



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto Pubblico Comparato

L'uguaglianza di genere nel decision-making politico ed economico: Spagna, Italia, Svezia e Croazia a confronto

RELATRICE

Prof.ssa Maria Dicosola

CANDIDATA

Sabrina Franco

Matricola: 621052

CORRELATRICE

Prof.ssa Carmela Decaro

A.A. 2013/2014

Indice

Introduzione.....	4
<i>Capitolo I: Dal principio di uguaglianza formale all'uguaglianza di genere: teoria e prassi.....</i>	6
<i>1.1 Il principio di uguaglianza sostanziale: una costola dell'uguaglianza formale</i>	<i>6</i>
1.1.1 Le ragioni dell'antitesi tra uguaglianza formale ed uguaglianza sostanziale	8
1.1.2 Soggetti, oggetto e contenuti dell'uguaglianza formale. In particolare, l'uguaglianza di genere	10
1.1.3 Cinque regole per le azioni positive	12
<i>1.2 Azioni positive: la prassi in una cornice mondiale</i>	<i>15</i>
1.2.1 Gli strumenti per favorire l'uguaglianza di genere nel decision-making politico	17
1.2.2 Gli strumenti per favorire l'uguaglianza di genere nel decision-making economico	22
<i>1.3 Conclusioni.....</i>	<i>26</i>
<i>Capitolo II “L'uguaglianza di genere nel diritto del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea”</i>	28
<i>2.1 La parità di genere nel Consiglio d'Europa</i>	<i>28</i>
2.1.1 L'uguaglianza di genere nelle raccomandazioni del Consiglio d'Europa.....	28
2.1.2 L'uguaglianza di genere nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo	30
2.1.3 Casi giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo	31
<i>2.2 L'uguaglianza di genere dell'UE: tra diritto e sua attuazione concreta</i>	<i>35</i>
2.2.1 Dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona	36

2.2.2 L'uguaglianza di genere nel diritto europeo derivato	38
2.2.3 La parità di genere nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea	42
2.3 <i>L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere e il Gender Equality Index</i>	47
Capitolo III L'uguaglianza di genere nel decision-making politico in Spagna, Italia, Croazia e Svezia	49
3.1 <i>L'uguaglianza di genere in Spagna</i>	49
3.1.1 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa	51
3.1.2 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la giurisprudenza.....	54
3.1.3 Sviluppi recenti.....	56
3.2 <i>L'uguaglianza di genere in Italia</i>	56
3.2.1 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa	58
3.2.2 L'uguaglianza di genere nel decision-making politico: la giurisprudenza.....	60
3.2.3 Sviluppi recenti.....	66
3.3 <i>L'uguaglianza di genere in Croazia</i>	66
3.3.1 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa	67
3.3.2 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la giurisprudenza.....	69
3.3.3 Sviluppi recenti.....	70
3.4 <i>L'uguaglianza di genere in Svezia</i>	71
3.4.1 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa	72

3.4.2 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la giurisprudenza.....	74
Capitolo IV Il Pay gap e l'uguaglianza di genere nel decision-making economico in Spagna, Italia, Croazia e Svezia	75
4.1 Il pay gap.....	75
4.1.1 Il Pay gap nel quadro normativo e giurisprudenziale europeo	76
4.1.2 Il pay gap in Spagna, Italia, Croazia e Svezia	79
4.1.3 European Equal Pay Day.....	81
4.2 L'uguaglianza di genere nel decision making economico	83
4.2.1 L'uguaglianza di genere in Spagna	84
4.2.2 L'uguaglianza di genere in Italia.....	86
4.2.3 L'uguaglianza di genere in Croazia.....	89
4.2.4 L'uguaglianza di genere in Svezia	91
Conclusioni	93
Atti normativi di riferimento	96
Atti giuridici di riferimento	99
Bibliografia	101
Altre risorse.....	109

Introduzione

Il tema dell'uguaglianza, in generale, è stato, e continua ad essere, ampiamente trattato dalla dottrina e dalla giurisprudenza di ogni paese democratico. Esso possiede innumerevoli sfaccettature, ma una in particolare, in tempi odierni, va assumendo sempre maggiore rilevanza.

Si tratta dell'uguaglianza di genere, fino a qualche tempo fa soltanto un concetto che era rimasto chiuso in un cassetto.

Negli ultimi anni, però, la dottrina e la giurisprudenza hanno ritrovato la chiave per aprirlo, ed oggi, l'uguaglianza di genere riveste una posizione centrale nelle normative e nelle politiche di molti Stati.

Il presente elaborato nasce dall'idea che la disuguaglianza di genere è un problema radicato da secoli, se non da millenni, e che colpisce indiscriminatamente e con modalità peculiari tutti i Paesi, a prescindere dal loro sviluppo economico.

Si è deciso, pertanto, di affrontare il tema in una visione comparata, analizzando principalmente due sfere fondamentali della vita quotidiana: la politica e l'economia. Sono, infatti, questi i due settori dove si registra la più ampia disuguaglianza di genere.

Per l'ampiezza del tema trattato si è scelto di procedere dapprima secondo una visione mondiale, per poi approdare ad una visione europea ed, infine, nazionale.

A questo proposito, il presente elaborato si concentra su quattro paesi europei (Spagna, Italia, Svezia e Croazia) che vengono analizzati approfonditamente per quanto concerne la normativa e la giurisprudenza in ambito politico ed economico.

Sono utilizzati, inoltre, nel presente studio, vari indici statistici, a livello mondiale e a livello europeo, per verificare l'efficacia delle misure adottate dagli Stati in tema di uguaglianza di genere.

Guardando all'effettiva struttura del presente elaborato, esso è suddiviso in quattro capitoli in cui si analizzano rispettivamente la nascita dell'uguaglianza di genere nella teoria e nella prassi (con un focus sulle misure attuabili in campo politico ed economico in un'ottica mondiale), l'uguaglianza di genere nel

Consiglio d'Europa e nell'Unione Europea, l'uguaglianza di genere a livello politico in Spagna, Italia, Svezia e Croazia ed, infine, l'uguaglianza di genere in ambito economico nei quattro Paesi appena menzionati.

La scelta dei Paesi analizzati non è affatto casuale: eccetto l'Italia, che è stata scelta in quanto paese d'origine di chi scrive, Spagna e Svezia sono stati scelti in base ai punteggi del Gender Equality Index del 2013, elaborato dall'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere.

La Spagna si attesta esattamente sul punteggio medio europeo, pari a 54, e la Svezia, invece, con un punteggio pari a 74.3 rappresenta il Paese che più si avvicina ad una effettiva uguaglianza di genere.

La Croazia, infine, non contemplata naturalmente nel Gender Equality Index del 2013, è stata scelta in quanto ultimo Paese che ha aderito all'Unione Europea.

Capitolo I:

Dal principio di uguaglianza formale all'uguaglianza di genere:

teoria e prassi

1.1 Il principio di uguaglianza sostanziale: una costola dell'uguaglianza formale. 1.1.1 Le ragioni dell'antitesi tra uguaglianza formale ed uguaglianza sostanziale. 1.1.2 Soggetti, oggetto e contenuti dell'uguaglianza formale. In particolare, l'uguaglianza di genere. 1.1.3 Cinque regole per le azioni positive. 1.2 Azioni positive: la prassi in una cornice mondiale. 1.2.1 Gli strumenti per favorire l'uguaglianza di genere nel decision-making politico. 1.2.2 Gli strumenti per favorire l'uguaglianza di genere nel decision-making economico.

1.1 Il principio di uguaglianza sostanziale: una costola dell'uguaglianza formale

Il generale principio di uguaglianza affonda le proprie radici nel costituzionalismo moderno¹ e trova la sua affermazione sin dai primi documenti costituzionali del Settecento, anche se le sue prime teorizzazioni risalgono già all'antica Grecia.

Con il definitivo ripudio della società distinta in ceti si afferma, infatti, il principio fondamentale secondo il quale la nascita non possa essere una fonte di privilegi: in virtù del principio di uguaglianza, dunque, tutti i cittadini sono soggetti alla stessa legge, generale e astratta, e non sono ammissibili discriminazioni fondate sulle loro condizioni personali².

Come è stato puntualmente evidenziato³, l'uguale riconoscimento di diritti e doveri politici ebbe l'effetto di innalzare l'idea di uguaglianza al rango di valore

¹ (Dichiarazione di Indipendenza U.S.A. 1776; artt. 1 e 6 Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino francese 1789; artt. 1 ss. Cost. Francia 1814; artt. 1 ss. Cost. Francia 1830; art. 6 Cost. Belgio 1831; art. 24 Statuto albertino; art. IV Premabolo e art. 10 Cost. Francia 1848; art. 137 Cost. Francoforte 1849; art. 109 Cost. Germania 1919; art. 3 Legge fondamentale Germania 1949; artt. 9 e 14 Cost. Spagna 1978; art. 8 Cost. Svizzera 1999).

² CERRI. A., voce *Uguaglianza*, Enciclopedia Giuridica Treccani.

³ Cfr. con ROSANVALLON P., *La rivoluzione dell'uguaglianza*, Anabasi, Milano, 1994; ALBER J., *Dalla carità allo stato sociale*, il Mulino, Bologna, 1987, LUCIANI M., *Sui diritti*

sociale istituzionalizzato e di fornire al tempo stesso una base a ciascun individuo per rivendicare l'integrazione o il completamento dell'uguaglianza politica con la parità di opportunità sociali ed economiche⁴.

Meglio, però, procedere con ordine.

L'uguaglianza non può e non deve essere intesa soltanto in un senso rigido e formale. Esistono, infatti, categorie di soggetti svantaggiati che se fossero trattate al pari degli altri, continuerebbero a vivere in una costante condizione di svantaggio, anche e soprattutto per quanto concerne il godimento dei diritti sanciti nella Costituzione.

Per rafforzare, quindi, la portata del principio di uguaglianza in senso formale, le democrazie si sono dotate del c.d. principio di uguaglianza sostanziale. Quest'ultimo va ad agire direttamente sulle categorie svantaggiate, stabilendo il dovere dello Stato di rimuovere, attraverso misure speciali, gli ostacoli che impediscono la piena uguaglianza tra i cittadini.

Il compito fondamentale dell'uguaglianza sostanziale è, infatti, quello di rendere pienamente efficace il principio di uguaglianza formale.

Può risultare agevole l'utilizzo dell'art. 3 della Costituzione Italiana a titolo esemplificativo per il binomio uguaglianza formale ed uguaglianza sostanziale.

La disposizione contenuta all'art. 3.2 della Costituzione Italiana non ha soltanto un profondo valore ideologico, ma è alla base della forma stessa di Stato sociale.

Infatti, il fatto che la legge debba garantire sempre e indifferenziatamente un trattamento paritario per tutti è un non-senso. Secondo autorevole dottrina, infatti, un diritto che non distingue situazione da situazione, e considera eguali tutte le situazioni, non è un diritto difficilmente pensabile, ma un diritto impensabile, perché non dispone niente⁵.

sociali, in AA. VV., *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, ROMBOLI R. (a cura di), Giappichelli, Torino 1994, pp. 74 e ss.

⁴ Art. 3.2, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET giuridica, Torino, 2006, pp. 89 e ss.

