

Università degli Studi di Teramo

Facoltà di Scienze Politiche

“Donne, politica e istituzioni”

Percorsi formativi per la promozione delle pari opportunità

nei centri decisionali della politica

Anno Accademico 2008/2009

**IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE
NELLA NORMATIVA COMUNITARIA
E DEGLI STATI MEMBRI**

A cura di

Francesca Mizzi

Paola Monaco

Laura Tinari

Indice

I. I fondamenti normativi comunitari in materia di pari opportunità *pag. 3*

II. Cenni alle diverse risposte nel diritto comparato *pag. 5*

III. Verso una strategia quadro comunitaria per la parità tra donne e uomini (2001-2005) *pag. 8*

IV. Tabella di marcia per la parità tra donne e uomini (2006-2010) *pag.10*

V. Giurisprudenza della Corte di Giustizia *pag.10*

I. I fondamenti normativi comunitari in materia di pari opportunità

La Comunità Europea ha da sempre riconosciuto la partecipazione equilibrata di uomini e donne al processo decisionale come elemento determinante nel conseguimento di una parità effettiva tra i due sessi, indicandolo come requisito della democrazia, nonché come effetto positivo per la società. Pertanto, l'Unione è stata uno dei primi promotori del cambiamento della condizione delle donne nella società, garantendo il loro diritto all'uguaglianza e ponendo il principio giuridico della parità di trattamento tra i sessi come principio fondamentale della legislazione comunitaria. Sin dalla creazione della Comunità Economica Europea nel 1957, il principio di uguaglianza tra uomini e donne fa parte del Trattato CE ed è attuato attraverso la legislazione europea in numerosi ambiti, tra cui l'occupazione.

L'ordinamento comunitario ha ruotato a lungo intorno al principio di uguaglianza formale, lasciando al margine della discussione il concetto di uguaglianza sostanziale. È il **Trattato di Amsterdam** del 1997 a spingere la Comunità al di là delle garanzie di un'uguaglianza formale, verso un'impostazione tesa ad eliminare le disuguaglianze e a promuovere la parità tra uomini e donne in tutte le politiche comunitarie. L'*art. 3* prevede, infatti, che

“... L'azione della Comunità a norma del presente articolo mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne”.

Il fondamento normativo delle azioni comunitarie per il rispetto e la promozione del principio di parità, nonché principale riferimento per le politiche sociali degli Stati membri, è, però, l'*art. 141* Trattato CE (ex *art. 119*), che disciplina l'uguaglianza di genere in materia di lavoro e occupazione. In esso si legge

“Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità 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'importanza dell'articolo deriva anche dal riconoscimento dell'ammissibilità delle azioni positive, che derogano il principio di uguaglianza formale in quanto

attribuiscono dei vantaggi a determinate categorie di cittadini a scapito di altre per raggiungere l'eguaglianza sostanziale. A tal fine sono individuate quattro linee d'azione per le politiche dell'Unione: imprenditorialità, capacità d'inserimento professionale, adattabilità e pari opportunità. La nuova disposizione afferma di fatti che, per l'effettiva applicazione del principio di parità, gli Stati membri sono autorizzati ad adottare misure che accordino vantaggi specifici al sesso sottorappresentato in una particolare attività professionale o che compensino svantaggi nelle carriere professionali.

Nel contesto del Trattato, l'art 141 non è l'unica norma ad occuparsi della parità uomo-donna, infatti, l'*art. 137* tratta l'uguaglianza di genere per la promozione dell'occupazione e del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

Il divieto di discriminazione, pur costituendo uno degli strumenti privilegiati e più ricorrenti negli interventi comunitari di politica sociale, ha assunto un ruolo di spicco nella costruzione dell'ordinamento giuridico sovranazionale con l'introduzione nel Trattato di Amsterdam dell'*art. 13*, nel quale si afferma che *il Consiglio, seppure all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo, può prendere provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.*

Previsione, questa, che non a caso anticipa la definizione di uno dei valori fondanti dell'Unione Europea contenuto nella **Carta dei diritti fondamentali di Nizza** del 2000, che all'*art. 23*, nel capo intitolato all'eguaglianza, *vieta qualsiasi forma di discriminazione.* Attualmente la Carta ha il valore di una comune dichiarazione politica; non si può inferire dalle disposizioni della Carta alcun vincolo giuridico propriamente inteso. Tale documento è stato incorporato nella Costituzione europea e qualora questa fosse stata ratificata, le norme della Carta sarebbero divenute giuridicamente vincolanti per gli Stati membri.

