alle situazioni e ai problemi, con conseguente perdita di efficienza dell'organo rappresentativo nel suo complesso.

A tali critiche si rivelò sensibile la Corte costituzionale che eliminò alcune previsioni normative attraverso la sentenza n. 422 del 1995 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 20/09/1995. Nel dettaglio, il Consiglio di Stato, nell'ambito di un giudizio sulle operazioni

per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale di un Comune del Molise, contestate da un elettore in quanto fra i trentasei candidati al Consiglio comunale presentati delle tre liste in competizione era presente una sola donna, in palese violazione di quanto previsto dalla legge n. 81/1993, pose alla Corte costituzionale il problema della legittimità delle misure elettorali di carattere positivo. La questione di costituzionalità venne sollevata con riferimento al principio di eguaglianza formale, sancito in generale dall'articolo 3, comma 1, Cost. e ribadito in materia elettorale dall'articolo 51, comma 1, Cost. Il principio secondo cui tutti sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso ecc. si sarebbe posto come regola di irrilevanza giuridica del sesso e delle altre diversità contemplate dall'articolo 3 Cost. Il Consiglio di Stato ipotizzava inoltre il contrasto della norma impugnata con la regola di libertà politica sancita dall'articolo 49 della Costituzione, secondo cui i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Con la decisione n. 422/1995, la Corte dichiarò incostituzionali tutte le norme, contenute nelle leggi elettorali politiche, regionali o amministrative, che prevedevano, in diverse forme, una riserva di quote per le donne nelle liste dei candidati e sottolineò l'irrilevanza e l'indifferenza giuridica del sesso. L'appartenenza di genere non poteva mai esser assunta a requisito di eleggibilità e di candidabilità, come condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare in concreto di quel diritto di elettorato passivo che rientra tra i diritti fondamentali garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali e sul cui contenuto non possono incidere misure legislative volutamente diseguali.<sup>101</sup>

La Corte costituzionale affermò in via generale e senza alcuna eccezione che in materia elettorale poteva trovare applicazione soltanto il principio di eguaglianza formale (articolo 3, comma 1, e articolo 51, comma 1, della Costituzione) e che qualsiasi disposizione tendente ad introdurre riferimenti al sesso dei rappresentanti, anche se formulata in modo neutro, era in contrasto con tale principio e quindi incostituzionale. La Corte ritenne di accogliere la questione di legittimità costituzionale delle cosiddette "quote rosa", ovvero di quell'istituto volto ad assicurare che, nella presentazione delle candidature

---

<sup>101</sup> Brunelli *"Donne e politica"* il Mulino, Bologna, 2006, 50-52.

alle elezioni, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato al di sotto di una data soglia.<sup>102</sup>

Tale pronuncia faceva perno sulle seguenti argomentazioni:

- 1) il principio di eguaglianza si pone innanzi tutto come regola di irrilevanza giuridica del sesso e delle altre diversità contemplate, regola ribadita in termini di elettorato passivo, dall'articolo 51, comma 1, Cost.;
- 2) l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può essere assunta come requisito di eleggibilità, né di candidabilità, ed è in contrasto con la Costituzione la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quota in ragione del sesso dei candidati;
- 3) fra le cosiddette azioni positive intese a 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 e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, vanno comprese quelle misure che, in vario modo, il legislatore ha adottato per promuovere il raggiungimento di una situazione di pari opportunità fra i sessi. Ma se tali misure legislative, volutamente diseguali, possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le diseguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali), non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali. In particolare, in tema di diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell'art. 51, è quella dell'assoluta parità, quindi ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato.<sup>103</sup>

---

102 Barbera "Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale" Giappichelli, Milano, 2007, 354-355.

103 "Pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive" in [www.retepariopportunita.it](http://www.retepariopportunita.it).



La pronuncia della Corte costituzionale venne ampiamente criticata, soprattutto perché basata su una falsa rappresentazione storica e sull'esclusione dell'eguaglianza sostanziale dal campo dei diritti politici a vantaggio di quella formale. Una parte della dottrina la criticò perché la versione originaria dell'articolo 51, 1° comma, corollario del principio di eguaglianza formale era già di per sé sufficiente a reggere il peso delle quote di riserva e non aveva bisogno di integrazioni (aggiunte che invece richiedeva un'altra parte della dottrina).<sup>104</sup>

I costituenti non si erano esplicitamente posti il problema di garantire una equilibrata presenza fra i sessi nelle assemblee elettive, anche perché, in materia elettorale, le donne non avevano avuto occasione d'ingresso, avendo votato per la prima volta nel 1946 e il problema della discriminazione sessuale non era stato ancora affrontato, dal momento che le donne non erano ancora presenti nel mondo politico. In ogni caso, la stessa formulazione dell'articolo 51 della Costituzione, laddove faceva esplicito riferimento ai cittadini dell'uno e dell'altro sesso, poteva essere di sostegno ad una interpretazione diversa da quella prospettata dalla Corte: tale formulazione non necessariamente enfatizzava una eguaglianza formale, ma ponendo l'accento sulla necessaria presenza dei due sessi, richiedeva misure atte ad evitare l'esclusione di uno dei due. Nella decisione, la Corte sottolineò che la misura prevista dal legislatore era contraria al principio di eguaglianza sostanziale, pur riguardando soltanto la candidabilità e non la eleggibilità e che l'obbligo di inserire donne nelle liste elettorali non garantiva in realtà alcun risultato; enfatizzava l'interpretazione storica, in base alla quale, pur formulata in modo neutro, la disciplina sulle elezioni comunali, provinciali e regionali, era discriminatoria, perché nata per favorire le donne; distinse fra azioni positive ammissibili, come quelle in materia di lavoro, pur se discriminatorie, e azioni positive inammissibili, come quelle elettorali, ambito da cui il principio di eguaglianza sostanziale sarebbe totalmente escluso.

La rigida posizione della Corte costituzionale determinò, nella stessa decisione, l'eliminazione di tutte le norme presenti nell'ordinamento miranti, con tecniche diverse, a riequilibrare la presenza di uomini e donne nelle assemblee elettive: nata con riferimento alle disposizioni elettorali per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti nelle quali si prevedeva che nelle liste nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi, la decisione della Corte arrivò a colpire non soltanto la norma

---

<sup>104</sup> Carlassare, *Considerazioni conclusive*, in Bin-Brunelli-Pugiotto-Veronesi "La parità dei sessi nella rappresentanza politica" Giappichelli, Torino, 2003, 244.

identica prevista per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, ma, addirittura, la disposizione per l'elezione alla Camera dei deputati che prevedeva un meccanismo diverso e cioè nella lista per il recupero proporzionale l'obbligatoria alternanza di un uomo e di una donna, oltre che disposizioni di Regioni a statuto speciale. L'interpretazione della Corte rese impossibile, a Costituzione invariata, per il legislatore ordinario introdurre norme di qualsiasi tipo miranti a favorire l'accesso delle donne alle competizioni elettorali.

### 2.3. Le modifiche attuate dalle leggi costituzionali del 2001

In seguito alla pronuncia della Corte costituzionale del 1995, appena esaminata, ha avuto inizio un faticoso percorso di revisione dell'articolo 51 della Costituzione, che si è concluso soltanto nel 2003 con la legge costituzionale n. 1, intesa a superare direttamente e formalmente il giudicato costituzionale. Tuttavia prima di effettuare tale modifica costituzionale ve ne sono state altre, alcune delle quali sono già state accennate nei capitoli precedenti.

La prima modifica è costituita dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2001, relativa alle leggi elettorali delle Regioni ad autonomia speciale. L'articolo 2 prevede espressamente che al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge regionale promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 "Modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001, ha stabilito che le Regioni a statuto ordinario devono con le proprie leggi promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive; il nuovo testo dell'articolo 117 Cost. assegna infatti alle leggi regionali il compito di promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. Analogamente, le leggi statutarie delle Regioni ad autonomia differenziata sono chiamate a promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi.

Si può rilevare che la legge n. 2/2001 parla di parità di accesso alle consultazioni elettorali, con riferimento quindi alla potenzialità del risultato, mentre l'articolo 117 Cost. si riferisce alla parità di accesso alle cariche elettive, con riferimento invece al risultato, ma queste differenze sono in realtà attenuate perché l'obiettivo di entrambe le normative riguardava il conseguimento dell'equilibrio della rappresentanza dei sessi.<sup>105</sup>

Le differenti sfumature semantiche con le quali sono state formulate le due versioni del principio di pari opportunità di genere a livello regionale non sono di ostacolo alla tesi del carattere innovativo e prescrittivo delle revisioni costituzionali approvate. Più che altro, l'uso di formulazioni diverse per esprimere uno stesso principio deve indurre l'interprete a trarre dalle due disposizioni una norma omogenea da applicare a tutte le Regioni. Ciò che conta è che la *ratio* delle due disposizioni approvate nel 2001 è la medesima: superare la giurisprudenza costituzionale ostile alle quote elettorali.<sup>106</sup>

#### 2.4. La giurisprudenza della Corte costituzionale nel 2003

Le modifiche attuate con le leggi costituzionali del 2001 riaprono la discussione sulla ammissibilità delle cosiddette misure positive forti, come le quote di riserva nelle liste elettorali. Il dibattito assume ben presto una maggiore concretezza a causa del ricorso presentato dal Governo, durante l'iter di approvazione della revisione dell'articolo 51 della Costituzione, contro la legge della Regione Valle d'Aosta n. 21 del 2003, con il quale si impugnano le norme secondo cui le liste per l'elezione del Consiglio regionale devono comprendere candidati di entrambi i sessi, qualora non rispettino tale criterio, devono essere dichiarate invalide dall'ufficio elettorale regionale. E l'impugna non per difetto, ma, al contrario, in quanto contrastante con i principi rigorosi e discutibilissimi della decisione costituzionale n. 422 del 1995. Il Governo promotore della revisione dell'articolo 51 della Costituzione sostiene dinanzi alla Corte che la materia elettorale non deve contenere misure che riguardino il sesso dei rappresentanti, tutte incostituzionali in relazione al principio di eguaglianza formale. Il ricorso governativo si limita a richiamare gli argomenti usati dalla Corte costituzionale nel 1995, senza tenere in alcun conto delle modifiche del quadro costituzionale nel frattempo intervenute. Con la sentenza n. 49 del 2003 pubblicata

---

<sup>105</sup> Barbera "Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale" Giappichelli, Milano, 2007, 356-357.