⁵ ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Saggi, CEDAM, Padova, 1954, pp. 60 e ss.

La legge deve essere, pertanto, ugualmente differenziata, ossia deve trattare in modo uguale situazioni uguali ed in modo diverso situazioni ragionevolmente diverse. Solo in tal modo l'uguaglianza si realizza in modo effettivo, rispettando una regola di giustizia sostanziale, e il principio di uguaglianza si traduce pertanto in un divieto di leggi irrazionali⁶.

Ecco quindi che, per raggiungere l'eguaglianza (sostanziale) occorre sacrificare l'eguaglianza (formale); e il sacrificio è direttamente proporzionale al grado di tutela che l'ordinamento è disposto ad elargire alle categorie meno fortunate⁷.

Un'autorevole dottrina⁸, inoltre, nell'escludere la natura meramente programmatica della disposizione contenuta nell'art. 3.2, sosteneva che essa possiede almeno tre potenziali effetti normativi: un effetto interpretativo delle clausole generali contenute in Costituzione e nelle leggi; un effetto limitativo, precludendo una legislazione contrastante con il programma di emancipazione sociale finalizzato al raggiungimento dell'uguaglianza "di fatto"; ed infine un effetto di rottura delle altre garanzie costituzionali, poiché ad esso si è fatto ampio ricorso per giustificare scelte legislative che altrimenti si sarebbero poste in contrasto con altre disposizioni e principi costituzionali, primo fra tutti proprio quello di uguaglianza formale di cui al 1° comma dell'art. 3 Cost.

I principi di uguaglianza formale e sostanziale, dunque, si completano e compenetrano a vicenda, per realizzare la piena attuazione del vero principio di uguaglianza⁹.

1.1.1 Le ragioni dell'antitesi tra uguaglianza formale ed uguaglianza sostanziale

Si possono, brevemente, individuare alcune ragioni¹⁰ dell'antitesi tra uguaglianza formale ed uguaglianza sostanziale:

⁶ BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984.

⁷ AINIS M., *Azioni positive e principio d'eguaglianza* in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, pp. 585 e ss.

⁸ PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965.

⁹ Cfr. con MODUGNO F., *Breve discorso intorno all'uguaglianza. Studio di una casistica: i minori e i nuovi media*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2014.

¹⁰ Cfr. con AINIS M., *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1999, pp. 359 e ss.

L'eguaglianza formale si esprime attraverso proibizioni, divieti di discriminazione, e dunque attraverso misure negative; quella sostanziale postula al contrario, l'intervento perequativo dei pubblici poteri, e dunque misure positive, di incentivazione e di incoraggiamento. È il passaggio dal concetto di sanzione negativa (tipico degli ordinamenti liberali dell'Ottocento) alle "sanzioni positive" di cui ha parlato Bobbio, così denominate proprio perché reclamano un comportamento attivo, un *facere*, da parte di coloro cui sono destinate, e non invece un'astensione pura e semplice¹¹.

Di conseguenza la prima tende a conservare lo *status quo*, sia pure razionalizzandolo secondo i principi dello stato di diritto; la seconda invece vuole ribaltarlo, vuole superare l'ordine giuridico e sociale storicamente dato¹². Non a caso uno dei padri della Costituzione italiana, Piero Calamandrei, parlò di "rivoluzione promessa" a proposito della formula dell'art. 3 secondo comma, che ha codificato per l'appunto il principio d'eguaglianza sostanziale.

Inoltre, l'eguaglianza formale è eguaglianza nel punto di partenza, nell'astratta attitudine a ricoprire (e a concorrere per ricoprire) le diverse posizioni sociali in palio; quella sostanziale è eguaglianza nel punto di arrivo, nei risultati effettivamente raggiunti, ciò che le conferisce viceversa una forte concretezza.

Ne deriva allora che l'eguaglianza formale ha per destinatario il singolo; quella sostanziale è, invece, un'eguaglianza fra categorie, fra gruppi, pertanto il suo oggetto non è più l'ideale generalità degli individui bensì uomini e donne in carne e ossa, con le loro lotte, divisioni e differenze¹³.

Di conseguenza e infine, viene in gioco il diverso grado di generalità che rispettivamente viene imposto alla produzione normativa: massimo nel primo caso, minimo nel secondo. Il rispetto del principio d'eguaglianza formale spinge verso discipline unificanti; quella sostanziale si esprime invece attraverso

¹¹ BOBBIO N., *Sulle sanzioni positive*, in *Scritti in onore di A. Raselli*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 248.

¹² BOBBIO N., *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 1312 e ss.

¹³ GIANFORMAGGIO L., *Politica della differenza e principio di eguaglianza: sono veramente incompatibili?*, in *Lavoro e diritto*, il Mulino, Bologna, II, 1992, pp. 187 e ss.

normative di settore, che separano e distinguono fra le diverse classi di destinatari cui sono rivolte.

1.1.2 Soggetti, oggetto e contenuti dell'uguaglianza formale. In particolare, l'uguaglianza di genere

Pur essendo chiaro l'obiettivo che si prefigge di raggiungere il principio di uguaglianza sostanziale, i problemi interpretativi che esso solleva sono molteplici.

Se si volesse provare a sintetizzare e a classificare l'insieme delle diverse opzioni interpretative risulterebbe che esse, in ultima analisi, possono essere ricondotte a tre principali questioni: due connaturate alla struttura stessa del principio d'uguaglianza¹⁴ e una connaturata al carattere giuridico delle prescrizioni costituzionali.

Innanzitutto la prima questione che si pone all'interprete è quella di stabilire tra chi debba essere realizzata una condizione di uguaglianza sostanziale; quali sono cioè i soggetti titolari di una "pretesa" di uguaglianza?

La seconda questione che si pone è, invece, quella di stabilire in cosa debbano e/o in che cosa possano, essere uguali i soggetti di cui sopra; qual è cioè l'oggetto della pretesa all'uguaglianza sostanziale e/o quali potrebbero essere i contenuti di scelte legislative volte a realizzare condizioni di uguaglianza sostanziale?

La terza questione, infine, concerne il problema della definizione dei soggetti istituzionali che dovrebbero ritenersi giuridicamente obbligati a realizzare le condizioni di uguaglianza sostanziale.

La pretesa ad essere posto in una situazione di uguaglianza rispetto a qualcuno non può mai, per definizione, essere una pretesa di tutti. Titolare di una pretesa all'uguaglianza sostanziale non può quindi mai essere l'individuo in quanto tale, ma soltanto l'individuo concreto, considerato nella sua specifica e reale posizione sociale. Nella sua estrema espressione, l'uguaglianza sostanziale, al contrario

¹⁴ BOBBIO N., *Eguaglianza ed equalitarismo*, Giuffrè, Milano, 1976.

dell'uguaglianza formale, reclama infatti tante discipline quante sono le situazioni di concreto svantaggio individuale¹⁵.

In via di prima approssimazione si potrebbe allora dire che i soggetti destinatari delle misure prescritte dall'uguaglianza sostanziale siano tutti coloro che per ragioni economiche e/o sociali si vedono ostacolato l'esercizio dei propri fondamentali diritti di libertà e di partecipazione¹⁶.

In cosa, poi, deve essere assicurata l'uguaglianza? L'oggetto della pretesa di uguaglianza è tutto ciò che è indispensabile assicurare a un individuo affinché possa sviluppare al meglio la propria persona ed effettivamente partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del proprio Paese.

Alla luce di quanto appena analizzato si può affermare che tra i soggetti svantaggiati, nell'ambito della partecipazione politica, economica e sociale di un Paese, vi rientrano, senza ombra di dubbio, le donne.

Basti pensare che, nel 2010¹⁷, si conta che nel mondo vi erano circa 57 milioni di uomini in più rispetto alle donne, con alcune aree che registravano un'evidente "carenza" di donne causata da ben note pratiche di controllo delle nascite.

Guardando però al lavoro ed alla capacità decisionale delle donne, emerge che gli stipendi percepiti dalle donne si aggirano tra il 70 e il 90% di quelli degli uomini che ricoprono lo stesso ruolo.

Rilevante, inoltre, è il fatto che le posizioni di Capo di Stato o di Governo rimangono un obiettivo irraggiungibile per le donne. Nel 2009, infatti, entrambe queste cariche sono state ricoperte da solo 14 donne nel mondo.

Infine, per non tralasciare l'ambito economico, risulta che delle 500 maggiori società al mondo, solo 13 hanno avuto un amministratore delegato di sesso femminile nel 2009.

Al 1 Aprile 2014, in una visione mondiale, risulta eletta nei parlamenti una percentuale femminile pari al 21,9% e, più precisamente, il 22,3% risulta

¹⁵ D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, CEDAM, Padova, 2002 e CAROLI CASAVOLA H., *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Giuffrè, Milano, 2004.

¹⁶ Vedi CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale*, CEDAM, Padova, 1984.

¹⁷ Rapporto "The World's Women 2010".

all'interno della Single House o Lower House e il 19,8% nella Upper House o Senate¹⁸.

Da ultimo non si deve dimenticare che le donne sono state gli ultimi esseri umani a vedersi garantito il diritto al voto attivo e passivo. Oggi questo diritto viene riconosciuto pressoché ovunque alla popolazione femminile¹⁹.

L'universo femminile continua ad essere, quindi, relegato in una posizione subalterna e finché ne perdurerà l'esclusione dal *decision-making*, non avranno alcuna speranza di una completa emancipazione.

Proprio per combattere questa situazione, molti Stati hanno fatto ricorso alle c.d. azioni positive che, secondo la definizione data dal diritto europeo e dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, e rimasta inalterata nel tempo, hanno la finalità di eliminare le disparità, di fatto, di cui le donne sono oggetto nel corso della loro vita.

1.1.3 Cinque regole per le azioni positive

Prendendo spunto da un articolo di Michele Ainis²⁰, è opportuno spiegare che le azioni positive non possono essere prive di una regolamentazione. Secondo Ainis, infatti, esistono cinque condizioni d'ammissibilità costituzionale dell'azione positiva. Nell'ordine:

L'*irretroattività*, che costituisce un connotato non solo delle azioni positive, ma più in generale del diritto premiale, e che discende a propria volta dalla natura eccezionale di questi strumenti giuridici, dal loro effetto dirompente sulle aspettative dei singoli e dei gruppi. In altre parole, l'eccezione non può che valere

¹⁸ Women in National Parliaments” al 1 Aprile 2014, dati forniti da Inter-Parliamentary Union.

¹⁹ Alle neozelandesi fin dal 1893; alle tedesche, alle russe, alle polacche già dagli anni Venti; alle brasiliane dal 1934; e nel dopoguerra alle giapponesi e alle italiane (1945), alle indiane (nel 1950), alle canadesi (nel 1960), alle svizzere (nel 1971), alle irachene (nel 1980), per finire con le sudafricane (nel 1994).