Nel complesso, alla luce dei contenuti della normativa comunitaria, la lotta alle discriminazioni si svolge sia sul piano dei diritti e delle azioni di difesa, in capo al singolo lavoratore coinvolto, sia sul piano collettivo, mediante l'attribuzione agli organismi non governativi di un ruolo di sostegno e rappresentanza volontaria del

lavoratore discriminato, sia, ancor più, mediante la promozione di accordi collettivi a contenuto e finalità antidiscriminatorie.

In definitiva, **la condizione della donna non può essere oggetto d'interesse solo di Istituzioni e fonti nazionali, anzi la posizione femminile integra un'ovvia misura globale inscindibilmente connessa al suo essere persona**, evidente nell'influenza che le posizioni spettanti nella famiglia, nei lavori, nella procreazione, nella società, nelle Istituzioni pubbliche e in quelle elettive esercitano l'una sul modo di essere delle altre.

II. Cenni alle diverse risposte nel diritto comparato

Se si osservano le risposte date dai diversi Paesi in merito alla discriminazione femminile nei luoghi della politica, si notano esperienze e modelli di riferimento eterogenei, che fanno capo a due diverse strade: *azioni positive* a favore delle donne e *quote* riservate in materia elettorale.

Il quadro che emerge è quello di un'Europa a più velocità con i Paesi del Nord, in cui il traguardo delle pari opportunità è raggiunto, e i Paesi Mediterranei, in cui il *soffitto di cristallo* non è stato ancora scalfito. Nonostante ciò le pari opportunità restano un obiettivo e un valore condiviso.

In FRANCIA il dibattito non è mosso dall'esigenza di elaborare politiche di sostegno alle donne, bensì dal **riconoscere loro un'effettiva parità attraverso il perseguimento di un'eguaglianza dei punti di partenza**, poiché donne e uomini costituiscono le due metà della società. La risposta francese vuole essere il tentativo di salvaguardare il principio della generalità della rappresentanza politica. La riserva di posti rappresentata dalla politica delle quote per loro non è che un vaso di Pandora da cui emergerebbero solo rivendicazioni.

Con il Governo Zapatero la SPAGNA ha subito un'inversione di tendenza: oggi, infatti, il Paese si pone sul podio delle democrazie più avanzate sul terreno dell'uguaglianza tra uomo e donna. Il merito va ascritto ad un **importante**

provvedimento che stabilisce che ciascun sesso abbia una rappresentanza di almeno il 40% negli organi amministrativi dei Comuni con più di 5.000 abitanti. Una legge sulla parità che sarà estesa nei prossimi anni anche ai Comuni con più di 3.000 abitanti e ai CdA delle aziende. Dati altrettanto positivi provengono in questo Paese dai settori dell'imprenditoria e dell'università, solo nel mondo del lavoro le differenze sono ancora evidenti, in quanto gli uomini guadagnano di più e sono più spesso impegnati a tempo pieno.

In Europa ci sono poi **esperienze che dimostrano come sia sufficiente che i partiti introducano al loro interno modalità d'inclusione delle donne per risolvere il problema**, senza dover necessariamente fare ricorso ad interventi legislativi o addirittura modifiche costituzionali. È questo il caso dei PAESI SCANDINAVI: Svezia, Norvegia, Finlandia e Danimarca. Oggi qui la percentuale di donne presenti nei parlamenti e nella composizione dei governi supera il 30%, in quanto la promozione della presenza femminile nelle istituzioni avviene su iniziativa dei partiti politici dotati al loro interno di regole ben precise, legate ad una lunga tradizione elettorale che risale ai primi del '900 (un caso per tutti: in Finlandia le donne votano dal 1906). L'adozione delle regole dell'alternanza nella formulazione delle liste elettorali o di politiche più generiche di sostegno e promozione del ruolo femminile nei diversi settori della vita economica e sociale hanno posto le basi culturali per il consolidamento della posizione della donna anche nella vita pubblica.

Anche in GERMANIA, grazie ai codici interni ai partiti politici, oggi le donne hanno raggiunto percentuali di rappresentatività che toccano il 30% in Parlamento e il 35% nel Governo. Il maggior risultato è stato conseguito nel 2005 con l'elezione di Angela Merkel a Cancelliere.

L'adozione dei meccanismi di riserva di quote ha generato un intenso dibattito focalizzato sulla loro legittimità costituzionale sia sotto il profilo del rispetto di uguaglianza formale sia per ciò che concerne il concetto classico della rappresentanza politica indifferente al sesso.

Nel REGNO UNITO è dalla fine degli anni Ottanta che si è iniziato a registrare un costante aumento di donne elette nella House of Commons, un risultato ottenuto con una strategia di forte sostegno, anche qui dato dai partiti politici alle

candidature femminili. Propulsore di questi meccanismi è stato il Partito Laburista, che nel 1993 ha disposto la formazione di liste brevi interamente femminili, stabilendo che la metà dei seggi nei collegi in cui il partito aveva maggiori possibilità di vincere dovesse essere destinata alle candidate donne. Il consecutivo incremento del numero dei parlamentari donna eletti nel '97 ha aperto un forte dibattito, tanto che la norma fu ritenuta in sede giurisdizionale discriminatoria nei confronti dei candidati di sesso maschile.