<sup>106</sup> Olivito "Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio" in *Politica del diritto*, n.2/2002, 237.

nella Gazzetta Ufficiale del 19/02/2003 respinge il ricorso, non ravvisando nella normativa impugnata alcun profilo di incostituzionalità e proponendo un cambiamento di prospettiva rispetto alla sentenza del 1995.

La Corte motiva la sentenza di rigetto della questione di legittimità costituzionale basandosi sui seguenti, principali argomenti:

- 1) le disposizioni in esame stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso. Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati (tenuto anche conto del fatto che le liste non sono bloccate);
- 2) non può dirsi che la disciplina così imposta non rispetti la parità dei sessi, cioè introduca differenziazioni in relazione al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura: sia perché la legge fa riferimento indifferentemente a candidati di entrambi i sessi, sia perché da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all'altro in ragione del sesso;
- 3) neppure, infine, è intaccato il carattere unitario della rappresentanza elettiva che si esprime nel Consiglio regionale, non costituendosi alcuna relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori, dell'uno e dell'altro sesso e gli eletti dello stesso sesso.<sup>107</sup>

Al contrario di quanto affermato nella pronuncia precedente, nel 2003 il giudice delle leggi stabilisce che la norma oggetto di contestazione non incide direttamente sui diritti fondamentali dei cittadini, con effetti di carattere discriminatorio, precisando che l'obbligo imposto dalla legge e la conseguente sanzione di invalidità concernono solo le liste e i soggetti che le presentano. Il discorso viene così spostato dal diritto di elettorato politico passivo al vincolo gravante sui soggetti che presentano le liste: un vincolo che si giustifica

---

<sup>107</sup> "Pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive" in [www.retepariopotunità.it](http://www.retepariopotunità.it).

pienamente alla luce delle nuove previsioni costituzionali relative alle Regioni. Inoltre la decisione n. 49/2003 fa propria la distinzione tra azioni positive vere e proprie e norme antidiscriminatorie: mentre le prime si sostanziano in un trattamento diseguale e postulano l'attribuzione di un particolare vantaggio a un gruppo soltanto, le seconde si limitano ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi di partecipare alle competizioni elettorali, senza attribuire privilegi o favori. La legge della Regione Valle d'Aosta, afferma la Corte costituzionale, non prevede alcuna misura diseguale perché fa riferimento indifferentemente a candidati di entrambi i sessi e perché da essa non deriva alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all'altro in ragione del sesso. Siamo cioè di fronte ad una formulazione normativa neutrale.<sup>108</sup>

Il giudice costituzionale affronta il cuore del problema, ribaltando il ragionamento della sentenza n. 422 del 1995: secondo la Corte la disposizione impugnata, introducendo un riferimento neutro (ambo i sessi) ed incidendo soltanto sulla formazione delle liste, non violerebbe gli articoli 3 e 51 della Costituzione. Essa, infatti, inciderebbe soltanto sull'accesso alla competizione elettorale, non toccando né l'eleggibilità, né la candidabilità dei singoli candidati. Neppure sarebbe in grado, proprio perché attinente soltanto alla formazione della lista, di stabilire un vincolo fra elettori ed eletti, vincolo che sarebbe escluso dal principio della rappresentanza unitaria, classicamente inteso. La Corte, contrariamente a quanto aveva fatto nel 1995, introduce una differente valutazione fra misure costituzionalmente legittime, in quanto incidenti soltanto sulla formazione delle liste e in quanto formulate in modo neutro che espressamente qualifica come strumenti diversi dalle azioni positive, e misure più forti, che garantiscono non solo una parità o un riequilibrio nei punti di partenza, bensì, propriamente, il risultato medesimo che invece sarebbero lesive dei principi costituzionali. Le norme che la Corte costituzionale salva, erano state dichiarate incostituzionali nel 1995, con argomentazioni opposte. Allora, ad esempio, aveva espressamente dichiarato che la formulazione neutra della norma non poteva bastare a salvarla, dal momento che l'intenzione del legislatore mirava invece a tutelare il sesso femminile; nell'argomentazione della decisione n. 49 al contrario, ha peso la lettera della norma, con la sua formulazione neutra, di per sé non discriminatoria. Così, mentre nel 1995, la Corte aveva espressamente dichiarato che misure di sostegno non potevano essere imposte per legge, ma che avrebbero dovuto essere assunte liberamente

---

108 Brunelli *"Donne e politica"* il Mulino, Bologna, 2006, 57-58.

dai partiti politici, nel 2003, invece afferma assolvendole, che le disposizioni in esame stabiliscono un vincolo alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso.

La Corte costituzionale ha voluto ragionare sul problema a mente sgombra da riferimenti al nuovo contesto costituzionale ed ha utilizzato tali riferimenti solo come argomentazione di sostegno e in un secondo momento. Manca, nella decisione, qualsiasi accenno alla revisione dell'articolo 51 della Costituzione, in dirittura d'arrivo: ciò consente di mantenere aperto il campo relativamente all'interpretazione della portata del nuovo principio costituzionale.

E' significativo il richiamo, nella sentenza del 2003, ai comportamenti dei partiti, che, soli, costringono il legislatore ad intervenire in senso autoritativo: la Corte costituzionale, in chiusura, afferma esplicitamente che quello che già si auspicava potesse avvenire attraverso scelte statutarie o regolamentari dei partiti è qui perseguito come effetto di un vincolo di legge, vincolo però reso possibile in Valle d'Aosta alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria. Nella decisione vengono ritenute legittime norme in cui il vincolo resta limitato al momento della formazione delle liste e non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate della competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva.<sup>109</sup>

La norma della legge elettorale per il Consiglio regionale della Valle d'Aosta è stata giudicata costituzionalmente legittima, sulla base della legge costituzionale n. 2 del 2001, che modifica gli Statuti delle Regioni speciali. La Corte ha affermato che le nuove disposizioni hanno come obiettivo esplicito di riequilibrare la parità di accesso alle consultazioni, riferendola specificatamente alla legislazione elettorale ed ha stabilito come doverosa l'azione promotrice in tal senso. Tutta la materia elettorale indicata dall'articolo 122 Cost., comma 1, deve essere disciplinata dalla legge elettorale regionale sulla base dei principi stabiliti dalla legge statale, che dovrà indicare anche la durata degli organi elettivi. Lo Statuto regionale può disciplinare gli aspetti connessi alla forma di governo regionale, la proroga degli organi elettivi o l'uso delle fonti normative. In conclusione, la disciplina delle modalità attraverso cui si promuove la parità di accesso alle cariche elettive deve

---

109 Barbera "Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale" Giappichelli, Milano, 2007, 358-360.

essere contenuta in maniera prevalente nella legge elettorale, anche se tale promozione può essere attuata anche con normative di altro tipo, ad esempio i regolamenti consiliari, sempre però a sostegno di quanto previsto dalla legge elettorale di riferimento.<sup>110</sup>

La Corte nel 2003 evidenzia che lo scenario costituzionale di riferimento è notevolmente mutato rispetto a quello vigente all'epoca della precedente pronuncia giurisprudenziale. Il nuovo Titolo V pone esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e prescrive come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificatamente alla legislazione elettorale.<sup>111</sup> Accesso non vuol dire aiuto, azioni di sostegno, e neppure favore o differenziato vantaggio, ma possibilità effettiva di partecipare e non a qualsiasi condizione. Parità di accesso non equivale a semplice possibilità di accesso, la parità impone condizioni eguali per entrambi. Dunque senza l'inclusione di donne e uomini nelle liste elettorali in condizioni pari, l'eguale possibilità di partecipare è negata.<sup>112</sup>

## 2.5 Il nuovo articolo 51 della Costituzione

Per superare il giudicato costituzionale del 1995, a prescindere dal mutamento nella giurisprudenza avvenuto con la sentenza n. 49/2003, è stato revisionato l'articolo 51 della Costituzione. Con la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 "Modifica dell'articolo 51 della Costituzione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2003, nella disposizione costituzionale viene aggiunto l'inciso: "A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". Si è voluto, in questo modo, introdurre il principio di eguaglianza sostanziale nella materia elettorale, dal momento che il giudice costituzionale si era chiaramente espresso nel senso di escludere, sulla base del dato testuale dell'art. 51 Cost., questa possibilità. La legge cost. n. 1/2003 è intervenuta per rendere vincolante per tutti i poteri pubblici, il principio di pari opportunità tra uomini e donne nelle istituzioni politiche. Uno dei punti critici messi in luce dai commentatori, riguarda la formula linguistica utilizzata dal legislatore costituzionale, che appare molto generica. Secondo parte della dottrina una norma di questo tipo rischierebbe

---

110 De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 398.

111 Corte Cost., sent. n. 49 del 2003, cit. punto 4 del *Considerato in diritto*.

112 Carlassare "La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza 49: la fine di un equivoco" in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 370.

di non raggiungere l'obiettivo di definire una legislazione elettorale che contenga strumenti di aiuto o di garanzia per una maggiore presenza femminile, in quanto il legislatore non sarebbe affatto obbligato a introdurre quote o misure specifiche. Utilizzando il termine "provvedimenti", in luogo di "legge", l'effetto della riforma sarebbe paradossalmente quello di lasciare mani libere al legislatore elettorale, garantendo soltanto misure generiche e di contorno, inefficaci a raggiungere lo scopo di accrescere la presenza delle donne nelle assemblee elettive e nelle istituzioni. In un primo momento tale posizione era sembrata troppo pessimistica, ma oggi, alla luce della mancata introduzione di qualsivoglia strumento nella nuova legge elettorale nazionale, bisogna riconoscerne il fondamento.