²⁰ AINIS M., *Cinque regole per le azioni positive*, in Quaderni costituzionali, 2/1999, pp. 359 e ss.

pro futuro, perché se essa fosse retroattiva verrebbe offeso un principio cardine dello stato di diritto: il principio dell'affidamento.²¹

La *giustificazione*. Come ha osservato Isaiah Berlin, se si vuole eguagliare non occorre un motivo specifico; ma per differenziare sì.²² E l'attitudine a distinguere, a separare categorie sociali che in base al canone d'eguaglianza formale dovrebbero ricevere un trattamento viceversa omogeneo ed indistinto, è per l'appunto quello di restituire spessore giuridico a una differenza fin lì soltanto culturale ed economica. Quando il piano di azioni positive è contemplato da una legge, ciò significa pertanto che sul legislatore grava l'obbligo di motivare espressamente la sua scelta; e di motivarla soprattutto sulla scorta di un'indagine empirica circa la condizione di svantaggio in cui si trovano i beneficiari del trattamento normativo di favore (per esempio, un'evidente sproporzione fra il numero di donne adibite a mansioni superiori rispetto all'intera popolazione femminile). Sicché viene qui in gioco un'ulteriore eccezione ai principi generali, dal momento che – di regola – gli atti legislativi non necessitano di motivazione; non però quando essi nascano all'insegna d'interventi eccezionali, non quando comprimano o sospendano le libertà fondamentali, perché altrimenti il legislatore si trasformerebbe in despota, in tiranno capriccioso.

La *transitorietà*. Questo perché se la norma derogatoria ambisse a una durata illimitata diverrebbe regola a sua volta, sostituendosi alla norma generale. Ma non può farlo: quando abbia conseguito i propri fini, essa perde la sua ragione d'essere. Sicché anche questo requisito dell'azione positiva, il suo raggio d'azione temporalmente circoscritto, è a conti fatti un corollario della natura eccezionale di

²¹ Vedi SACCO R., voce *Affidamento*, in *Enciclopedia del diritto*, I, Giuffrè, Milano, 1958; MERUSI F., *L'affidamento del cittadino*, Giuffrè, Milano, 1970; RESCIGNO P., *Notazioni generali sul principio di buona fede*, in AA.VV., *Il principio di buona fede*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 31 e ss; ROSELLI F., *Sull'affidamento del cittadino nella coerenza del legislatore e dei giudici*, in *Giurisprudenza Italiana*, UTET, Torino, 1994; LORELLO L., *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 1998.

²² BERLIN I., *Equality*, in AA.VV., *The Concept of Equality*, BLACKSTONE W.T. (a cura di), Burgess, 1969.

tale strumento d'intervento:²³ l'*affirmative action* è un po' come una medicina iniettata per guarire questa o quella malattia sociale, ma nessun organismo potrebbe sopravvivere a terapie d'urto che si protraggano indefinitamente. Qui per la verità i critici delle azioni positive obietano che ogni misura temporanea, se ripetuta quattro o cinque volte, tende a stabilizzarsi, perché si trasforma in un precedente giuridicamente vincolante; e a questo proposito c'è chi ricorda come anche i privilegi feudali furono in origine prerogative temporanee della burocrazia reale, ma poi sopravvissero per secoli.²⁴ Tuttavia nella sua accezione più rigorosa il requisito in questione significa che il piano di azioni positive è a termine, ed anzi che esso *deve* avere un termine.

La *gradualità*. Che accadrebbe, si è chiesto Ronald J. Fiscus, se lo Stato della California decidesse di sanare immediatamente tutte le discriminazioni passate, stabilendo che l'accesso ai pubblici uffici è riservato esclusivamente alle minoranze, fin quando non si perverrà a una rappresentanza proporzionale del ceto impiegatizio?²⁵ Com'è evidente, una soluzione del genere si tradurrebbe non tanto nella compressione (giustificata e temporanea, alla stregua del canone d'eguaglianza sostanziale) dei diritti della maggioranza, quanto piuttosto nella loro radicale negazione; inciderebbe sul godimento stesso del diritto, e non già sulle modalità del suo esercizio. D'altra parte pretendere di sanare in una sola volta secoli d'ingiustizie sarebbe davvero irragionevole: e ciò conduce al quinto ed ultimo requisito.

La *ragionevolezza*. È forse l'attributo più difficile da mettere a fuoco, soprattutto per la sua larghissima (e decisamente fluttuante) applicazione nella giurisprudenza di tutti i tribunali costituzionali del pianeta.²⁶ Nel caso di specie,

²³ Sulla temporaneità delle norme eccezionali vedi MORTATI C., voce *Costituzione (Dottrine generali)* in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1962 e RAMBALDI E., voce *Opposizione/contraddizione*, in *Enciclopedia Einaudi*, X, Einaudi, 1980.

²⁴ ROBERTS P.C., STRATTON L.M., *The New Color Line*, Regnery publishing, Chicago, 1995.

²⁵ FISCUS R.J., *The Constitutional Logic of Affirmative Action*, Duke University Press, Durham, 1992.

²⁶ Per un quadro di sintesi vedi i contributi di AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Giuffrè, Milano, 1994.

esso sollecita comunque una valutazione circa l'adeguatezza dei *preferential treatments* alle situazioni di fatto sulle quali essi s'innestano, o in altre parole alle condizioni sociali da cui dipende la necessità dell'intervento riequilibratore. A sua volta, ciò significa da un lato che il piano d'azioni positive non può che muovere da una ricognizione d'ordine statistico, come si è già detto; dall'altro lato, che il sindacato giurisdizionale sulle *affirmative actions* trasforma giocoforza la Corte costituzionale in giudice dei fatti (e invece non sempre essa è attrezzata per condurre questo sindacato)²⁷.

In questo senso, si può anzi osservare che il giudizio sulle azioni positive provoca uno *stress* forse insostenibile per il tipo di controllo abitualmente esercitato dalla Corte: perché le impone per l'appunto di spingersi a valutare i fatti da cui muove la misura normativa di favore; ma altresì perché il ricorso al principio d'eguaglianza sostanziale introduce un elemento di giustizia nella decisione di legittimità costituzionale, mettendone perciò in dubbio l'ammissibilità²⁸. A circoscrivere il raggio d'escursione del controllo (e a renderlo quindi praticabile) può tuttavia essere d'aiuto una più approfondita specificazione del requisito di ragionevolezza, o se si vuole di *adeguatezza*, dell'azione positiva: perché a ben vedere tale requisito si articola a sua volta nel duplice attributo della "proporzionalità" e della "flessibilità" di qualsiasi *reverse discrimination*, la cui ammissibilità dipende, in conclusione, dalla sua capacità di corrispondere alle mutevoli situazioni regolate.

1.2 Azioni positive: la prassi in una cornice mondiale

Come spesso accade nel diritto, il principio di uguaglianza di genere, seppur accolto in pressoché tutti gli ordinamenti costituzionali contemporanei, soffre di difficoltà di attuazione.

Questo è dimostrato dal Global Gender Gap Index (GGGI), introdotto dal *World Economic Forum* nel 2006.

²⁷ Lo scarso uso dei poteri istruttori da parte della Corte è stato più volte segnalato: vedi BRUNELLI G., PUGIOTTO A., *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del fatto nelle decisioni della Corte*, in AA.VV., *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, COSTANZO P. (a cura di), Giappichelli, Torino, 1996 pp. 245 e ss.

²⁸ CERRI A., *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, Japadre, L'Aquila, 1984.

Il GGGI è un'indice globale della discriminazione di genere che fornisce un quadro in grado di mostrare l'ampiezza e la portata della disparità di genere in tutto il mondo. L'indice fissa per ogni nazione uno standard del divario di genere basandosi su quattro criteri:

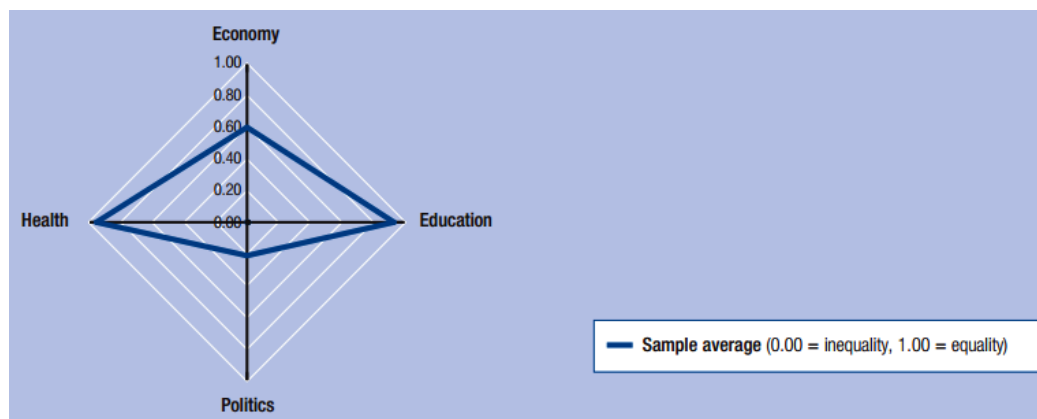
- a) Economico: viene misurato attraverso tre concetti: il divario di partecipazione, il divario di retribuzione e il divario nelle progressioni di carriera.
- b) Politico: misura il divario tra uomini e donne nei livelli più alti del *decision-making* politico, attraverso il rapporto tra donne e uomini nelle posizioni di ministro e il rapporto tra donne e uomini in parlamento. Inoltre, viene incluso il rapporto tra donne e uomini nelle posizioni di primo ministro o presidente in termini di anni per l'ultimo mezzo secolo.
- c) Educazione: viene misurato attraverso i rapporti tra donne e uomini nell'istruzione primaria, secondaria e terziaria.
- d) Salute: si utilizzano due indicatori. Il primo è il rapporto tra i sessi alla nascita, che mira specificamente a catturare il fenomeno della “mancanza di donne” prevalente in molti paesi che mostrano una forte preferenza di un figlio di sesso maschile. Il secondo è il divario tra donne e uomini in un'aspettativa di vita sana.

Nonostante l'importanza di tutti e quattro i settori del GGGI, nel presente capitolo saranno analizzati soltanto i dati in campo economico e politico per due semplici ragioni: la scelta di chi scrive di approfondire questi due settori e il fatto che il *gender gap* a livello sanitario ed educativo appare, al giorno d'oggi quasi del tutto eliminato²⁹.

Oltre al GGGI, verranno utilizzate le statistiche fornite dall'Inter-Parliamentary Union (IPU) che, in tema di partecipazione politica, appaiono più complete ed aggiornate.

²⁹ Vedi grafico 1.2: *Tendenze mondiali*. Fonte: Global Gender Gap Index 2013; punteggi ponderati in base alla popolazione.

Grafico 1.2: Tendenze mondiali



1.2.1 Gli strumenti per favorire l'uguaglianza di genere nel decision-making politico

Come si è visto precedentemente, la partecipazione politica femminile rimane il fenomeno più preoccupante della disuguaglianza di genere. Il suffragio universale è stato una conquista molto recente ed, altrettanto recentemente, in molti Paesi, tra cui l'Italia³⁰, le donne si sono viste riconoscere il diritto alla partecipazione ai pubblici uffici.

Gli Stati, nel procedere al riequilibrio di genere a livello politico, in parlamento ad esempio, dunque, hanno potuto avvalersi di tre strategie differenti; le prime due di tipo normativo, l'ultima no.