In ITALIA la Costituzione detta i principi di uguaglianza e pari dignità sociale dei cittadini in diversi articoli: *art. 3, 48 e 51*.

L'*art. 3* eguaglia di fronte alla legge diverse categorie sociali, riconoscendo espressamente la pari dignità tra uomini e donne.

I diritti politici di partecipazione attiva e passiva sono disciplinati, invece, nell'*art. 48*, che dispone il suffragio universale per tutti coloro che hanno raggiunto la maggiore età. In ultimo, l'*art. 51* sancisce il principio delle pari opportunità, concetto generale utilizzato in riferimento a quell'insieme d'interventi volti a riequilibrare le reali condizioni di svantaggio di alcune categorie di persone rispetto ad altre.

“ Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”.

La *legge costituzionale 30 maggio 2003 n. 1*, che ha integrato il primo comma della norma, ha portato ad una riformulazione dell'articolo necessaria per rendere effettivo il principio di parità e assicurare una vera rappresentanza alle donne di fronte ad un'innequivocabile fase di arretramento della posizione femminile. **Il fine della modifica costituzionale è, dunque, promuovere l'uguaglianza nelle opportunità e, pur non dando alcuna garanzia di risultato, consentire un innalzamento della soglia di partenza dei candidati.**

Questo atto di modifica ha due precedenti importanti nella normativa nazionale:

- *legge n. 81 del 1993, pari opportunità per le elezioni negli enti locali*: la norma, che concerne l'elezione diretta dei sindaci, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, indica che nelle liste elettorali nessuno dei due sessi può essere rappresentato in

misura superiore ai due terzi. La disposizione è volta ad assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e a promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunta e negli organi collegiali degli enti;

- *legge n. 227 del 1993, pari opportunità per le elezioni alla Camera:* prevede che le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale siano formate da candidate e candidati in ordine alternato.

Entrambe le norme, sottoposte al vaglio della Corte Costituzionale, furono dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione degli *articoli 3 e 51*, in quanto ritenute in contrasto con i principi di eguaglianza formale e sostanziale: l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può essere assunta come requisito di "candidabilità" o eleggibilità (*sentenza n. 422 del 1995*).

III. Verso una strategia quadro comunitaria per la parità tra donne e uomini (2001-2005)

La Comunicazione della Commissione del 7 giugno 2000 ha come finalità l'eliminazione delle disuguaglianze e la promozione della parità tra donne e uomini.

Nella Comunicazione vengono indicate alcune azioni operative per migliorare l'equilibrio tra uomini e donne nel processo decisionale politico:

- 1) incoraggiare la creazione di reti di donne elette a livello europeo, nazionale, regionale e locale, favorendo la messa in rete delle commissioni parlamentari per le pari opportunità tra donne e uomini degli Stati membri e del Parlamento europeo;
- 2) sensibilizzare la discriminazione sessuale e l'esigenza di un equilibrio tra i sessi nell'educazione civica;
- 3) valutare l'influenza di sistemi elettorali, normative, quote, obiettivi e altre misure sull'equilibrio tra uomini e donne negli organi politici elettivi;

4) favorire programmi intesi a sostenere dal punto di vista istituzionale e operativo i paesi in via di sviluppo, in modo da consentire loro di promuovere le questioni di genere a livello nazionale e locale e nella società civile, anche mediante interventi legislativi e amministrativi per la parità di diritti tra donne e uomini;

5) controllare l'equilibrio tra i sessi nei comitati e nei gruppi di esperti istituiti dalla commissione;

6) condurre attività per sensibilizzare i cittadini sulla necessità di avere un equilibrio tra i sessi sia negli organi pubblici elettivi che nelle strutture dei partiti politici, nonché per incoraggiare le donne a diventare politicamente attive.

Affinché le politiche della parità possano essere elaborate sono necessari alcuni strumenti specifici:

1) rafforzamento della collaborazione con gli enti nazionali che si occupano di pari opportunità e del coordinamento delle relative attività (finanziamento di una serie di iniziative messe a punto dagli Stati membri);

2) rafforzamento delle strutture della Commissione (Commissari per le pari opportunità, incaricati di garantire il coordinamento tra i servizi e della verifica dei progressi nell'attuazione della strategia);

3) rafforzamento della collaborazione tra le Istituzioni comunitarie;

4) determinazione di indicatori e parametri di confronto (per rendere misurabili e visibili i progressi compiuti, monitorarne le tendenze e tradurre gli obiettivi finali idealistici in tappe realistiche);

5) informazione sulle diverse iniziative e le attività condotte;

6) relazioni annuali della Commissione sulla parità;

7) valutazione di tutte le attività intraprese, da parte della commissione, di un gruppo di esperti esterni (sia intermedia che finale), entro la fine del giugno 2006.