Ragionando sull'impatto della riforma costituzionale, la dottrina si è divisa sull'opportunità di introdurre strumenti in grado di incidere direttamente sulle regole elettorali o volti ad operare a monte, in particolare sui partiti che detengono le sorti delle candidature. Alcuni studiosi affermano chiaramente di ritenere ammissibili e preferibili, soltanto questi ultimi, gli unici atti a garantire il rispetto dei principi costituzionali del pluralismo e dell'uguaglianza; altri si dichiarano, al contrario, favorevoli a strumenti inseriti direttamente nella legislazione elettorale. Si sottolinea la compatibilità con il principio di eguaglianza formale di regole che intendano soltanto stabilire un riequilibrio nei punti di partenza, e cioè nella formazione delle liste elettorali. Sembrerebbe così profilarsi una sorta di "quota di lista" (o più genericamente di strumenti antidiscriminatori), intendendo questa espressione in modo diverso dalla "quota" in senso classico. La riserva di lista non garantisce affatto il risultato, non essendo dunque uno strumento distorsivo e discriminatorio in quanto tale, e perciò non necessariamente temporaneo.

Il dibattito sulla riforma costituzionale ha insistito sui diversi effetti delle misure coercitive, mentre gli incentivi economici e i meccanismi soltanto sanzionatori impiegati per le elezioni nazionali non hanno sortito alcun risultato; gli strumenti adottati per le elezioni municipali, che prevedevano come obbligatoria la formazione paritaria delle liste elettorali, hanno avuto invece un esito positivo, comportando il raggiungimento della percentuale di elette del 33%.

Nel nostro Paese, in ogni caso, occorrerebbe valutare anche la costituzionalità di incentivi di tipo economico, di certo stridenti rispetto al principio del pluralismo partitivo, tutelato dall'articolo 49 della Costituzione. Dopo la riforma dell'art. 51 Cost. il giudice delle leggi ha reso una pronuncia importante sul contenuto del principio costituzionale in



un caso avente ad oggetto la materia del pubblico impiego (ordinanza n. 39 del 2005). Pur consistendo in una pronuncia di inammissibilità, nella quale non è affrontato il merito della questione, la decisione va segnalata perché è la prima volta che la Corte utilizza il parametro dell'art. 51 Cost. riformato, ma soprattutto perché offre un chiarimento utile sul rapporto fra la norma costituzionale e la giurisprudenza costituzionale.

La Corte boccia in modo chiaro l'impostazione del Consiglio di Stato, per il quale le modifiche costituzionali e l'intervento costituzionale del 2003 dovevano considerarsi lettera morta rispetto alle argomentazioni della sentenza del 1995: condividendo la tesi dell'Avvocatura dello Stato, la Corte ritiene che l'ordinanza di rimessione non è adeguatamente motivata perché non fa cenno alle modifiche normative e giurisprudenziali successive alla pronuncia n. 422/1995. Questa decisione, dunque, proprio per la fermezza con cui la Corte boccia l'impostazione del giudice, consente di ritenere definitivamente tramontata la possibilità di un'interpretazione restrittiva dell'art. 51 Cost., fondata sulla sola eguaglianza formale.<sup>113</sup>

La fragilità del tenore letterale della riforma costituzionale dell'art. 51 Cost., unita all'ostilità da parte di tutte le forze politiche ad affrontare e risolvere il problema della bassissima presenza femminile nei luoghi della politica, si mostra con particolare evidenza nelle recenti vicende che riguardano le modifiche del sistema elettorale nazionale. Se guardiamo al caso delle, impropriamente chiamate, "quote rosa", non possiamo non notare una certa resistenza da parte degli esponenti politici, come era avvenuto un secolo fa per la questione del diritto di voto, al tema della rappresentanza di genere. Innanzitutto il modo in cui è avvenuta la bocciatura, a scrutinio segreto, dell'emendamento presentato dalla maggioranza al disegno di legge, dovrebbe far riflettere anche sulla spudoratezza che accompagnò tale decisione. Si trattava oltretutto di una norma piuttosto blanda che non mirava ad una reale parificazione (ossia 50% uomini e 50% donne), e introduceva un principio in base al quale ogni genere non può essere rappresentato in una successione superiore a tre ed in misura superiore ai due terzi dei candidati, con una penalizzazione solo economica nel caso di mancato rispetto della proporzione. Il triste spettacolo offerto alla Camera dai deputati (maschi esultanti per quella che era evidentemente ritenuta una vittoria) spingerebbe a pensare, qualunque sia l'opinione personale sull'introduzione di norme antidiscriminatorie, che la strada da percorrere, per giungere ad una parità

---

113 Barbera "Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale" Giappichelli, Milano, 2007, 361-364.

sostanziale, non sia ancora compiuta a livello culturale ancor prima che politico. Anche l'appellativo di "quote rosa" era, a ben vedere, fuorviante. Non si trattava in effetti di quote, ovvero uno strumento in grado di assicurare un numero di posti garantiti in Parlamento, ma di dispositivi capaci di porre rimedio a quella che è una carenza della democrazia italiana: un'insufficiente inclusione delle donne nelle posizioni di responsabilità. È significativo richiamare i termini dell'esiguo dibattito, dominato dagli interventi dell'opposizione, anche per chiarire come mai l'opposizione stessa non abbia voluto sostenere una norma apparentemente coerente con i principi da sempre sostenuti. Il fulcro del dibattito poggia sul rifiuto da parte dell'opposizione di prestarsi ad introdurre un meccanismo che non presentasse almeno la percentuale del 30% di presenza femminile nelle liste (meglio, in ogni caso il 50%) e che non fosse presidiato dalla sanzione dell'inammissibilità della lista. A sostegno di tale proposta l'opposizione cita l'esperienza francese, che dimostra l'inutilità delle sanzioni economiche, le quali possono rivelarsi anche controproducenti, e fonda il ragionamento su studi e pareri che indicano nel 30% la soglia minima per ottenere qualche risultato considerevole in termini quantitativi e dunque qualitativi.

A seguito della bocciatura dell'emendamento presentato in occasione dell'approvazione della nuova legge elettorale, il ministro Prestigiacomo ottiene la possibilità di elaborare un disegno di legge separato, che raggiunge un'approvazione simbolica al Senato, a Camere quasi sciolte, non avendo dunque la possibilità di divenire legge. Il testo impone, per ciascuna lista, almeno il 50% di candidati di entrambi i sessi, con un apparato sanzionatorio mutevole: nelle prime elezioni sono stabilite sanzioni di tipo economico; successivamente, l'inammissibilità della lista. I risultati delle elezioni nazionali finora effettuate, nelle quali, nonostante le futili promesse di tutti i partiti, le donne presentate sono poche, dimostrano come il mancato inserimento di norme antidiscriminatorie rappresenti una delle tante occasioni perdute. Il Codice delle pari opportunità, redatto nel 2006 e già analizzato nei capitoli precedenti della presente analisi è la dimostrazione di un'altra importante occasione perduta. Quello che, infatti, poteva essere un utile strumento anche per apportare modifiche, dove necessario, e per garantire coerenza e sistematicità legislativa alla tematica delle pari opportunità, di fatto si è rivelato solo un elenco dei compiti degli organismi e delle cariche preposte alla promozione della pari opportunità tra uomo e donna e un inventario della normativa già esistente in materia. Quando non si sarebbe dovuta, invece, perdere l'occasione per inserire proprio nel Codice

almeno un richiamo all'attuazione dell'articolo 51 della Costituzione a tutti i livelli della legislazione elettorale, da quella nazionale a quella locale. Ai sensi, infatti, dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246 "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 1° dicembre 2005, il Governo è delegato al riassetto delle disposizioni vigenti in materia; tuttavia i principi e criteri direttivi contenuti sono molto ampi, consistendo nella individuazione di strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, in particolare per cause direttamente o indirettamente fondate sul sesso. Nella delega si aggiunge, inoltre, che l'intervento del Governo dovrebbe perseguire il fine di realizzare uno strumento coordinato per il raggiungimento degli obiettivi di pari opportunità previsti in sede di Unione europea e nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione. A voler prendere seriamente il contenuto della delega, non vi è chi non veda come il riferimento all'Unione europea, nonché all'art. 117 Cost., il quale indica come obiettivo della legge regionale la parità di accesso fra uomini e donne alle cariche elettive, avrebbe dovuto costituire per il Governo uno stimolo a inserire qualcosa di più e di diverso rispetto al mero recepimento dell'unica norma legislativa esistente (l'art. 3, legge n. 90 del 2004, in tema di elezioni europee). Il problema della rappresentanza femminile deve essere affrontato dagli organi competenti, anche dal punto di vista giuridico, partendo dalla convinzione che, alla luce del nuovo art. 51 Cost., si tratta della necessaria attuazione di un diritto.<sup>114</sup>

## 2.6. Le altre disposizioni costituzionali e gli strumenti internazionali/comunitari sulle pari opportunità fra i sessi nell'accesso alle cariche elettive

Nell'ambito della Costituzione repubblicana oltre all'articolo 51 vi sono altre disposizioni che ineriscono, direttamente o indirettamente, alla materia delle pari opportunità fra i sessi (in generale, e con specifico riferimento all'accesso alle cariche elettive) per il riequilibrio della rappresentanza di genere. Alcune di queste norme costituzionali sono già state analizzate nei capitoli precedenti in cui si sono affrontati i vari aspetti connessi al soddisfacimento del principio di parità. In particolare l'articolo 2 stabilisce che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (inteso

---

<sup>114</sup> Barbera "Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale" Giappichelli, Milano, 2007, 368-371.

come persona), sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità. Tale norma potrebbe essere letta, in combinato disposto con l'articolo 49 (nonché con l'articolo 3), ove si prevede che tutti i cittadini possano liberamente associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. L'articolo 3 stabilisce al primo comma che 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 e di condizioni personali o sociali (cosiddetto principio di eguaglianza formale); al secondo comma attribuisce alla Repubblica 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 e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. L'articolo 48 stabilisce, tra l'altro, che il voto è libero. L'articolo 67 prevede che ciascuno parlamentare, oltre a esercitare le proprie funzioni senza vincolo di mandato, rappresenti l'intera Nazione. L'articolo 117, comma 7, come modificato dalla legge cost. 3/2001, dispone che le leggi regionali rimuovano ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica, e promuovano inoltre la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. Vanno poi considerate le norme recate in materia dagli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge cost. 2/2001, norme peraltro di identico tenore che demandano alle leggi elettorali regionali il compito di promuovere condizioni di parità fra i sessi per l'accesso alle consultazioni elettorali (si noti che la formulazione è analoga, ma non identica a quella recata dall'art. 117, comma 7, Cost. in relazione alle Regioni a Statuto ordinario; essa si differenzia per diversi profili anche dal testo dell'art. 51 Cost.).