Il primo metodo per il riequilibrio di genere, il più rapido, più efficace e più contestato è quello della previsione di quote: si tratta di riserve di posti, che vengono assegnati, in questo caso, a candidati di genere femminile. Dei primi dieci Paesi al mondo che riportano la maggiore presenza femminile in Parlamento³¹ soltanto uno, il Rwanda, presenta un sistema normativo che disciplina le quote di genere. L'art. 9 della Costituzione del Rwanda, infatti,

³⁰ La l. n. 1176 del 17 Luglio 1919 disponeva all'art. 7 l'esclusione delle donne da tutti i pubblici uffici che comportavano l'esercizio di diritti e potestà politiche, riservando alla legge di determinare i casi eccezionali di ammissione delle donne a taluno di essi, e, al regolamento, di specificare quali fossero quelli ricompresi nella categoria generale. Avverso questa legge è stata sollevata questione di legittimità costituzionale; conclusasi con la sentenza n. 33 del 1960, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale della norma per violazione dell'art. 51 Cost.

³¹ Rwanda, Andorra, Cuba, Svezia, Sud Africa, Seychelles, Senegal, Finlandia, Nicaragua ed Ecuador, fonte: Inter-Parliamentary Union, Aprile 2014.

statuisce che negli organi decisionali vi deve essere una partecipazione femminile pari almeno al 30%. Inoltre degli ottanta deputati eletti nella Camera Bassa, ex art. 76 Cost., ventiquattro devono essere donne elette da Consigli speciali. Infine, è previsto, ex art. 82.1 Cost. che il 30% dei seggi della Camera Alta siano riservati al genere femminile.

Il secondo metodo utilizzato riguarda le liste elettorali. Solitamente gli Stati hanno legiferato in materia secondo due modalità differenti. La prima, e la meno efficace, è quella di stabilire che in ciascuna lista elettorale debba esservi una determinata percentuale di candidati di sesso femminile. Si tratta di una disposizione dotata di poca efficacia a causa di aspetti che hanno poco a che fare con temi giuridici: per cause principalmente culturali, le candidate, in presenza di una normativa di questo genere, vengono inserite secondo le percentuali previste, negli ultimi posti delle liste elettorali. In questo modo una lista soddisfa i requisiti di legge ma di certo non favorisce gli obiettivi che la medesima legge si era prefissata.

Per risolvere il problema appena esposto è stata ideata una seconda modalità di azione sulle liste elettorali per raggiungere un equilibrio di genere. Si tratta delle liste alternate, *zip list*, o *listas cremalleras*, che prevedono una presenza di candidati di genere femminile pari al 50% nelle liste elettorali, i cui nominativi devono essere alternati con quelli dei candidati di sesso maschile. In questo modo si evita il posizionamento strategico delle candidature femminili e si può raggiungere efficacemente l'obiettivo dell'uguaglianza di genere.

Esistono, poi, previsioni che si situano a metà strada tra le due sopra esposte, richiedendo che l'uguaglianza di genere sia rispettata ogni x posti. Naturalmente, il tenore della norma abbassa notevolmente i risultati ottenibili in tema di uguaglianza di genere.

Ciascuno Stato, in tema di uguaglianza di genere nelle liste elettorali, può, infine stabilire eventuali norme sanzionatorie per le liste che non rispettino quanto statuito. In questo caso, può trattarsi di mere raccomandazioni o, anche, annullamento delle liste in questione.

Il metodo dell'intervento normativo sulle liste elettorali viene utilizzato da ben tre Paesi dei primi dieci individuati dall'IPU nel 2014. Essi sono Senegal, Nicaragua ed Ecuador.

Una delle prime azioni in tema di parità di genere fu intrapresa, in Senegal, già nel 1982, quando il Partito Socialista senegalese annunciò che avrebbe riservato alle donne un quarto dei seggi vinti alle elezioni.³²

Il Senegal utilizza un sistema elettorale misto che prevede un doppio voto:

- a) al partito: sistema maggioritario
- b) al candidato: sistema proporzionale

Secondo quanto disposto dall'art. L.145 della Legge Elettorale n. 1 del 2012³³, la parità di genere deve essere rispettata in tutte le liste elettorali presentate per le elezioni nazionali. Le liste devono essere composte alternando candidati di sesso maschile e femminile.

Queste disposizioni in materia di parità valgono sia per il voto con sistema proporzionale che per quello con sistema maggioritario.

Inoltre, se il numero di seggi in una circoscrizione è dispari, la regola di parità si applica al numero dispari immediatamente inferiore (per esempio in una circoscrizione in cui si assegnano 5 seggi, ciascun partito deve presentare nelle liste elettorali almeno 3 donne).

È previsto, infine, dalla stessa legge un sistema sanzionatorio: le liste elettorali che non ottemperano alle previsioni dell'art. L.145 non sono ammesse alla competizione elettorale³⁴.

Per quanto concerne, invece, Nicaragua ed Ecuador, entrambi presentano una normativa che obbliga le liste elettorali ad essere formate da candidati alternati in base al sesso (*zip list*). L'unica differenza è nel sistema sanzionatorio, inesistente in Nicaragua ma ben presente in Ecuador, dove le liste che non si adeguano alla

³² DAHLERUP D., *Women, Quotas and Politics*, Routledge, London, 2013.

³³ Legge n. 1 del 2012 che abroga la legge n. 16/1992 relativa al codice elettorale.

³⁴ Art. L.175 della Legge n. 1 del 2012.

normativa sull'uguaglianza di genere, vengono rifiutate e non sono ammesse alla competizione elettorale.

Un discorso a sé merita il caso francese, dove, l'uguaglianza di genere in ambito politico ha seguito un percorso travagliato: fino a qualche anno fa, infatti, l'opinione maggioritaria della dottrina giuspubblicista negava la legittimità delle azioni positive nel quadro dell'ordinamento francese, arrivando ad affermare che “al contrario di ciò che avviene negli Stati Uniti, le discriminazioni positive non hanno ancora diritto di cittadinanza in Francia”.

La tesi che riteneva l'illegittimità dell'azione positiva nel panorama giuridico francese si faceva poi forte della decisione resa dal Conseil Constitutionnel il 18 novembre 1982 , nella quale il giudice costituzionale aveva ritenuto che una discriminazione positiva – nella specie, una quota del 25% – a favore delle donne in materia elettorale era contraria al principio costituzionale d'uguaglianza.

Nel 1999, con la decisione n. 98-407 DC , poco tempo prima della revisione costituzionale, il Conseil Constitutionnel si è nuovamente pronunciato sulla costituzionalità delle quote di riserva a favore del sesso sottorappresentato.

Richiamando la decisione del 1982, il Consiglio ha ritenuto tale disposizione in contrasto con i principi costituzionali.

Quest'ultima decisione ha quindi convinto ancora di più il legislatore francese della necessità di una revisione costituzionale.

Con la legge cost. n. 99-569, approvata con il voto favorevole sia della maggioranza che dell'opposizione, si è proceduto a revisionare gli artt. 3 e 4 della Cost. del 1958, prevedendo in particolare, all'art. 3 Cost. in capo al legislatore ordinario il compito di favorire “l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités sociales et professionnelles”. L'obiettivo della riforma costituzionale era piuttosto chiaro: rendere costituzionalmente ammissibili quelle stesse azioni positive che in precedenza erano state censurate dal giudice delle leggi.

Ad oggi, la Francia ha adottato una normativa secondo la quale ogni partito deve compilare le liste elettorali rispettando una quota del 50% tra i candidati di sesso maschile e quelli di sesso femminile. Seppur la legge elettorale ammetta oscillazioni del 2% rispetto alla percentuale richiesta, essa dispone di un apparato

sanzionatorio di tipo economico per quei partiti che non rispettino le previsioni in tema di uguaglianza di genere.

Infine, l'ultimo metodo esperibile dallo Stato in tema di uguaglianza di genere è un non-metodo o meglio, un metodo non normativo. Lo Stato, infatti, può lasciar liberi i partiti politici di organizzarsi secondo il loro volere, anche per quanto concerne l'uguaglianza di genere nelle liste elettorali. In questo caso i partiti possono mettere in atto o meno normative che possono caratterizzarsi per previsioni simili al secondo metodo dello Stato. Ciò vuol dire che, anche in questo caso, possono aversi liste che riservino una percentuale di posti ai candidati di genere femminile, liste che alternino i nominativi dei candidati in base al genere e la cosiddetta "via di mezzo", dove la parità di genere deve essere rispettata ogni x candidati.

Quest'ultimo metodo è stato utilizzato da due dei dieci Paesi che l'IPU ha individuato come quelli con la maggiore partecipazione politica femminile. Essi sono: Svezia, che verrà analizzata approfonditamente nel successivo capitolo, e Sud Africa dove l'Africa National Congress (ANC) è rimasto l'unico partito ad utilizzare delle quote di genere volontarie³⁵. Nel 1994 ANC aveva, infatti, adottato una quota di genere pari al 30% che è stata portata al 50% nel 2006³⁶.

Da ultimo occorre sottolineare l'esistenza di esempi di una forte partecipazione politica femminile senza nessuna forma di ingerenza statale e senza nessun approccio volontario dei partiti. Si tratta di ben quattro Paesi sui dieci individuati dall'IPU. Essi sono Andorra, Cuba, Seychelles e Finlandia.

Per quanto concerne Cuba, che è lo Stato che tra i quattro sopra menzionati è andato al voto più recentemente (2013), a seguito della riforma costituzionale del 1992, che prevede un sistema di voto diretto³⁷ e ha esteso a cinque anni il mandato

³⁵ MYAKAYAKA-MANZINI, MAVIVI, *Political Party Quotas in South Africa*, in BALLINGTON J. (a cura di), *The Implementation of Quotas: African Experiences*, Quota Report Series no. 3, International IDEA, 2003.

³⁶ "The provision of a quota of not less than fifty per cent of women in all elected structures", Art. 6 dello statuto di ANC.

³⁷ Art. 71, Costituzione Cubana.

dei parlamentari³⁸, le liste elettorali devono essere compilate dalle Commissioni elettorali e ciò favorisce le candidature femminili.

Infatti, l'alto livello di rappresentanza femminile è un risultato diretto delle politiche della Commissione³⁹.

Occorre, però, sottolineare la visione critica di alcuni autori che evidenziano come il parlamento cubano sia visto soprattutto come un corpo eccessivamente formale, funzionante come una riunione di celebrità anziché come un forum di legislatori che devono rendere conto agli elettori. Infatti, dal momento che la posizione rivestita da un parlamentare non è così elevata, non sorprende che sia più facile trovare candidati di sesso femminile⁴⁰.

1.2.2 Gli strumenti per favorire l'uguaglianza di genere nel decision-making economico

Come si è visto precedentemente, la partecipazione femminile negli organi di *decision-making* economico rimane il secondo fenomeno più preoccupante della disuguaglianza di genere⁴¹. Esso può essere osservato nel ridotto numero di donne presenti all'interno dei Consigli di Amministrazione (CdA) delle società quotate.

Si tratta di un fenomeno la cui importanza è stata taciuta per molti anni e quindi si caratterizza per essere un problema che si sta tutt'ora provvedendo a risolvere.

In questo senso, possono essere analizzate varie misure che possono essere riassunte in due atteggiamenti dello Stato nei confronti delle Società.