IV. Tabella di marcia per la parità tra donne e uomini (2006-2010)

La tabella di marcia si basa sull'esperienza della strategia quadro in tema di parità tra donne e uomini, relativa al periodo 2001-2005 e combina l'avvio di nuovi interventi con il potenziamento delle attività che hanno avuto risultati positivi. Viene qui riaffermato il doppio approccio della parità tra i generi, basato sull'integrazione della dimensione di genere e su provvedimenti specifici.

La presente tabella delinea, quindi, sei ambiti prioritari dell'azione dell'UE in tema di parità tra i generi per il periodo 2006-2010:

1. una pari indipendenza economica per le donne e gli uomini;
2. l'equilibrio tra attività professionale e vita privata;
3. la pari rappresentanza nel processo decisionale;
4. l'eliminazione di tutte le forme di violenza fondate sul genere;
5. l'eliminazione di stereotipi sessisti;
6. la promozione della parità tra i generi nelle politiche esterne e di sviluppo.

Per ciascun settore vengono indicati gli obiettivi e gli interventi prioritari, per il perseguimento dei quali la Commissione dovrà essere coadiuvata dagli Stati membri, poiché in numerosi ambiti il centro di gravità dell'azione si colloca a livello degli stessi Paesi.

V. Giurisprudenza della Corte di Giustizia

La Corte di Giustizia nei primi interventi in materia di azioni positive a favore delle donne, tutti in materia di pubblico impiego, aveva adottato una interpretazione assai restrittiva, basandosi sull'idea che le norme di favore per le donne debbono essere valutate nella prospettiva delle *deroghe* al principio di eguaglianza.

Sentenza Kalanke (1995)

Il 17 ottobre 1995, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha emesso la sentenza nella causa Kalanke, che ha dato origine a numerose controversie in tutta Europa, a causa dell'incertezza venutasi a creare in materia di legittimità delle quote e di altre forme di azione positiva volte ad aumentare il numero di donne in taluni settori o livelli di occupazione.

La sentenza Kalanke è estremamente significativa e interviene in un momento in cui è sempre più evidente che le leggi antidiscriminatorie emanate venti anni fa non sono più sufficienti per ottenere la parità delle donne in materia di accesso al lavoro e di promozioni. Malgrado reali progressi compiuti nello scorso decennio, il tasso di disoccupazione è più elevato fra le donne che tra gli uomini: nella maggior parte dei Paesi della Comunità le donne costituiscono ancora la maggioranza tra i disoccupati di lunga durata, spesso svolgono attività precarie, con scarse qualificazioni e retribuzioni inferiori, non sono molte, inoltre, coloro che hanno accesso ai livelli decisionali e a posti di responsabilità nella vita politica ed economica.

La Corte di Giustizia dichiarò illegittime alla luce del diritto comunitario alcune azioni positive previste a livello statale, che accordavano una preferenza automatica alle donne, a parità di altre qualificazioni con candidati di sesso maschile, nelle assunzioni presso alcuni pubblici uffici.

Dopo le polemiche suscitate dalla *sentenza Kalanke* del 1995, il legislatore comunitario intervenne per consentire agli Stati di adottare misure di eguaglianza sostanziale a favore delle donne. Questo cambiamento normativo non è comunque valso a modificare in modo univoco la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo sulle azioni positive. (vedi sentenza *Marshall* del 1997).

Sentenza Marshall (1997)

Nella sentenza Marshall dell'11 novembre 1997, la Corte di Giustizia ha dichiarato che, pur in caso di qualifiche pari, i candidati di sesso maschile hanno la precedenza nelle promozioni rispetto ai candidati di sesso femminile a causa, in particolare, di pregiudizi e stereotipi sul ruolo e sulle capacità delle donne nella vita attiva e per il timore che le donne interrompano più spesso la carriera, che

organizzino l'orario di lavoro in modo meno flessibile o che siano più spesso assenti a causa di gravidanze, nascite e allattamento.

La Corte di Giustizia si è posta in una linea di sostanziale continuità con la giurisprudenza precedente, continuando a ragionare di azioni positive in termini di deroga al principio di eguaglianza e a reputare illegittime le normative nazionali che accordino una preferenza automatica alle candidate di sesso femminile, a parità di altri requisiti con i candidati di sesso maschile.

Due i punti ricorrenti nelle argomentazioni della Corte di Giustizia

- 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.