Riguardo agli strumenti internazionali che fanno specifico riferimento alla materia delle pari opportunità fra i sessi nell'accesso alle cariche elettive, vanno citate la Convenzione sui diritti politici delle donne, adottata a New York il 31 marzo 1953 (ratificata nel 1967), e la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna, adottata anch'essa a New York il 18 dicembre 1979 (ratificata nel 1985). Tali convenzioni internazionali sono atti giuridici negoziali che prevedono per le donne il diritto di votare e di essere elette in condizioni di parità con gli uomini. Si ricorda, al riguardo, che nell'ambito del novellato Titolo V della parte seconda della Costituzione l'art. 117, comma 1, stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto degli obblighi internazionali.

Con riferimento all'ordinamento comunitario, il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (come modificato dal Trattato di Amsterdam) annovera fra i compiti della Comunità quello di promuovere la parità fra uomini e donne. L'ordinamento comunitario ha, fin dalla sua origine, posto un'attenzione particolare alla tematica della parità fra uomo e donna, arrivando a basilari interventi normativi e giurisprudenziali in materia, che hanno influenzato in modo significativo le legislazioni degli Stati membri. Per lungo tempo il dibattito interno alla Comunità europea ha ruotato intorno al concetto di eguaglianza formale e di eguaglianza sostanziale; la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nei suoi primi interventi riguardanti le azioni positive a favore delle donne, nel settore del pubblico impiego, aveva optato per una interpretazione restrittiva dell'ambito d'intervento delle azioni positive, giudicando il sistema delle quote rigide come una deroga al principio di eguaglianza, in quanto garantiva non la pari opportunità dei punti di partenza, ma la garanzia del risultato, quindi aveva una valenza implicitamente discriminatoria. La Comunità europea ha modificato la Direttiva n. 207/1976 (relativa all'attuazione del principio di parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale) al fine di consentire agli Stati membri di adottare misure di eguaglianza sostanziale in favore delle donne, legittimando in modo implicito il ricorso alle azioni positive; tuttavia la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea è rimasta parzialmente ancorata alla linea d'azione precedente.

Il Trattato di Amsterdam del 1997, già analizzato nel secondo capitolo del presente studio, compie un significativo passo in avanti con la legittimazione nell'articolo 141, della previsione di strumenti specifici per l'attuazione dell'eguaglianza sostanziale. L'articolo 141 recita infatti che allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità fra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedono vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di una attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali. L'articolo 13 del suddetto Trattato stabilisce che il Consiglio europeo può prendere provvedimenti per combattere tutte le forme di discriminazione, comprese quelle fondate sul sesso.

Inoltre, l'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza del 7 dicembre 2000) disciplina e tutela in maniera ancora più dettagliata il

principio della parità di accesso. L'articolo afferma la necessità di garantire, in tutti i campi la parità fra uomini e donne; l'identità e la cittadinanza europea vengono in tal modo legate ad un concetto sostanziale di eguaglianza tra i sessi da raggiungere anche attraverso l'utilizzo dello strumento delle azioni positive, onde evitare discriminazioni di carattere sociale e politico. La Carta dei diritti non rappresenta uno strumento direttamente applicabile negli Stati membri perché non inserita all'interno di un Trattato, ma la sua importanza risulta centrale, come ha dimostrato anche la Corte costituzionale italiana che le ha attribuito carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei, già contenuti nella Costituzione italiana e formulati in maniera più innovativa e puntale nel documento comunitario.

In conclusione, per quanto riguarda il rapporto tra donne e politica, la competenza dell'Unione europea appare ristretta; in primo luogo, sfugge al raggio di azione comunitaria ogni intervento relativo alle istituzioni rappresentative nazionali, regionali e locali. Sono possibili solo misure normative concernenti le elezioni del Parlamento europeo. In secondo luogo, la logica onnipervasiva del gender mainstreaming fa sì che il problema della parità tra uomo e donna riguardi, in senso ampio, i processi decisionali dell'ambito politico, economico, sindacale e culturale. Le istituzioni comunitarie hanno reso molte dichiarazioni politiche sul riequilibrio di genere nei processi decisionali ma si sono rivelate piuttosto scarse di interventi incisivi nei settori di loro competenza. Numerose risoluzioni e raccomandazioni esortano (senza vincolare giuridicamente) le stesse istituzioni comunitarie, gli Stati membri e tutti i soggetti interessati (partiti, sindacati) ad assumere iniziative adeguate ad incrementare la rappresentanza politica femminile. Nella loro successione temporale è rintracciabile una traiettoria precisa, analoga a quella che ha caratterizzato la vicenda italiana: mentre in una prima fase ci si rivolgeva ai partiti politici, affinché nell'esercizio della loro autonomia di soggetti privati scegliessero liberamente di stabilire quote di riserva per le candidature femminili, in un secondo momento si invitano direttamente i governi e i Parlamenti nazionali a percorrere la via di soluzioni legislative. A fronte di dichiarazioni politiche impegnative è emersa una timidezza ad intervenire con norme vincolanti nei limitati settori di competenza del diritto comunitario. La decisione, adottata dal Consiglio europeo nel 2002 per modificare l'atto relativo alle elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento europeo, risalente al 1976 nulla dice sul riequilibrio di genere della rappresentanza. Il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al

finanziamento dei partiti politici a livello europeo, impone una serie di condizioni per poter accedere ai finanziamenti e tra questi vi è il deposito dello statuto che, oltre a delineare la struttura organizzativa del partito, dimostri il rispetto da parte dello stesso dei principi di libertà e di democrazia, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Tra questi criteri non è stato inserito il principio della equilibrata rappresentanza dei due sessi negli organi dirigenti del partito e nelle liste per le elezioni del Parlamento europeo. Le istituzioni europee mostrano grandi difficoltà a passare dal piano delle esortazioni a quello delle decisioni giuridiche vincolanti nei settori di loro competenza. Mentre è diverso il discorso sugli strumenti amministrativi comunitari, come i Programmi di azione in materia di parità tra uomini e donne, che si caratterizzano per la ricchezza dei mezzi, anche finanziari, destinati a riequilibrare i processi decisionali sotto il profilo del genere. Essi operano orizzontalmente nella società europea, contribuendo a modificare pratiche e mentalità, a creare un senso comune europeo in materia di parità dei sessi e a sostenere la necessità di predisporre azioni finalizzate a:

- sensibilizzare sul diritto alla parità e alla non discriminazione;
- eliminare le discriminazioni;
- stimolare il dibattito sulle possibilità di incrementare la partecipazione alla vita sociale dei gruppi attualmente poco rappresentati;
- valorizzare e accogliere la diversità;
- promuovere una società più solidale.

L'applicazione di tali obiettivi alla rappresentanza politica, intesa come parte dei processi decisionali, provoca un grave rischio: la frantumazione della rappresentanza in mille rivoli, la messa in discussione della sua universalità per dare ingresso alle innumerevoli e multiformi differenze presenti nel corpo sociale. Del tutto diverso è il concetto di differenza sessuale: l'idea di cittadinanza duale si propone infatti di riaffermare l'universalità della rappresentanza politica includendovi entrambi i generi non certo per distruggerla attraverso il riconoscimento di diritti di rappresentanza di gruppo.<sup>115</sup>

---

115 Brunelli *"Donne e politica"* il Mulino, Bologna, 2006, 90-98.

Il Parlamento europeo ha inoltre sollecitato gli Stati membri ad adoperarsi attivamente per conseguire una più equa presenza di donne e uomini in tutte le istituzioni, lamentando la persistente sottorappresentanza delle donne nei settori chiave dell'agire politico, economico e sociale ed evidenziando come l'applicazione di quote in quanto misura transitoria contribuisce a riequilibrare la partecipazione degli uomini e delle donne alla vita politica. Da ultimo, nell'ambito della risoluzione del Parlamento europeo è stato considerato:

- che quantunque le donne rappresentino più della metà della popolazione e dell'elettorato dell'Unione europea, esse continuano a essere sottorappresentate negli organismi decisionali, con alcuni Paesi membri che presentano una percentuale di donne deputato inferiore alla media mondiale del 15,6 %;
- che l'esperienza dimostra che almeno un terzo di donne elette rappresenta la soglia minima necessaria in tutti gli organi istituzionali per poter tenere pienamente conto degli interessi delle donne nella società e che il 50 % è un obiettivo giustificato per giungere alla democrazia paritaria.

Sulla base di dette considerazioni il Parlamento europeo ha invitato i partiti politici, sia a livello nazionale che europeo, a rivedere le loro strutture e procedure onde rimuovere tutti gli ostacoli diretti o indiretti alla partecipazione delle donne e ad adottare strategie adeguate per realizzare un maggiore equilibrio tra uomini e donne in seno alle assemblee elettive, comprese misure quali le quote.<sup>116</sup>

## 2.7. La conferma della svolta giurisprudenziale della Corte costituzionale nella sentenza n. 4/2010

Le trasformazioni avvenute nell'ordinamento giuridico italiano indotte dal principio di pari opportunità si sono rivelate lente e complesse. La sentenza n. 49/2003 non ha chiuso un percorso, ma è stata solo una delle tappe di un cammino appena intrapreso. La

---

<sup>116</sup> "Pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive" in [www.retepariopportunita.it](http://www.retepariopportunita.it).