Lo Stato può, infatti, decidere di intervenire a livello legislativo nella conformazione dei Consigli di Amministrazione. In questo caso, una legge, o un atto avente forza di legge, stabilisce una quota di genere che ogni CdA deve rispettare. Lo Stato può, inoltre, predisporre un sistema sanzionatorio per tutti quei

³⁸ Art. 72, Costituzione Cubana.

³⁹ Vedi LUCIAK I.A., *Party and State in Cuba: Gender equality in political decision-making in Politics and Gender*, Cambridge Journals, Cambridge, giugno 2005.

⁴⁰ Cfr. con LÓPEZ VIGIL M., *Cuba: Neither Heaven nor Hell*, Epica Task Force, Washington, 2000.

⁴¹ Vedi grafico 1.2.

CdA che non si adeguano alla normativa; la sanzione, in alcuni casi, può arrivare anche fino allo scioglimento della stessa società.

Il secondo atteggiamento dello Stato è quello della non ingerenza, lasciando libere le società di autoregolamentarsi e di stabilire apposite norme di uguaglianza di genere nei CdA all'interno dei *Corporate Governance Codes*. La maggioranza dei *Corporate Governance Codes* analizzati presentano la clausola del *comply or explain* secondo cui le società che non si adeguano alla normativa devono addurre le dovute spiegazioni. Naturalmente, questo secondo meccanismo non è provvisto di un sistema sanzionatorio.

Dei cinque Stati (Norvegia, Svezia⁴², Finlandia, Regno Unito e Francia) che hanno raggiunto le migliori performance, secondo un'analisi congiunta del GGGI e dei dati forniti da Catalyst⁴³ in ambito di partecipazione femminile nelle società quotate, tre⁴⁴ di essi hanno utilizzato esclusivamente i *Corporate Governance Codes* per inserire il principio dell'uguaglianza di genere nei CdA.

Norvegia e Francia, al contrario, hanno provveduto ad utilizzare il metodo legislativo (congiuntamente, o in seguito, all'adozione del *Corporate Governance Code*).

La Norvegia, infatti, si è dotata di due meccanismi per garantire una presenza equilibrata tra i generi all'interno dei CdA delle società quotate:

- il *Public Limited Companies Act* (meccanismo obbligatorio);
- il *Corporate Governance Code*⁴⁵ (meccanismo facoltativo)

Con il *PLC Act* n. 45 del 1997, come modificato dalla legge del 19 dicembre 2003 n. 120, fu concesso il diritto alle donne e agli uomini di essere rappresentati

⁴² Il caso svedese verrà trattato approfonditamente nel III Capitolo del presente elaborato.

⁴³ www.catalyst.org.

⁴⁴ Svezia, Finlandia e Regno Unito

⁴⁵ STORVIK A., TEIGEN M. 2010, *Women on board: the Norwegian experience*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2010.

nei consigli di amministrazione delle società quotate secondo il principio della parità di trattamento previsto dalla legge sull'uguaglianza dei sessi⁴⁶.

Il PLC Act, nelle sezioni 6-11 statuisce, inoltre, che le donne e gli uomini devono essere rappresentati nel consiglio di amministrazione di una società per azioni specificando la rappresentanza minima di ogni genere all'interno dei CdA in base alla loro dimensione⁴⁷.

Le previsioni possono essere riassunte nella seguente tabella.

<u>Numero di membri del CdA</u>	<u>Rappresentanza minima di genere</u>
2-3 membri	Almeno 1
4-5 membri	Almeno 2
6-8 membri	Almeno 3
Più di 9 membri	Almeno il 40%

Per le aziende già esistenti⁴⁸, l'inadempienza della regola delle quote può portare alla liquidazione attraverso una sentenza del tribunale⁴⁹. In questi casi, la cancelleria emetterà fino a due lettere di avvertimento, dando alla società un periodo di un mese ciascuna per modificare la composizione del consiglio di amministrazione. Se tale inadempienza non viene sanata entro il tempo richiesto, la società viene sciolta.

⁴⁶ Gender Equality Act, Lov n. 59 del 21 giugno 2013 che ha abrogato la Lov n. 45 del 9 giugno 1978.

⁴⁷ Vedi anche: GRÖSCHL S., TAKAGI J., *Diversity Quotas, Diverse Perspectives: The Case of Gender*, Gower publishing, Aldershot, 2012.

⁴⁸ Per quanto concerne, invece, le aziende in formazione, la sezione 5-2 del *Norwegian Register of Business Enterprises Act* afferma che, se una società in costituzione non soddisfa i requisiti previsti dalla legge per la composizione del CdA, gli può essere negata la registrazione se non provvede a omologarsi entro il termine fissato.

⁴⁹ In particolare, la sezione 16-15 del *PLC Act*, al comma 2, recita: "Se la Società non ha notificato [...] che un consiglio di amministrazione soddisfa i requisiti stabiliti dalle disposizioni di legge", il giudice deve decidere sullo scioglimento della società stessa.

Il sistema facoltativo è rappresentato, invece, dal *Norwegian Code of practice for Corporate Governance* che presenta alcune previsioni in materia di composizione del CdA.

Il codice è costituito, però, da una serie di raccomandazioni per le società quotate e, pertanto, le aziende non sono obbligate a osservarlo. Esse sono però tenute a dare una spiegazione qualora non si conformino a quanto previsto dal Codice, secondo il meccanismo del *comply or explain*. In particolare, il Codice raccomanda di prestare "la dovuta attenzione all'equilibrio di genere tra i membri del Consiglio."

Per quanto concerne la Francia, invece, a seguito della revisione della costituzionale⁵⁰, due deputati francesi hanno presentato una proposta di legge nel dicembre del 2009 per stabilire quote di genere nei consigli di amministrazione.

Una delle organizzazioni principali della rappresentazione delle imprese (AFEP – MEDEF) ha proposto un approccio di tipo volontario. Nel mese di aprile del 2010, infatti, il AFEP - MEDEF ha modificato il suo *Corporate governance code* inserendo, all'articolo rivisto 6.3 la previsione secondo cui “*ogni Consiglio dovrà valutare l'equilibrio auspicabile [...] in particolare per quanto riguarda la rappresentanza di uomini e donne*”.

Per raggiungere questo obiettivo, il codice AFEP - MEDEF afferma che ogni CdA deve “*raggiungere e mantenere almeno il 20% di consiglieri donna entro un periodo di tre anni e almeno il 40% entro un periodo di sei anni , a decorrere dalla data di pubblicazione della raccomandazione o dalla data della quotazione delle azioni della società in un mercato regolamentato, se successiva.*”

La conformità dei Cda con il Codice di *Corporate Governance* non è obbligatoria, bensì è volontaria per le imprese francesi, secondo il principio *comply or explain*. Alla luce della stagnazione avutasi a seguito dell’approccio volontario, il Parlamento francese ha deciso di attuare un approccio regolamentare obbligatorio per poter incentivare le più grandi aziende francesi a favorire una maggiore uguaglianza tra i generi⁵¹.

⁵⁰ Vedi paragrafo 1.2.1

⁵¹ Vedi MURRAY, RAINBOW, *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010.

Il 27 gennaio 2011, l'Assemblea nazionale francese e il Congresso francese approvarono un testo di legge volto a migliorare la rappresentanza delle donne nei consigli di amministrazione.

La legge riguarda sia le società quotate che le non quotate che abbiano un fatturato di oltre 50 milioni di euro e che abbiano più di 500 dipendenti.

Durante il periodo di transizione (tre anni a decorrere dalla pubblicazione) della legge 103/2011, i CdA in cui non è seduta nessuna donna devono sostituire un membro del consiglio di sesso maschile (il cui mandato è in scadenza) con un membro del consiglio di sesso femminile.

Al termine del periodo di transizione, invece, le previsioni di legge risultano del tutto simili al Codice di *Corporate Governance*, eccetto per la creazione di un apparato sanzionatorio efficace.

Ai sensi della legge, infatti, la percentuale di amministratori femminili e maschili non deve essere inferiore al 40% nelle società quotate e non.

Qualora non vi siano più di otto consiglieri in un CdA, la differenza tra il numero dei consiglieri di ogni genere non dovrebbe essere superiore a due. È importante, infine, notare che la legge impone quote di genere assolute, il che significa che le quote devono essere raggiunte senza una valutazione preliminare delle competenze dei candidati.

Infine, il legislatore francese, per quanto concerne l'apparato sanzionatorio, ha deciso di non adottare sanzioni pecuniarie (troppo facili da bypassare per le più grandi società quotate) nei casi di inadempienza, ma di dichiarare nulla la nomina non conforme alla legge.

1.3 Conclusioni

Nonostante le difficoltà nel riconoscimento, dapprima, e nell'attuazione, poi, dell'uguaglianza di genere nei vari ordinamenti, è evidente come in tutto il mondo l'attenzione per il rispetto della parità di genere sia ormai un principio acquisito.

Nonostante ciò, nei successivi capitoli, si noterà come le misure adottate a livello nazionale e a livello europeo non abbiano permesso di raggiungere un'effettiva uguaglianza di genere.

A seguire, pertanto, sarà analizzata la normativa e la giurisprudenza europea in materia e, successivamente, gli strumenti normativi – e la loro attuazione - in Spagna, Italia, Svezia e Croazia.

Capitolo II

“L’uguaglianza di genere nel diritto del Consiglio d’Europa e dell’Unione Europea”

2.1 La parità di genere nel Consiglio d’Europa. 2.1.1 L’uguaglianza di genere nelle raccomandazioni del Consiglio d’Europa. 2.1.2 L’uguaglianza di genere nella Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. 2.1.3 Casi giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell’uomo. 2.2 L’uguaglianza di genere dell’UE: tra diritto e sua attuazione concreta. 2.2.1 Dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona. 2.2.2 L’uguaglianza di genere nel diritto europeo derivato. 2.2.3 La parità di genere nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea. 2.3 L’Istituto europeo per l’uguaglianza di genere e il Gender Equality Index.

2.1 La parità di genere nel Consiglio d’Europa

Il Consiglio d'Europa (CdE), fondato il 5 maggio 1949 col Trattato di Londra, conta oggi 47 stati membri. Esso sostiene, tra i suoi innumerevoli altri obiettivi, la libertà di espressione e dei media, la libertà di riunione, l'uguaglianza, e la tutela delle minoranze.

Più specificamente, il Consiglio d’Europa ha tra i suoi obiettivi anche quello di contrastare ogni ostacolo alla libertà e alla dignità della donna, eliminare le discriminazioni basate sul sesso, promuovere una partecipazione equilibrata di donne e uomini nella vita pubblica e politica nonché incoraggiare l'integrazione del concetto di uguaglianza di genere in ogni programma e politica.

2.1.1 L’uguaglianza di genere nelle raccomandazioni del Consiglio d’Europa

Il Consiglio d’Europa ha adottato, soprattutto a partire dal XXI secolo, una serie di atti normativi volti a garantire l’effettivo godimento dell’uguaglianza di genere.

Il primo risale al 1999, anno in cui con la raccomandazione n. 1413, l’Assemblea Parlamentare ha inteso riconoscere l’eguale partecipazione alla vita politica come uno dei pilastri della democrazia. Avendo notato la grave sotto-

rappresentazione femminile presente nel settore politico dei paesi membri, aveva dunque raccomandato una serie di misure, tra cui la creazione di un *ombudsman* europeo per il riequilibrio della rappresentanza e la eguale rappresentazione dei due generi nei partiti politici.

Sempre al 1999 appartiene un atto molto simile al precedente, in questo caso, però, emanato dal Congresso delle autorità locali e regionali che, con la raccomandazione n. 68⁵² richiedeva la modifica delle normative nazionali al fine di rimuovere gli ostacoli alla realizzazione di una vera parità di opportunità tra uomini e donne nella vita politica.

Nel 2002, inoltre, lo stesso Congresso per le autorità locali e regionali ha emanato una raccomandazione⁵³ importante in tema di elettorato attivo femminile. Si richiedeva, infatti, agli Stati di prendere le dovute misure per far cessare la pratica del “*family voting*”⁵⁴.

L’anno successivo, il Comitato dei Ministri, ha inteso raccomandare agli Stati membri l’adozione di politiche più risolutive nell’ambito dell’uguaglianza di genere nel *decision-making* politico e pubblico. A questo fine, sono state appositamente inserite all’interno del documento soluzioni pratiche dettate dallo stesso Comitato.

Più recentemente, infine, nel 2010, l’Assemblea Parlamentare torna a raccomandare⁵⁵ un maggiore impegno agli Stati membri in termini di *decision-making* politico; individuando espressamente in un corretto utilizzo del sistema elettorale un mezzo per favorire una più ampia partecipazione femminile;

⁵²Raccomandazione n. 68 del 1999 del Congresso delle autorità locali e regionali: “*Partecipazione delle donne alla vita politica nelle regioni d'Europa*”.

⁵³ Raccomandazione n. 111 del 2002 del Congresso delle autorità locali e regionali: “*Il diritto di voto individuale delle donne: un'esigenza democratica*” .

⁵⁴ i.e.: situazione in cui il capofamiglia raccoglie i voti dei propri parenti in un contenitore e li versa in prima persona nell’urna, o in casi più gravi, accompagna direttamente nella cabina di voto la moglie. Secondo i dati del Consiglio d’Europa, questa pratica, naturalmente non tollerata in quanto impedisce il diritto al libero voto delle donne, è diffusa in alcuni paesi del sud-est europeo.

⁵⁵ Raccomandazione n. 1899 del 2010 dell’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa “*Aumentare la rappresentanza delle donne in politica attraverso il sistema elettorale*”.

attraverso l'utilizzo di quote o di "zip list"⁵⁶. A questa raccomandazione fa eco, nello stesso anno, quella⁵⁷ del Congresso delle autorità locali e regionali che raccomanda agli Stati membri un maggiore impegno nella legislazione sull'uguaglianza di genere, attraverso un'appropriata un mix appropriato di strumenti legislativi, assistenza, ed incentivi.

Per quanto concerne tempi più attuali, occorre ricordare la Strategia sull'uguaglianza di genere 2014-2017, il cui obiettivo è quello di favorire l'*empowerment* femminile e l'effettiva realizzazione di un'uguaglianza di genere nei paesi membri del Consiglio d'Europa. Si attendono, dunque, in un futuro molto prossimo vari atti normativi del CdE che andranno a incidere in questa piaga sociale.

2.1.2 L'uguaglianza di genere nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) venne firmata a Roma il 4 Novembre 1950 dai Paesi fondatori del Consiglio d'Europa. Ad oggi, è stata ratificata dai 47 Paesi aderenti al CdE e si presenta come una Carta alla quale può aderire ogni Paese. Infatti, l'ordinamento che trae origine dalla Convenzione ha costruito una sorta di *ius commune* attualmente valido per tutti i Paesi che aderiscono al Consiglio d'Europa e fondamentalmente estendibile a qualsiasi altro ordinamento⁵⁸. A seguito dell'entrata in vigore della CEDU, sono stati adottati dei protocolli aggiuntivi, che hanno modificato la Convenzione, enunciando nuovi diritti che si sono aggiunti a quelli inizialmente elencati nel documento.

All'interno della CEDU riveste una forte importanza il diritto alla non discriminazione.

⁵⁶ i.e.: liste bloccate con alternanza di genere. Questo sistema risulta adottato, ad oggi, a livello nazionale da alcuni Stati membri del CdE.

⁵⁷ Raccomandazione n. 288 del 2010 del Congresso delle autorità locali e regionali, "Il raggiungimento di una parità di genere sostenibile nella vita politica locale e regionale".

⁵⁸ SIROTTI GAUDENZI A., *I ricorsi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, formulario e giurisprudenza*, Maggioli, Rimini, 2013.

L'articolo 14 e il recente Protocollo n° 12⁵⁹ della CEDU hanno, infatti, contribuito a migliorare la tutela legale e lo status delle donne negli ultimi decenni. Il primo⁶⁰, infatti, statuisce che *“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso [...]”*.

Come afferma la giurisprudenza⁶¹ della Corte di Strasburgo, il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 va letto in correlazione ai diritti sostanziali garantiti dalla Convenzione. Il Punto di partenza, quindi, nella giurisprudenza della Corte, sembra risiedere non nell'uguaglianza in sé, ma nell'eguale libertà ovvero nell'eguale godimento dei diritti. Il nesso con i diritti “sostanziali” finisce inevitabilmente per limitare la materia di cui si occupa la Corte di Strasburgo, proprio perché non ogni problema di uguaglianza tocca la materia dei diritti garantiti dalla CEDU⁶².

Queste considerazioni devono essere parzialmente riviste, però, alla luce dell'entrata in vigore del Protocollo n. 12⁶³ che vieta la discriminazione nel godimento di ogni diritto previsto dalla legge e ha, quindi, un ambito di applicazione più vasto dell'art.14, che riguarda, invece, solo i diritti riconosciuti nella CEDU.

2.1.3 Casi giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo

Con l'undicesimo Protocollo, firmato a Strasburgo in data 11 maggio 1993 ed entrato in vigore il 1° novembre 1998 si è deciso di intervenire in modo massiccio sul testo della Convenzione e sul meccanismo di difesa giurisdizionale dei diritti.

Infatti, nel tentativo di rafforzare la tutela offerta dalla Convenzione, si è deciso di procedere alla soppressione dei due precedenti organi giurisdizionali

⁵⁹ Il protocollo n. 12 alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo è stato firmato a Roma il 4 Novembre 2000 ed è entrato in vigore il 1 aprile 2005, a seguito della ratifica di 10 Stati membri del Consiglio d'Europa, così come previsto dall'art. 5 del protocollo stesso.

⁶⁰ Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, Art. 14.

⁶¹ Cfr. Petrovic v. Austria, Corte Europea dei diritti dell'uomo.

⁶² MEZZETTI L., *Diritti e Doveri*, Giappichelli, Torino, 2013.

⁶³ Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, Protocollo n. 12.

(Commissione e Corte) per realizzare la “nuova” Corte europea dei diritti dell’uomo, che attualmente ha giurisdizione sulle violazioni della Convenzione⁶⁴.

Le sentenze che riguardano le azioni positive partono spesso dal presupposto che l’art. 14 CEDU non osta alla predisposizione di interventi volti a correggere le “diseguaglianze di fatto” che una determinata categoria di soggetti, come le donne, può subire nel lavoro o nella vita sociale⁶⁵.

In tema di disuguaglianza vi sono molte sentenze, riguardanti qualsiasi sfera della vita lavorativa e sociale. A giudizio di chi scrive risultano interessanti, in particolare, tre sentenze che riguardano le disuguaglianze di genere nello Stato Turco, con riferimento a maltrattamenti e diritti negati.

Nel 2002 la signora Nahide Opuz, cittadina turca, ha presentato un ricorso alla Corte sostenendo che le autorità turche avevano fallito nel proteggere lei e la madre dalle aggressioni dal suo ex marito, provocando la morte della madre e i maltrattamenti su lei stessa.

La Corte di Strasburgo⁶⁶ inquadra il problema alla luce della sua giurisprudenza pregressa, in particolare facendo riferimento al caso D.H. e altri contro Repubblica Ceca, dove aveva stabilito che uno Stato membro del Consiglio d’Europa poneva in essere un comportamento discriminatorio in tutti quei casi in cui la legislazione interna regolamentava in maniera diversa, senza una giustificazione oggettiva e ragionevole, persone che si trovavano in situazioni significativamente simili, ovvero quando stabiliva una politica generale o una misura legislativa che avesse effetti pregiudizievoli nei confronti di un particolare gruppo sociale.

⁶⁴ SIROTTI GAUDENZI A., *I ricorsi alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, formulario e giurisprudenza*, Maggioli, Rimini, 2013.

⁶⁵ Cfr. il terzo paragrafo del preambolo del Protocollo n. 12, nel quale si legge che “il principio della non discriminazione non impedisce agli Stati Parte di adottare misure per promuovere una piena ed effettiva uguaglianza, a condizione che queste rispondano a una giustificazione oggettiva e ragionevole”.

⁶⁶ Corte Europea dei diritti dell’uomo, *sent. Opuz contro Turchia*

La Corte di Strasburgo dichiara di accogliere con favore le riforme realizzate dal governo turco⁶⁷ e, pertanto, desume che le discriminazioni oggetto della causa siano riconducibili ad un atteggiamento generale delle autorità che non hanno fornito una protezione efficace alla ricorrente.

Ciò, secondo la Corte, sarebbe inoltre provato anche dalle statistiche presentate dalla ricorrente nel corso della causa. Da questi rapporti, emergerebbe, dunque, secondo la Corte l'inattuazione di fatto della legge precedentemente citata.

Alla luce delle suddette osservazioni, quindi, i giudici di Strasburgo hanno dichiarato la violazione dell'art. 14 della Convenzione.

Secondo alcuni autori, inoltre, la presente sentenza presenterebbe una novità assoluta, in quanto, si ritiene che la corte abbia impiegato come parametro autonomo l'art. 14 della Convenzione⁶⁸.

Qualche anno prima rispetto ai fatti esposti nella sentenza Opuz contro Turchia, la signora Ayten Ünal Tekeli ha presentato ricorso alla Corte sostenendo che il rifiuto ingiustificato da parte dei giudici nazionali turchi a consentirle di portare solo il suo nome da nubile interferiva con il suo diritto alla tutela della vita privata. La ricorrente, infatti, era conosciuta con il suo cognome da nubile nella sua vita professionale e ha continuato a metterlo dinanzi al suo nome legale.

Tuttavia, non poteva usare entrambi i nomi sui documenti ufficiali, in quanto solo gli uomini potevano continuare a portare il proprio cognome dopo il matrimonio.

La Corte, nella sentenza Ünal Tekeli c. Turchia, ha affermato che l'esigenza di garantire l'unità familiare giustificava la diversità di trattamento sulla base del sesso qualora sia dimostrato il vincolo di necessità tra il trattamento differenziato e l'unità di famiglia. In questo caso, però, l'obiettivo di riflettere l'unità familiare attraverso un nome di famiglia comune non poteva fornire una giustificazione per la differenza di genere nel trattamento esplicito nel ricorso.

⁶⁷ In particolare e l'adozione della legge n. 4320 del 1998 che prevedeva misure specifiche per la protezione delle donne contro la violenza domestica.