Corte costituzionale, infatti, si è pronunciata nuovamente, con la sentenza n. 4/2010 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 20/01/2010, sulla legittimità costituzionale delle misure applicative del principio di pari opportunità di genere. Nella sentenza la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale n. 4 del 2009 della Regione Campania, sollevata dal Governo per la presunta violazione degli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione. La legge elettorale regionale introduce la c.d. “preferenza di genere” nell’espressione del voto per l’elezione dei consiglieri regionali, prevedendo che ciascun elettore possa esprimere uno o due voti di preferenza nell’ambito di una stessa lista e che, nel caso esprima due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso differente, a pena di annullamento della seconda preferenza. Il Governo ritiene simile misura ispirata alla logica delle “quote rosa” rappresentando: una menomazione dell’elettorato passivo, in violazione dell’art. 3, primo comma, Cost. e dell’art. 51, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata prevederebbe un limite di accesso legato al sesso, per la seconda preferenza e quindi un’impropria ragione di ineleggibilità; una lesione dell’elettorato attivo e in particolare della libertà di voto, di cui all’art. 48 Cost. La dichiarazione di non fondatezza della questione è un tentativo della Corte di denunciare con chiarezza il persistere dello squilibrio della rappresentanza nelle assemblee elettive a causa di resistenze culturali e sociali ancora largamente diffuse che rendono l’Italia un caso atipico nel panorama internazionale. Per la Corte le disposizioni della legge elettorale sono coerenti rispetto al quadro costituzionale costituito dall’art. 3, secondo comma, Cost. oltre che dagli artt. 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost. che pongono il rispetto del canone della parità dei sessi nella rappresentanza politica. La disposizione censurata, infatti, non incide sulla parità di chances, non prefigura un risultato elettorale, né altera la composizione della rappresentanza consiliare; per com’è congegnata la disposizione, inoltre, potrebbe configurare un riequilibrio dei generi ma potrebbe prospettare anche soluzioni differenti qualora gli elettori esprimano una sola preferenza prediligendo candidati di sesso maschile. Né l’espressione della seconda preferenza appare alla Corte lesiva della libertà di voto di cui all’art. 48 Cost., in quanto essa rappresenta una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un’azione positiva. Si tratta comunque di una facoltà lasciata agli elettori e, come tale, di una misura aleatoria di riequilibrio, di natura non coattiva che risponde ad una finalità

promozionale del dato normativo. Le argomentazioni del giudice costituzionale escludono la possibilità che le misure intraprese dal legislatore regionale rientrino tra le azioni positive vere e proprie, in quanto si tratta di meccanismi che non hanno come obiettivo quello di alterare l'esito elettorale, poiché non consentono il raggiungimento di risultati precostituiti.

In definitiva la disposizione, nella sua formulazione neutra, prefigura gli effetti di una misura antidiscriminatoria, orientata a rimuovere la diseguaglianza nei punti di partenza, trattandosi di un'azione positiva per così dire "atipica" nel senso specificato dalla Corte, vale a dire che gli effetti di essa sono affidati non direttamente al legislatore ma agli elettori, ove scelgano di assecondare le aperture prospettate dalla legge.<sup>117</sup>

La Corte costituzionale inoltre sottopone la preferenza di genere ad un controllo scrupoloso di costituzionalità, al fine di verificare se: a) la norma censurata prefiguri il risultato elettorale, alterando la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola contenuta in tale norma; b) attribuisca ai candidati dell'uno e dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri. La Corte esclude che la preferenza di genere persegua tali finalità, in quanto essa è una misura facoltativa e aggiuntiva, che non altera in alcun modo il risultato elettorale. I diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo non vengono compressi, non essendovi candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri. L'apertura dimostrata con la sentenza n. 4/2010 deve essere vista con favore, in quanto costituisce una spinta ulteriore per l'avanzamento del faticoso percorso di affermazione della democrazia paritaria in Italia.<sup>118</sup>

---

117 Caielli *"La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale"* in Osservatoriosullefonti.it, n.2/2010, 1; Carlassare *"La legittimità della preferenza di genere: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità"* in *Giurisprudenza costituzionale*, n.1/2010, 81.

118 D'Amico *"Il difficile cammino della democrazia paritaria"* Giappichelli, Torino, 2011.

### *3. Le novità elettorali in Italia dopo la modifica dell'articolo 51 Cost.*

Ad oggi il sistema elettorale previsto per l'elezione della Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica non contempla alcuna misura volta a favorire la parità di genere. Il legislatore nazionale è intervenuto in materia elettorale, per la realizzazione delle pari opportunità tra uomini e donne, con la legge 8 aprile 2004, n. 90, avente ad oggetto "Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 84 del 9 aprile 2004. Tale legge contiene una norma di parità per l'elezione del Parlamento europeo, che avviene con sistema rigorosamente proporzionale, attraverso il quale i 78 seggi assegnati all'Italia vengono ripartiti fra le liste concorrenti nelle cinque grandi circoscrizioni in cui viene diviso il territorio nazionale. L'articolo 3 della legge n. 90/2004 stabilisce una riserva di lista, secondo cui nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successive alla data di entrata in vigore della suddetta legge, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati.

Viene dunque garantita almeno la quota di un terzo delle candidature sul piano nazionale, con una formula neutra riguardo al sesso e viene introdotta una sanzione di tipo economico per i partiti che non rispettano la proporzione indicata dalla legge, i quali vedranno ridurre l'importo del rimborso per le spese elettorali fino ad un massimo della metà. Viceversa, si riconosce un incentivo finanziario per i partiti o gruppi politici organizzati che hanno eletto una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi. Vi è infine una previsione relativa alle singole liste circoscrizionali, che si limita a ricalcare la misura minima di non discriminazione salvata dalla Corte costituzionale con la sentenza del 2003 e la relativa sanzione: le liste circoscrizionali composte da più di un candidato che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi sono inammissibili.

Il meccanismo scelto dal legislatore risponde così ad una duplice finalità: da un lato, penalizza economicamente, salvo il limite estremo dell'inammissibilità, i partiti che non rispettino la proporzione minima indicata dalla legge; dall'altro, premia i partiti che non si limitino a presentare donne in lista, ma che riescano anche a farle eleggere, rispondendo così ad uno dei dubbi più forti che la scelta legislativa solleva, e cioè che si instauri un

meccanismo pericoloso nel caso in cui le donne siano presentate, ma non riescano ad essere elette, magari perché gli stessi partiti non intendono impegnarsi.

Si possono muovere alcune importanti obiezioni sulla normativa, che emergono dagli interventi delle opposizioni nel corso del dibattito parlamentare che ha preceduto l'approvazione della legge n. 90/2004. In primo luogo, suscita perplessità la circostanza per cui il divieto di candidare più di due terzi di persone dello stesso sesso riguardi solo il livello nazionale e non quello della singola circoscrizione: ciò consente ai partiti di candidare le donne nelle circoscrizioni in cui essi sono più deboli in termini di consenso e di candidare invece uomini in quelle in cui sono più forti. Nulla si prevede circa un'equilibrata distribuzione dei candidati e delle candidate all'interno delle liste: in questo modo, non c'è nessun vincolo a garantire una visibilità alle candidature femminili, che potrebbero dunque essere tutte relegate in fondo alla lista. Questo, unito al voto di preferenza, rende meno efficace la misura di riequilibrio. Un'altra possibile critica riguarda la temporaneità della misura: due turni elettorali, infatti sono un tempo troppo breve perché la norma sia davvero in grado di intervenire nelle logiche del sistema politico e di produrre effetti virtuosi. Vi è infine la grande discussione sulla natura della sanzione, cioè se è sufficiente la sanzione economica intesa come meccanismo di incentivo-disincentivo relativo alle candidature. Molti sottolineano che l'unica sanzione effettiva è quella dell'inammissibilità della lista che non rispetta la proporzione.<sup>119</sup>

Il dibattito parlamentare che precede l'approvazione di questa normativa, pur risentendo delle inevitabili forzature presenti nel confronto politico, offre un quadro interessante delle posizioni diverse che accompagnano il tema della rappresentanza di genere. Non mancano infatti atteggiamenti radicalmente contrari all'adozione di qualsiasi misura correttiva della rappresentanza, posizioni radicate, in modo più o meno consapevole, nell'assunto in base al quale la rappresentanza politica debba prescindere dalla qualità dei rappresentanti, essendo il rappresentante slegato da qualsiasi appartenenza, anche sessuale. Molti interventi, sia nella maggioranza sia nell'opposizione, mettono in luce come l'adozione di misure specifiche sia necessaria, proprio per modificare la situazione di fatto. Da parte della maggioranza si insiste altresì sulla necessità di misure che siano temporanee, e soggette a verifica, mentre da parte dell'opposizione si ritiene che la temporaneità indebolisca le misure stesse. Il fulcro del

---

119 Brunelli *"Donne e politica"* il Mulino, Bologna, 2006, 61-62.

dibattito, però, è incentrato sulla qualità delle misure: la maggioranza valuta che, alla luce del particolare sistema elettorale oggetto della disciplina, e cioè il sistema di elezione del Parlamento europeo, la quota di lista del 30% su tutto il territorio nazionale, garantita da misure, sanzionatorie e premiali, di carattere economico sia un passo significativo e utile, come primo momento di attuazione della riforma costituzionale dell'art. 51; l'opposizione, al contrario, propone un progetto alternativo, che si spinge fino al 50%, chiedendo come pena l'inammissibilità delle liste che non rispettino i requisiti di legge e bocciando le sanzioni economiche. Pur apprezzando il tentativo condotto dalla maggioranza, l'opposizione si schiera per l'astensione, sottolineando che l'approvazione dell'art. 3 sarebbe la testimonianza di un'occasione persa. Nella discussione parlamentare si tocca, senza grande approfondimento, un aspetto tecnico della legge: la previsione del 30% a livello nazionale e non circoscrizionale manterrebbe intatta una grande libertà di manovra ai partiti, i quali potrebbero rispettare il vincolo senza far eleggere donne, assegnandole semplicemente alle circoscrizioni più deboli; negli interventi contrari a questo aspetto della legge si sottolinea l'inadeguatezza delle sanzioni economiche, da un lato, e il pericolo che la presenza delle donne in lista non sia sufficiente a garantire una buona percentuale di donne elette. Si può osservare, in conclusione, come l'art. 3 sia coerente con i principi individuati dalla Corte costituzionale; tuttavia occorre, anche, rilevare come tale provvedimento legislativo si fondi sull'avvenuta riforma costituzionale e tale riforma abbia messo in moto il meccanismo legislativo; la norma, inoltre, appare particolarmente preziosa.<sup>120</sup>

Un'altra normativa da analizzare sul tema in questione è contenuta nel "Codice delle pari opportunità" il cui Libro IV è dedicato alle pari opportunità fra uomo e donna nei rapporti civili e politici; il Titolo I di questo libro si incentra sulle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive e il Capo I in maniera più specifica sulla elezione dei membri del Parlamento europeo. Infatti l'articolo 56 del decreto legislativo n. 198/2006 traspone in maniera letterale l'articolo 3 della legge n. 90/2004 che promuove le pari opportunità nell'accesso alla carica di membro del Parlamento europeo, sulla base del fatto che nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. Gli articoli 57 e 58 del suddetto decreto legislativo, contengono rispettivamente l'elenco delle disposizioni che, in conseguenza del loro inserimento nel Codice, si devono

---

120 Barbera "Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale" Giappichelli, Milano, 2007, 365-368.

considerare abrogate e le disposizioni finanziarie relative all'attuazione del decreto stesso. Tuttavia manca ogni riferimento alla necessità di pari opportunità nell'accesso alla carica di membro del Parlamento nazionale.

Nel dettaglio, l'articolo 56 del decreto legislativo n. 198/2006 dispone, al primo comma, che nell'ambito delle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nessuno dei due sessi può essere rappresentato da più di due terzi dei candidati. L'ultimo capoverso del primo comma contiene disposizioni di tipo procedurale, per la risoluzione di problematiche legate ad un quoziente frazionato nel numero delle candidature o in presenza di candidature plurime.

Il secondo comma stabilisce quale sia l'ammenda da comminare ai partiti o ai movimenti politici che non si attengono a quanto stabilito dal primo comma in fase di presentazione di liste per l'elezione dei membri del Parlamento europeo. La disposizione indica che l'importo del rimborso per le spese elettorali è ridotto in maniera direttamente proporzionale al numero di candidati in più rispetto al numero massimo consentito. Il rimborso delle spese elettorali può essere ridotto fino alla metà. Sono considerate inammissibili liste circoscrizionali, composte da più di un candidato, dove non è rispettata la presenza di candidati di entrambi i sessi.

Il terzo comma stabilisce invece la destinazione delle somme eventualmente tolte ai partiti ex comma 2; tali rimborsi vengono comminati ai partiti o gruppi politici organizzati che hanno avuto eletta una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi. Le somme vengono ripartite in modo proporzionale rispetto ai voti ottenuti dai partiti o gruppi politici organizzati.

L'articolo 56 disciplina esclusivamente la parità d'accesso rispetto alle elezioni del Parlamento europeo, mentre nessuna disposizione del decreto legislativo si occupa di come rendere paritarie le candidature nelle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica italiana. La motivazione più evidente pone l'accento sulla legge elettorale per il Parlamento europeo, che si basa su un sistema proporzionale puro caratterizzato da liste di partito e voto di preferenza, e quindi si riferisce a un contesto entro il quale è facilmente introducibile una distribuzione paritaria fra le candidature maschili e femminili, pena la irricevibilità delle liste oppure una forte sanzione pecuniaria. Tale articolo prevede sia lo strumento delle quote riservate, sia le misure sanzionatorie, declinate come una

riduzione del rimborso delle spese elettorali ai partiti che non rispettano le quote previste ed anche un meccanismo premiale, da recuperare però esclusivamente dall'ammenda prelevata dai partiti inadempienti, per i partiti che hanno eletta una quota di candidati di entrambi i sessi superiore ad un terzo.<sup>121</sup>

Il legislatore nazionale ha mostrato una certa resistenza nel concretizzare il principio di pari opportunità fra i due sessi nel sistema per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, infatti gli unici interventi normativi attuati in merito al principio hanno interessato, come abbiamo appena visto, i componenti italiani del Parlamento europeo. Una via per neutralizzare la carica immobilizzante e per risolvere tale inattuazione della Costituzione, potrebbe essere quella di far valere il principio di pari opportunità in occasione della revisione complessiva della legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270. Le soluzioni che il legislatore può adottare devono essere proporzionate ed equilibrate; il cammino per giungere ad una piena affermazione del principio di pari opportunità di genere non è ancora concluso, ma in un'epoca di delegittimazione dei partiti e di crisi della rappresentanza politica, appare assolutamente necessario moltiplicare gli sforzi per consentire un innervamento del principio di pari opportunità nelle istituzioni politiche ancora più profondo e capillare. Tale principio è uno degli strumenti più efficaci e coerenti per accelerare il necessario rinnovamento della classe politica.<sup>122</sup>

A fronte di una sostanziale assenza di propositività sul piano della legislazione nazionale in materia elettorale, la valorizzazione del principio del riequilibrio della rappresentanza politica è affidata soprattutto alle Regioni e agli enti territoriali. La stagione statutaria conseguente alla riforma del Titolo V Cost. e la successiva legislazione elettorale delle Regioni, infatti, costituiscono occasioni per esprimere nuovi convincimenti politici e per esplicitare con maggiore forza il principio delle pari opportunità tra uomo e donna nell'accesso alle cariche elettive. Per gli enti locali un ulteriore riferimento normativo è dato dall'art. 6 del TUEL (d.lgs. n. 267/2000) sulla rappresentanza equilibrata di entrambi i sessi nelle giunte, negli organi collegiali e negli organismi dipendenti dal Comune e dalla Provincia. Si assiste così ad una produzione normativa che discende direttamente dalla

---

121 De Marzo "Il Codice delle pari opportunità" Giuffrè, Milano, 2007, 383-401.

122 De Fiore "I partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio" in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2004.

Costituzione e trae linfa nuova dagli Statuti degli enti territoriali ed è avallata dalla giurisprudenza costituzionale.<sup>123</sup>

In tutti gli Statuti regionali, come abbiamo già osservato nel secondo capitolo del presente lavoro, sono inserite norme che sanciscono il principio di pari opportunità di genere. In alcuni casi gli Statuti si sono limitati a riprodurre il contenuto degli articoli 3, 51, 117 7° comma della Costituzione, in altri casi hanno introdotto norme più specifiche e caratterizzanti. Almeno nella fase iniziale di tale processo è ragionevole pensare che le forze politiche hanno accolto favorevolmente l'introduzione delle misure negli Statuti più per una questione di immagine che per profonda convinzione, sottovalutando così, erroneamente, le potenzialità ermeneutiche delle norme-principio. Successivamente, nella legislazione regionale vi è stata una maturazione della cultura politica. Le leggi elettorali regionali costituiscono il banco di prova più interessante per verificare come in concreto le Regioni hanno dato attuazione al principio e rappresentano un terreno particolarmente fertile per l'introduzione di azioni positive efficaci.<sup>124</sup>

---

123 Bin-Brunelli-Pugiotto-Veronesi *"La parità dei sessi nella rappresentanza politica"* Giappichelli, Torino, 2003, 124.

124 Carli-Carpani-Siniscalchi *"I nuovi Statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive"* Il Mulino, Bologna, 2006, 491 ss.



#### *4. I sistemi elettorali e le azioni positive*

Per concludere l'analisi sugli aspetti principali della rappresentanza politica di genere è opportuno interrogarsi sulle conseguenze che si verificano a seconda del sistema elettorale che viene prescelto nell'ordinamento e sulle azioni positive che possono essere predisposte per favorire una maggior presenza delle donne nelle assemblee elettive.

La scelta dei sistemi elettorali può determinare una reale parità di accesso di entrambi i sessi all'elettorato passivo o, al contrario, può stabilire le regole dell'inclusione e dell'esclusione dai luoghi di potere e di rappresentanza nelle società democratiche. Possiamo affermare che il dibattito sulla rappresentanza femminile nelle cariche elettive si lega a doppio filo con il dibattito sulla legittimità o meno dell'utilizzo dei sistemi di quote come azione positiva che prevede un trattamento preferenziale in favore di alcune categorie di persone, in considerazione di discriminazioni pregresse.

In generale il sistema di quote consiste nella riserva di un certo numero di posti a priori, in una determinata professione, alla categoria sottorappresentata. Le quote possono essere più o meno rigide: le più rigide prescindono da qualsiasi valutazione di qualifiche o meriti, le meno rigide prevedono un trattamento di favore per certe categorie a parità di qualifiche e mansioni, valutando anche circostanze eccezionali. Le donne rispetto a determinate situazioni (occupazione, posizioni professionali, cariche elettive ecc.) si presentano come gruppo svantaggiato, perché sottorappresentato. Il fatto di essere arrivate agli stessi blocchi di partenza con gli uomini non garantisce automaticamente alle donne eguali possibilità e le azioni positive devono fondare la propria legittimità sulla distinzione fra l'eccezione che discrimina e l'eccezione che rimedia alle discriminazioni. Su questo sottile crinale si è giocata la loro costituzionalità e la loro legittimità anche rispetto alle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive.

Nei sistemi elettorali proporzionali, in ciascun collegio (o circoscrizione) viene eletto un certo numero di parlamentari (collegio plurinominale) e i seggi vengono distribuiti in proporzione al numero di voti ottenuti da ciascuna lista in competizione; nei sistemi elettorali maggioritari, ogni collegio elegge un solo candidato (collegio uninominale) e il seggio in palio è attribuito a chi ottiene la maggioranza dei voti. In genere i sistemi proporzionali consentono di eleggere un numero maggiore di donne, soprattutto dove i

collegi sono ampi, vi è una clausola di sbarramento e la lista è bloccata. L'ampiezza dei collegi, infatti, induce i partiti più grandi a diversificare le loro liste, proprio al fine di attrarre i vari sottogruppi interni all'elettorato, donne comprese; un'alta soglia di sbarramento elimina o riduce fortemente l'esistenza di partiti piccoli che danno alle donne meno possibilità di candidatura e, quindi, di elezione; infine, la lista bloccata consente ai partiti di predeterminare l'identità, anche di genere, degli eletti. Quando è possibile esprimere una o più preferenze, è cruciale che le donne siano collocate in posizioni di lista visibili e che la loro candidatura sia effettivamente sostenuta, anche in termini di investimento di risorse, da parte del gruppo politico di appartenenza. Sia la candidatura paritaria vera e propria sia l'imposizione di una presenza massima di ciascun sesso all'interno delle liste si configurano come norme antidiscriminatorie, formulate in modo neutrale e non come trattamenti di carattere preferenziale. Nei sistemi proporzionali, infine, la sanzione tipica per la violazione dell'obbligo paritario imposto per legge è l'inammissibilità della lista alla competizione elettorale, una sanzione pesante e temuta.