⁶⁸ Si veda in proposito: CIERVO A., *L'articolo 14 della CEDU come parametro autonomo di giudizio? Il caso Opuz contro Turchia*, in <http://www.diritti-cedu.unipg.it>.

Secondo i giudici, inoltre, il *consensus* delineatosi tra gli Stati membri del CdE in relazione all'uguaglianza dei sessi, impedisce oggi ad uno Stato membro di obbligare le donne sposate a cambiare il proprio cognome da nubile, sostituendo il cognome del marito al proprio o assumendo il doppio cognome⁶⁹.

La Corte ha dichiarato, quindi, all'unanimità priva di qualsiasi giustificazione oggettiva e ragionevole, e dunque discriminatoria⁷⁰, la norma turca che impone alla donna, in caso di matrimonio, di scegliere tra la sostituzione del cognome da nubile con quello del marito e l'assunzione del doppio cognome.

Infine, nella sentenza *Y.F. contro Turchia* (2003)⁷¹, il signor Y.F. aveva presentato un ricorso alla Corte sostenendo che la visita ginecologica forzata di sua moglie costituiva una violazione del suo diritto al rispetto della vita privata.

Nel 1993, infatti, il ricorrente e sua moglie erano stati presi in custodia dalla polizia con l'accusa di favoreggiamento di un'organizzazione terroristica illegale, il Partito dei Lavoratori del Kurdistan.

La moglie del ricorrente affermava che era stata detenuta per due giorni durante i quali era stata picchiata, insultata e minacciata di stupro dagli ufficiali di polizia.

Su richiesta della polizia di un report medico sulla inesistenza di rapporti sessuali durante la detenzione, nonostante il suo rifiuto, era stata costretta a sottoporsi a una visita ginecologica secondo cui non vi era stata nessuna violenza sessuale.

Nella sentenza la Corte, pur accettando il punto di vista del governo turco secondo cui l'esame medico dei detenuti da parte di un medico legale può rivelarsi una salvaguardia importante contro le false accuse di aggressioni sessuali, ha posto l'accento sul diritto all'integrità fisica di ogni individuo; rilevando che qualsiasi interferenza ad essa debba essere prescritta dalla legge e richieda il consenso della persona interessata.

⁶⁹ FERRANDO G., ZATTI P., *Trattato di diritto di famiglia*, Giuffrè, Milano, 2011.

⁷⁰ Per violazione della Convenzione all'art. 14 (divieto di discriminazione) in combinato con l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare).

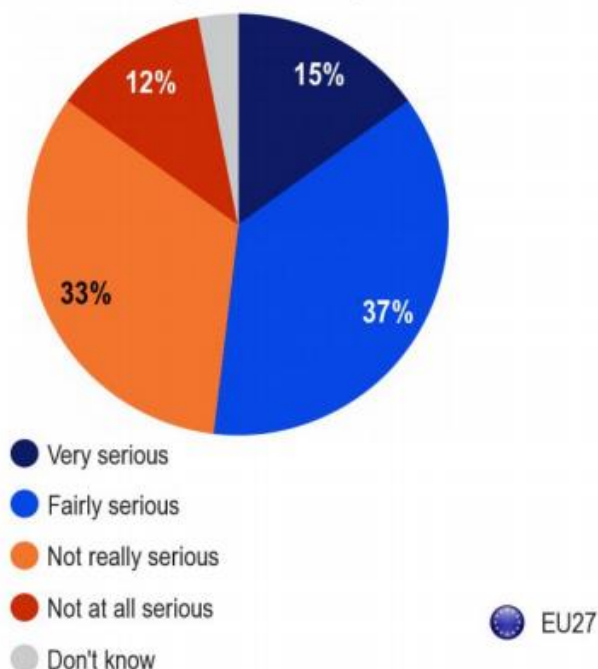
⁷¹ Corte Europea dei diritti dell'uomo, *sent. YF contro Turchia*, n. 24209/94.

2.2 L'uguaglianza di genere dell'UE: tra diritto e sua attuazione concreta

L'Europa ha compiuto notevoli progressi verso la parità tra uomini e donne durante gli ultimi decenni: ha dimostrato il proprio impegno, ha realizzato partenariati e ha creato sinergie fra le sue risorse e i suoi strumenti giuridici, politici e finanziari, per operare cambiamenti.

Tuttavia un'uguaglianza vera e propria viene ancora ostacolata e ciò viene riconosciuto dagli stessi cittadini europei⁷²: Il 52% riconosce, infatti, il problema “serio”, a differenza del 45% che non lo considera un problema importante.

Q1. In your opinion, to what extent are gender inequalities a very serious, a fairly serious, a not really serious or not at all a serious problem at the current time in (OUR COUNTRY)?



Allo scopo di combattere le disuguaglianze di genere che, quindi, tutt'ora permangono, l'Unione Europea, nel XXI secolo, continua ad accrescere i suoi impegni in materia. A seguire, verranno analizzate, secondo un criterio gerarchico, le fonti normative dell'UE.

⁷² Vedi Q1 del Flash Eurobarometer 341, *Gender inequalities in the european union*, 2012.

2.2.1 Dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona

Il Trattato di Roma del 1957 (TCE), che ha istituito la Comunità Economica Europea, ha delineato i tratti embrionali di quella che oggi conosciamo come Unione Europea. Per il suo carattere prettamente economico, in esso è stato sancito il principio della parità di genere nell'ottica di rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle donne nel mercato del lavoro.

Ciascuno Stato membro, infatti, ex art. 119, *assicura [...] l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro*. Il secondo comma del medesimo articolo specifica che *la parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso, implica che la retribuzione corrisposta per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura e che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per un posto di lavoro uguale*.

Nel 1992, con il Trattato di Maastricht, si è concluso l'Accordo sulla politica sociale tra gli Stati membri della Comunità europea ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. Ex art. 2, infatti, si stabiliva che *la Comunità sosteneva e completava l'azione degli Stati membri in tema di parità tra uomini e donne per quanto riguardava le loro opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro*. L'art. 6, invece, ribadiva il dovere in capo a ciascuno Stato membro di *assicurare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro*.

Come si è visto, 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. Con il Trattato di Amsterdam, infatti, si assiste all'entrata formale del principio delle uguaglianza di genere nel diritto primario della Comunità.

All'art. 3, infatti, viene inserita la previsione che stabilisce che *l'azione della Comunità mira ad eliminare le inuguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne.*

Inoltre al divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità si aggiunge quello fondato sul sesso e quindi l'art. 13 appare così riformulato: *il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso [...].* La Comunità Europea, infatti, ex art. 118.1⁷³, *sostiene e completa l'azione degli Stati membri nel settore della parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro.*

Infine, viene rinnovato l'art. 119, cui si aggiungono 2 ulteriori commi: il terzo comma riconosce al Consiglio anche il potere di adottare, previa consultazione del Comitato Economico e Sociale, *misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, ivi compreso il principio della parità delle retribuzioni per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.*

Il quarto ed ultimo comma, infine, riconosce la legittimità delle misure nazionali che *prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali.*

Nel giugno 1999 il Consiglio europeo di Colonia ha ritenuto che fosse opportuno riunire in una Carta i diritti fondamentali riconosciuti a livello europeo, per dare loro maggiore visibilità. La Carta è stata elaborata da una convenzione composta da un rappresentante di ogni Stato membro e da un rappresentante della Commissione europea, nonché dai membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Fu proclamata ufficialmente a Nizza nel dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

A seguito dell'esito negativo dei referendum di Francia e Olanda, però, non assunse carattere vincolante. Questo traguardo fu, invece, raggiunto nel dicembre

⁷³ Art. 137 TCE versione consolidata.

2009, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, con il quale è stato conferito alla Carta lo stesso effetto giuridico vincolante dei trattati. A tal fine, la Carta è stata modificata e proclamata una seconda volta nel dicembre 2007.

Nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea era stato riservato ad un articolo il diritto alla parità tra donne e uomini: ex art. 23, infatti, *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.*

Con l'approvazione del Trattato di Lisbona, nel 2007, si giunge all'ultimo tassello del diritto primario dell'Unione Europea.

Oggi l'Unione Europea è retta, principalmente, da due trattati: TUE (Trattato sull'Unione Europea) e TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) in cui sono state inserite le disposizioni in materia di uguaglianza di genere e di cui a seguire si darà una veloce panoramica.

Nel TUE si può evidenziare l'art. 2 (*L'Unione si fonda sui valori [...] comuni agli Stati membri in una società caratterizzata [...] dalla parità tra donne e uomini*), l'art. 3.2 (*L'Unione combatte [...] le discriminazioni e promuove [...] la parità tra donne e uomini [...]*) e l'art. 8 (ex art. 3.2 del TCE).

Per quanto concerne, invece, il TFUE, si può evidenziare l'art. 10 (*Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso [...]*), l'art. 19 (ex art. 13 del TCE), l'art. 153.1 lett. i (ex art. 137 del TCE) ed, infine, l'art. 157 (ex art. 141 del TCE).

2.2.2 L'uguaglianza di genere nel diritto europeo derivato

Per realizzare gli obiettivi stabiliti nei trattati, l'UE adotta diversi tipi di atti legislativi. In ambito di uguaglianza di genere, si possono individuare, secondo un approccio quantitativo⁷⁴, direttive, regolamenti e raccomandazioni. I primi due sono entrambi vincolanti, ma differiscono tra loro in quanto la direttiva, al

⁷⁴ Sette direttive, un regolamento ed una raccomandazione.

contrario del regolamento, stabilisce un obiettivo lasciando libero ciascun Paese di decidere come procedere. Le raccomandazioni, invece, non sono vincolanti e consentono alle istituzioni europee di rendere note le loro posizioni e di suggerire linee di azione senza imporre obblighi giuridici a carico dei destinatari.

Nell'approfondimento del diritto derivato è preferibile analizzare *in primis* le direttive, secondo un approccio cronologico.

Negli anni '70 vengono emanate tre direttive. La prima, nel 1975, è la 75/117/CEE sulla parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, con cui si è inteso rendere omogenee le legislazioni degli stati membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile. Con la direttiva 76/207/CEE, invece, si è inteso regolare la parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda il lavoro, la formazione professionale e le condizioni di lavoro. Essa è stata modificata dalla direttiva 2002/73/CEE, la cui innovazione principale è stata l'introduzione del *gender mainstreaming*, creando appositamente l'art. 1 *bis*. Infine, si è provveduto, con la Direttiva 79/7/CEE alla graduale attuazione, nel campo della sicurezza sociale, del principio della parità di trattamento tra uomini e donne.

Negli anni '80, con la direttiva 86/613/CEE sulla parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e relativa alla tutela della maternità, si è inteso assicurare l'attuazione, negli Stati membri, del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne che svolgono un'attività autonoma o che contribuiscono all'esercizio di un'attività autonoma, per gli aspetti che non erano stati contemplati dalle direttive 76/207/CEE e 79/7/CEE.

Negli anni '90 si è provveduto, attraverso due direttive⁷⁵ a tutelare il congedo parentale e la sicurezza e la salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento. Infine, con la direttiva 97/80/CE si è stabilito che l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso spetta alla parte convenuta⁷⁶.