Nei sistemi uninominali maggioritari il fatto che ogni collegio elegga un solo candidato, quello del partito o della coalizione vincente, rende tutto più difficile. Anche in questo caso vi sono alcune soluzioni tecniche. Ad esempio la doppia candidatura maschile e femminile, per l'unico seggio, con la vittoria di uno solo dei due, scelto dalle preferenze degli elettori. Non un bicollegio ma una coppia aperta che si scioglie quando la donna o l'uomo vengono eletti; si dovrebbe cioè consentire ad ogni partito o coalizione di presentare nel collegio uninominale due candidature abbinate, quindi ai fini della vittoria sulle formazioni avversarie diventa indifferente che i voti siano dati all'uno o all'altro, infatti il seggio viene vinto dalla coppia i cui voti sommati superino quelli delle altre coppie in competizione. All'interno della coppia vincente, il seggio va poi al candidato (donna o uomo) che ha ottenuto più voti dell'altro. Un'altra soluzione è quella di collegare una quota significativa del finanziamento pubblico attribuito ai partiti e ai movimenti politici al perseguimento, da parte di questi ultimi, della presenza paritaria dei due sessi nelle cariche elettive. Il fondo andrebbe suddiviso in quattro parti ancorando le ultime due al rapporto tra le percentuali di candidati e di eletti dei due sessi; si tratta di un meccanismo che potrebbe funzionare sia nei sistemi elettorali maggioritari che in quelli proporzionali e che premierebbe l'impegno e l'effettivo successo nella realizzazione della parità nella rappresentanza politica.

La legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270 “Modifiche alle norme per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica” pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 303 del 30 dicembre 2005, reintroduce nel nostro Paese il sistema proporzionale con importanti correzioni maggioritarie (soglie di sbarramento, premi di maggioranza), delinea un meccanismo complicato, imprevedibile negli effetti e per certi aspetti incostituzionale. Uno dei profili di illegittimità, come abbiamo già detto, riguarda la mancanza nella legge, di qualsiasi misura tesa a favorire il riequilibrio di genere della rappresentanza, secondo quanto previsto dall’articolo 51 della Costituzione. E ciò, benché il sistema delle liste bloccate, previsto dalla riforma sia il più adatto all’utilizzazione di misure positive elettorali. Gli emendamenti che si proponevano di introdurre misure di questo tipo sono stati tutti respinti nel corso dell’approvazione della legge. La legge elettorale nulla prevede circa la parità di accesso di donne e uomini al Parlamento.

Di conseguenza, in Italia il trasferimento delle competenze femminili al piano della politica appare del tutto insoddisfacente; non vi sono ostacoli giuridici che limitano l’accesso delle donne ai luoghi della rappresentanza politica, ma piuttosto ostacoli di carattere sociale e culturale e, soprattutto, difficoltà legate all’atteggiamento e all’organizzazione interna dei partiti. Infatti il rapporto delle donne con la società e con lo Stato è disseminato di stereotipi, luoghi comuni, pratiche discriminatorie ingiustificate, tali da mettere a rischio la loro integrità fisica e psicologica. Per risolvere questa situazione non devono essere introdotte regole che svalorizzano ulteriormente nel mercato politico le già scarse risorse disponibili e al contrario è necessario identificare strumenti che facilitino l’accesso alla rappresentanza di chi si trova in una condizione di svantaggio. Sembra assai difficile, nel contesto italiano, una sorta di evoluzione naturale che scalzi il monopolio maschile della politica. I monopoli vanno spezzati con specifiche misure legislative o volontarie, che forzino gli assetti di potere consolidati, tenendo sempre presente, tuttavia, che le soluzioni tecniche non bastano e che le donne devono acquisire una forza politica reale, fatta di legami, di relazioni, di capacità di conquistare la fiducia degli elettori. Va scongiurato il pericolo che organi elettivi caratterizzati da una presenza significativa di donne si vedano sottratte nella sostanza le decisioni a favore di sedi informali, ristrette e scarsamente controllabili.

I trattamenti preferenziali previsti per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate hanno lo scopo di assicurare uno statuto effettivo di pari opportunità di

inserimento sociale, economico e politico. Le misure legislative di garanzia delle candidature devono essere costruite con cura, per non creare problemi di compatibilità con il principio costituzionale di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Esaminiamo adesso le misure che possono essere predisposte per favorire una maggior presenza delle donne nelle assemblee elettive. Le azioni positive di genere applicate alla politica devono essere temporanee e proporzionate allo scopo da raggiungere. Quando ci si trova di fronte non a vere e proprie azioni positive, che attribuiscono un particolare e differenziato vantaggio ad un determinato gruppo sociale, ma a norme antidiscriminatorie, che si limitano ad assicurare pari opportunità ai cittadini di entrambi i sessi, senza attribuire privilegi o favori, il discorso della temporaneità sembra sfumare. La considerazione del genere come elemento costitutivo della democrazia non può essere legata a circostanze eccezionali e temporanee: essa esprime una esigenza precisa e permanente, quella che il potere sia condiviso in maniera equilibrata tra le donne e gli uomini. Non è un caso che nei Paesi nordici la composizione paritaria delle liste elettorali, frutto di decisioni autonome dei partiti, sia ormai avvertita come un elemento strutturale della vita politica, del tutto naturale e non sottoposto a scadenze temporali.

Incentivi e disincentivi servono a poco poiché la possibilità di essere presentato candidato non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare in concreto del diritto di elettorato passivo; non essere candidati significa non avere la possibilità di accedere alle cariche elettive. Benchè il riequilibrio di genere della rappresentanza non può essere ridotto ad una questione numerica, l'esperienza dimostra che le donne devono raggiungere almeno il 30% dei seggi in seno ad un organo elettivo per essere in grado di esercitare un'influenza effettiva sull'adozione delle decisioni. Si tratta di una soglia minima: l'obiettivo, infatti, è la democrazia paritaria, e la riserva di candidature costituisce uno strumento particolarmente incisivo per la realizzazione di questo fine.<sup>125</sup>

Sono legittime le misure incidenti sulla formazione delle liste e devono ritenersi pienamente ammissibili interventi relativi alla selezione dei candidati per le cariche elettive, nel cui ambito promuovere le candidature femminili. In particolare, la misura dell'ordine alternato uomo/donna nella lista bloccata, capace di determinare un automatismo tra candidatura ed elezione, andrebbe accompagnata da un meccanismo di

---

<sup>125</sup> Brunelli *"Donne e politica"* il Mulino, Bologna, 2006, 99-107.

elezioni primarie per la selezione democratica delle candidature in linea con l'articolo 48 della Costituzione e con gli insegnamenti della Corte costituzionale, che ammette vincoli legislativi inerenti alla fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale. Incentivare elezioni primarie, tramite il rimborso delle spese sostenute, purchè queste siano organizzate secondo regole legislative che assicurino la parità tra candidati e candidate, non costituisce affatto una lesione della sfera di autonomia e libertà ai partiti garantita dall'articolo 49 della Costituzione. Infatti, il partito che intende usufruire di denaro pubblico può essere tenuto al rispetto di requisiti democratici minimi, sottoponendosi a precise regole. Misure come la limitazione del cumulo dei mandati elettivi e i limiti alla rieleggibilità a cariche pubbliche potrebbero aprire nuovi spazi alla partecipazione femminile. Sarebbe vantaggiosa la previsione di una sorta di statuto dell'eletto che consenta la conciliazione tra la vita familiare e professionale e le responsabilità pubbliche, ad esempio attraverso un'opportuna modulazione dei tempi di lavoro delle assemblee elettive o il rimborso delle spese per la custodia di bambini o l'assistenza a persone anziane o disabili derivanti dall'esercizio del mandato.

Per favorire la politica al femminile, può essere utile individuare strumenti normativi che consentano la realizzazione del "gender mainstreaming" ovvero l'inserimento della prospettiva di genere in tutti i processi politici. Qui, una funzione determinante può essere svolta da una Commissione parlamentare per i diritti della donna e le pari opportunità, la quale deve formulare una grande quantità di pareri destinati alle altre Commissioni e i cui membri possono essere componenti titolari di una seconda Commissione e supplenti di una terza, così da seguire le questioni relative alla dimensione di genere in altri settori della politica e promuovere scambi di informazione. In ogni Commissione o delegazione parlamentare un membro deve essere responsabile dell'integrazione della dimensione delle pari opportunità. La Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità deve elaborare una relazione annuale sull'integrazione della dimensione di genere nell'attività delle Commissioni e delle delegazioni del Parlamento europeo, sottoponendola all'assemblea plenaria. Il modello è dunque imperniato:

- a) sull'esistenza di un apposito organo (la suddetta Commissione) che può entrare attraverso i suoi componenti, in un rapporto osmotico con le altre Commissioni e delegazioni parlamentari;

- b) sull'individuazione di un responsabile del mainstreaming in ogni Commissione e delegazione;
- c) sulla verifica dei risultati raggiunti e la loro comunicazione pubblica e periodica all'assemblea parlamentare.

Tale modello potrebbe essere proposto e potrebbe risultare utile per il Parlamento italiano e per i Consigli regionali. Ad esempio alcuni Statuti regionali hanno istituito un Centro per le pari opportunità o una Commissione per le pari opportunità fra donne e uomini presso l'assemblea legislativa per fornire pareri circa l'impatto di genere dei provvedimenti legislativi in discussione nei settori sensibili al tema della parità tra i sessi. Altra possibile ipotesi è quella di promuovere le pari opportunità attraverso forme di intervento diretto all'interno del procedimento legislativo. Al di là dei possibili meccanismi procedurali, la finalità comune è quella di esplicitare i profili di genere delle politiche nazionali e regionali, svelando aspetti delle decisioni pubbliche spesso destinati a non emergere.<sup>126</sup>

In conclusione l'approfondimento della tematica della parità di accesso delle donne nella rappresentanza politica porta in luce importanti spunti di riflessione.

Il primo riguarda la consapevolezza della scarsa presenza delle donne nella politica del nostro Paese, con tutte le implicazioni che tale situazione ha per un reale sviluppo democratico. In questo ambito emerge anche il tema della parità di trattamento quanto all'accesso ai mezzi di informazione. Al fine di garantire una reale parità dei punti di partenza, è necessario assicurare alle donne pari opportunità di accesso ai media, con la individuazione di spazi messi a loro disposizione o attraverso il finanziamento di apposite campagne elettorali a favore dei candidati di sesso femminile o, ancora, attraverso la previsione di nuove regole per l'accesso.

Esiste inoltre un terreno delicatissimo su cui è opportuno proporre e soprattutto far rispettare regole che accolgano i nuovi cambiamenti di cui le donne sono emblema. Si tratta di regole interne ai partiti riguardanti la presenza paritaria di uomini e donne e la selezione trasparente delle candidature. Infatti vi è la complessa situazione dell'autonomia regionale sia nell'ambito statutario che in quello delle leggi elettorali. A tal proposito, in

---

126 Brunelli "Donne e politica" il Mulino, Bologna, 2006, 108-112.

termini di sistema elettorale, le opzioni maggiormente ipotizzabili, come accennato in precedenza sono l'alternanza nella lista, la selezione delle candidature e le sanzioni. In definitiva, gli interventi per raggiungere la parità di accesso nella rappresentanza politica sono plurimi e non possono ridursi alla previsione di meccanismi di penalizzazione economica o di quote nelle liste elettorali ma devono prevedere una sensibilizzazione a livello di società civile e politica sulla necessità di una equa rappresentanza dei due sessi in una società democratica e paritaria nella sostanza, oltre che nella forma.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> De Marzo *"Il Codice delle pari opportunità"* Giuffrè, Milano, 2007, 401-403.

## CONCLUSIONE

Al termine di un lavoro che mostra l'allarmante scarsa presenza delle donne nel contesto economico, sociale, culturale e politico, non si possono non stendere delle considerazioni conclusive. Purtroppo la presenza femminile all'interno dei settori sopra elencati, sebbene sia progressivamente aumentata, risulta ancora marginale e insufficiente; le contrapposizioni presenti in materia hanno infatti ritardato la risposta alla sempre più pressante domanda di integrazione delle donne, frenando l'evoluzione dall'uguaglianza formale a quella sostanziale nel concreto godimento dei diritti civili, sociali e politici.

Negli ultimi anni numerose azioni positive e molti interventi normativi sono stati orientati alla rimozione diretta o indiretta delle situazioni di pregiudizio o discriminazione fondate sulla differenza di sesso; queste misure hanno interessato *in primis* settori come il lavoro, che tanto incide sulla libertà delle donne e sulla concreta fruizione di condizioni di uguaglianza e pari opportunità e in effetti in questo ambito sono stati registrati risultati positivi.

Tuttavia il problema resta ancora aperto e, in molti campi, irrisolto. Pensiamo, per esempio, alla rappresentanza politica delle donne; a riguardo all'interno della nostra legislazione nazionale non si coglie ancora un livello di attenzione pari a quello riscontrabile in altri ordinamenti liberal-democratici. È fuor di dubbio che il percorso per far sì che il principio della parità effettiva tra i due sessi possa garantire il superamento della sotto-rappresentanza femminile nelle assemblee elettive, sia ancora lungo e tortuoso. Fissare le regole del gioco è fondamentale, in quanto ciò impone la ricerca della massima condivisione da parte delle formazioni politiche, allo scopo di realizzare una mediazione per un compromesso alto che miri ad elaborare una legge elettorale capace di dare buona prova di sé e di durare a lungo. Per ragioni storiche il potere è stato sempre concentrato nelle mani degli uomini e a tale monopolio si potrà mettere fine solo quando scenderà in campo un intervento legislativo che stabilirà norme e limiti. Inoltre l'auspicio, ancor prima di colmare la carenza normativa, è quello di assistere ad un rinnovamento, ad un rapido e coscienzioso cambiamento di pensiero di coloro che hanno potere decisionale nella scelta dei soggetti da nominare o dei candidati da inserire nelle liste elettorali. Il cambiamento deve essere fortemente sostenuto dalle istituzioni, per poter raggiungere risultati



soddisfacenti nella realizzazione delle pari opportunità tra uomini e donne anche in ambito politico.

## BIBLIOGRAFIA

- Angeli F., *Pari e dispari*, Franco Angeli, Milano, 1993.
- Brunelli G., *Donne e politica*, il Mulino, Bologna, 2006.
- Barbera M., *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007.
- Barbera M., *La logica degli opposti e la complicazione del discorso giuridico*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4, 1994.
- Barrère Unzueta M. A., *Diritto antidiscriminatorio, femminismo e multiculturalismo. Il principio d'uguaglianza di donne e uomini come strategia per una rilettura giuridica*, il Mulino, Bologna, 2004.
- Basso L., *Il codice delle pari opportunità*, Cleup, Padova, 2011.
- Bin R., Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003.
- Bosi P., *Corso di scienza delle finanze*, il Mulino, Bologna, 2003.
- Cambi F., *La questione del soggetto tra filosofia e scienze umane*, Le Monnier, Firenze, 2001.
- Carlassare L., Di Blasi A., Giampieretti M., *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Cedam, Padova, 2002.
- Carli M., Carpani G., Siniscalchi A., *I nuovi Statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- Casarico A., Profeta P., *Il bimbo costa, pagano le donne*, Il sole 24 ore, n. 293, 29-10-2009.
- Castellano A., *L'intervento pubblico per la promozione dell'imprenditorialità femminile*, Guerini, Milano, 1999.
- Catalini P., *Uguaglianza di opportunità e lavoro femminile*, Jovene, Napoli, 1992.
- D'Amico M., *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011.

- De Cristofaro M. L., *Lavoro femminile e pari opportunità*, Cacucci, Bari, 1989.
- De Marzo G., *Codice delle pari opportunità*, Giuffrè, Milano, 2007.
- Del Punta R., *La nuova disciplina dei congedi parentali, familiari e formativi*, in *Rivista italiana di Diritto del Lavoro*, 2000.
- Donnarum A. M., *Guardando il mondo con gli occhi di donna*, Emi, Bologna, 1998.
- Fasano A., Mancarelli P., *Parità e pari opportunità uomo-donna: profili di diritto comunitario e nazionale*, Giappichelli, Torino, 2001.
- Ferrera M., *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne dovrà crescere in Italia.*, Mondadori, Milano, 2008.
- Fontana A., *Le nuove disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità: il commento*, in *Famiglia e Diritto*, n. 4, 2000.
- Fontana R., *Il lavoro di genere. Le donne tra vecchia e nuova economia*, Carocci, Roma, 2002.
- Pace R., *Identità e diritti delle donne*, Firenze University Press, Firenze, 2010.
- Palagi U., Lombardi M. A., Palagi F., *Il bambino maltrattato. Argomenti per una medicina legale dell'età evolutiva*, Pacini, Pisa, 1997.
- Ponti G., *Compendio di criminologia*, Cortina Raffaello, Milano, 1999.
- Pruna M. L., *Donne e lavoro*, il Mulino, Bologna, 2007.
- Rossi Doria A., *La libertà delle donne: voci della tradizione politica suffragista*, Rosenberg e Sellier, Torino, 1990.
- Simonazzi A., *Questioni di genere, questioni di politica, trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere*, Carocci, Roma, 2006.
- Spreafico S., *Lavoro e welfare. Politiche e percorsi di sostegno all'occupazione*, Franco Angeli, Milano, 2010.
- Supiot A., *Principi di eguaglianza e limiti della nazionalità*, in *Lavoro e Diritto*, 1992.

- Thebaud F., *Storia delle donne in occidente: il Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1992
- Olivieri S., *Genere e formazione scolastica nell'Italia del Novecento*, Guerini, Milano, 2001.

## SITOGRAFIA

[www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06198dl.htm](http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06198dl.htm)

[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

[www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

[www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)

[www.rassegnapenitenziaria.it](http://www.rassegnapenitenziaria.it)

[www.retepariopportunita.it](http://www.retepariopportunita.it)

[www.provincia.torino.gov.it/pariopportunita/crspo/dwd/politiche\\_strategie.pdf](http://www.provincia.torino.gov.it/pariopportunita/crspo/dwd/politiche_strategie.pdf)

[www.solideadonne.org/normativa/norme\\_ue.php](http://www.solideadonne.org/normativa/norme_ue.php)

[www3.istat.it](http://www3.istat.it)

[http://europarl.europa.eu/charte/pdf/text\\_it.pdf](http://europarl.europa.eu/charte/pdf/text_it.pdf)

[http://europa.eu/lison\\_treaty/full\\_text/index\\_it.htm](http://europa.eu/lison_treaty/full_text/index_it.htm)

[http://europa.eu/legislation\\_html](http://europa.eu/legislation_html)

<http://temi.provincia.milano.it/doc/donne/pubblicazioni>

## RINGRAZIAMENTI

Gli anni passati all'università sono stati indescrivibili. Per questo ci tengo a ringraziare con tutto il cuore coloro che mi hanno ascoltata e consigliata durante gli studi.

Ringrazio in primo luogo la Prof.ssa Virginia Messerini per la disponibilità e per l'aiuto fornito nella stesura della presente tesi di laurea.

Un ringraziamento speciale è dovuto a mia madre Irma che mi ha sostenuto economicamente ed ha creduto in me fino alla fine; spero che i sacrifici resi siano oggi, almeno in parte, ripagati.

Grazie alla famiglia Guidi per avermi accolto nel suo nucleo come una componente familiare e per aver rappresentato un punto certo della mia vita.

Infine desidero ringraziare con affetto il mio fidanzato Danilo il cui incoraggiamento è stato fondamentale, mia sorella Cinzia e le amiche.

Per ultima ma non meno importante ringrazio me stessa per essere riuscita ad ottenere questo nuovo traguardo, affrontando le difficoltà incontrate senza mai abbattermi.

Grazie a tutti per essermi stati vicini.