⁷⁵ Direttiva 92/85/CEE e Direttiva 96/34/CE.

⁷⁶ Commissione europea, *La legislazione sulla parità di genere nell'Unione europea*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2008.

Più recentemente, con la direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, si è provveduto ad unificare le precedenti direttive: 76/207/CEE, 86/378/CEE, 75/117/CEE. La direttiva in questione definisce la discriminazione diretta⁷⁷ e indiretta⁷⁸; e sottolinea l'importante ruolo che devono rivestire le c.d. azioni positive: *“Gli Stati membri possono mantenere o adottare misure ai sensi dell'articolo 141, paragrafo 4, del trattato volte ad assicurare nella pratica la piena parità tra gli uomini e le donne nella vita lavorativa”*⁷⁹. Il testo vieta, dunque, le discriminazioni dirette o indirette tra uomini e donne per quanto riguarda le condizioni:

- di assunzione, accesso all'occupazione o al lavoro autonomo;
- di licenziamento;
- di formazione e promozione professionale;
- di affiliazione alle organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro

Tuttavia, secondo la direttiva, una differenza di trattamento tra uomini e donne può essere giustificata per la particolare natura delle attività professionali di cui trattasi, purché le misure prese siano legittime e proporzionate.

L'analisi dell'unico regolamento in tema di uguaglianza di genere verrà ripresa nel paragrafo 1.2.4.

Per quanto concerne, infine, gli atti non vincolanti, è opportuno far riferimento alla recente raccomandazione della Commissione n.1405 del 7 marzo 2014. Con essa si tenta di fornire agli Stati membri orientamenti che li aiutino a garantire un'applicazione migliore e più efficace del principio della parità retributiva, che

⁷⁷ Art. 2 c. 1 Direttiva 2006/54/CE: “Situazione nella quale una persona è trattata meno favorevolmente in base al sesso di quanto un'altra persona sia, sia stata o sarebbe trattata in una situazione analoga”.

⁷⁸ Art. 2 c. 1 Direttiva 2006/54/CE: “Situazione nella quale una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una situazione di particolare svantaggio le persone di un determinato sesso, rispetto a persone dell'altro sesso, a meno che detta disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari”.

⁷⁹ Art. 3 Direttiva 2006/54/CE.

permetta di contrastare le discriminazioni salariali e contribuire a colmare il persistente divario retributivo tra i sessi.

Infine, per comprendere meglio il diritto derivato dell'Unione Europea non può mancare un cenno agli atti politici dell'UE in tema di uguaglianza di genere. Innumerevoli, infatti, sono le strategie, le dichiarazioni e i piani adottati dall'Unione.

Nell'ambito del *Patto Europeo per la parità di genere (2011-2020)* che riafferma l'impegno dell'Unione Europea nel campo dell'uguaglianza di genere e prevede tre obiettivi prioritari⁸⁰, che tutti gli Stati membri sono chiamati a perseguire nell'elaborazione delle proprie politiche di genere, si inseriscono l'adozione della “*Carta delle Donne*” e della “*Strategia per la parità fra donne e uomini 2010-2015*”

Nel 2010 la Commissione europea ha rafforzato il suo impegno a favore della parità fra uomini e donne con una “*Carta delle donne*”⁸¹. Questa dichiarazione politica presenta cinque settori fondamentali d'intervento⁸², impegnando la Commissione a integrare la parità tra uomini e donne in tutte le sue politiche e ad adottare misure specifiche per promuovere l'uguaglianza di genere.

Le priorità definite dalla “*Carta per le donne*” sono state riprese, inoltre, dalla “*Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015*”, documento che costituisce una base per la cooperazione, nel quadro del patto europeo per la parità di genere, fra la Commissione, le altre istituzioni europee, gli Stati membri e le

⁸⁰ Annullare le disparità di genere nel lavoro, promuovere una migliore conciliazione tra vita lavorativa e vita privata e combattere tutte le forme di violenza contro le donne, Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio del 7 marzo 2011 sul Patto europeo per la parità di genere (2011-2020)*, 2011.

⁸¹ Questa Carta rappresenta l'impegno della Commissione per rendere la parità tra uomini e donne una realtà nell'UE. Le donne e gli uomini incontrano ancora disuguaglianze diffuse, con gravi ripercussioni sulla coesione economica e sociale, la crescita sostenibile, la competitività e l'invecchiamento della popolazione europea. È quindi importante introdurre una forte dimensione di genere nella futura strategia Europa 2020 che la Commissione svilupperà nei prossimi cinque anni. Soprattutto in tempi di crisi, occorre integrare la prospettiva di genere in tutte le nostre politiche, a beneficio sia delle donne sia degli uomini" ha dichiarato il presidente José Manuel Barroso, Commissione Europea - IP/10/237 05/03/2010 "La Commissione europea rafforza il suo impegno a favore della parità fra uomini e donne".

⁸² Pari indipendenza economica, pari retribuzione per lo stesso lavoro e lavoro di pari valore, parità nel processo decisionale, dignità, integrità e fine della violenza nei confronti delle donne, parità tra donne e uomini nelle azioni esterne.

altre parti interessate. Per ciascun settore prioritario vengono descritte “azioni chiave” volte a stimolare il cambiamento.

Ogni anno, la Commissione fornisce una valutazione dettagliata dei progressi compiuti in materia di parità tra donne e uomini in Europa in questi settori prioritari. Alle relazioni annuali, che hanno il compito di fare il punto sui principali sviluppi politici e di analizzare i progressi compiuti usando un robusto set di indicatori, si affianca la *mid-term review*. Essa integra le relazioni annuali, fornendo le informazioni sul contributo di ciascuna attività della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) per l'attuazione e l'implementazione della strategia.

A metà percorso, secondo la *mid-term review* notevoli risultati sono già stati raggiunti⁸³.

2.2.3 La parità di genere nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Le conseguenze del diritto paritario europeo sono state considerevoli a livello nazionale e hanno permesso che le fonti normative, già vigenti in alcuni Paesi ma non applicate, venissero finalmente rese effettive grazie al ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee⁸⁴.

L'istituzionalizzazione della parità di genere nel diritto comunitario iniziò con l'interpretazione dell'articolo 119 TCE (parità salariale tra lavoratori e lavoratrici) fornita dalla Corte di Giustizia delle comunità europee nella causa Defrenne contro Sabena (Caso 43/75)⁸⁵: l'avvocato dell'attore sostenne la tesi della diretta

⁸³ Migliorare l'equilibrio di genere nel processo decisionale economico, Combattere la violenza contro le donne, Promuovere la parità di genere nella strategia Europa 2020, Istituzione di una Giornata europea per la parità di retribuzione e Sostenere iniziative di parità retributiva sul posto di lavoro. Commissione Europea, *Mid-term review della Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015*.

⁸⁴ DONÀ A., *Genere e politiche pubbliche. Introduzione alle pari opportunità*, Mondatori, Milano, 2007.

⁸⁵ Il caso, divenuto famoso, vedeva un'hostess accusare il proprio datore di lavoro (la compagnia aerea nazionale Sabena) di discriminazione a causa di una differente retribuzione data alla *hostess* rispetto allo *stewart*.

applicabilità dell'articolo 119 e la CGCE, cui il tribunale belga rinviò la questione di interpretazione, aderì alla sua tesi.

Infatti, La Corte riconobbe all'art. 119 il carattere di norma dotata di effetto diretto almeno rispetto alle “discriminazioni dirette e aperte”; a suo giudizio, pertanto, “dal preciso tenore dell'art. 119 emergeva che l'applicazione del principio della parità di retribuzione (...) doveva essere garantito (negli Stati membri originari) in modo pieno e definitivo alla fine della prima tappa del periodo transitorio, cioè il 1° gennaio 1962” e che “in mancanza di disposizioni transitorie il principio di cui all'art. 119 era pienamente efficace per i nuovi Stati membri a partire dall'entrata in vigore del trattato di adesione”⁸⁶.

Questa pronuncia risulta essenziale, poiché consentì per la prima volta di invocare la diretta applicabilità dell'articolo 119 che diventò quindi un “uncino giuridico a cui appendere le richieste per espandere la legislazione comunitaria sulla parità sessuale”⁸⁷.

Per quanto concerne le pronunce della Corte di Giustizia europea sul tema delle azioni positive “forti” si intende ora individuare i contenuti conclusivi dell'orientamento giurisprudenziale, i punti ancora incerti o suscettibili di qualche assestamento.

Cominciando dall'interrogativo di fondo sull'ammissibilità di misure preferenziali “di risultato”, la Corte sembra preferire una logica di valutazione “concreta” del modello: non ogni quota o preferenza è automaticamente illegittima, e, d'altra parte, il collegamento di tali misure con istanze di eguaglianza sostanziale non le rende di per sé immuni da controlli e censure.

Certo, non bisogna pensare che i diversi orientamenti siano collocabili in uno sviluppo lineare.

In fondo, anche la sentenza Kalanke, ritenuta all'inizio una sorta di pietra tombale sullo sviluppo delle azioni positive forti, soprattutto da quanti ne hanno accentuato la contemporaneità con la decisione della Corte Suprema americana nel caso Adarand e, per quanto riguarda l'esperienza italiana, con la netta censura

⁸⁶ Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-43/1975, caso Defrenne vs Sabena.

⁸⁷ DONÀ A., *Genere e politiche pubbliche. Introduzione alle pari opportunità*, Mondadori, Milano, 2007.

da parte della Corte Costituzionale delle quote elettorali per le donne⁸⁸, dichiara estranee all'ambito applicativo potenziale della direttiva 207/76 solo le preferenze "assolute e incondizionate" (punto 22 della sentenza), che si realizzano "*quando una normativa nazionale accordi automaticamente, a parità di qualificazioni tra candidati di sesso differente considerati idonei per una promozione, una preferenza ai candidati di sesso femminile nei settori nei quali le donne siano rappresentate in modo insufficiente [...].*" (punto 24)⁸⁹.

È anche vero, inoltre, che la legge del Land di Brema sottoposta al giudizio della Corte appariva forse troppo sbilanciata e rigida; la misura preferenziale prevista, "*più che una quota, (sembrava configurarsi come) un simbolo icastico, [...], privo di correlazione con la composizione per sesso della forza lavoro nel settore considerato*"⁹⁰.

In questo senso, si può dire questa sentenza ha affrontato non tanto il problema delle quote ma un caso specifico di quote, che resta una nozione strumentale tecnicamente traducibile con varie modalità⁹¹.

La giusta riabilitazione della decisione Kalanke non può che essere tuttavia parziale. Il giudice comunitario, infatti, almeno formalmente, accetta l'impostazione complessiva dell'Avvocato generale.

È solo con le decisioni rese nei casi Marschall⁹² e Badeck⁹³, rispettivamente del 1997 e del 2000, che la Corte, lavorando proprio sul carattere assoluto e

⁸⁸ Vedi anche CALAFÀ L., *Le quote condizionate a favore delle donne al vaglio della Corte di Lussemburgo*, in *Rivista Italiana del diritto del lavoro*, II, 1998, pp. 207 e ss. Per un panorama delle critiche alla sentenza Kalanke, vedi: GARRILLI A., *Eguaglianza e mercato del lavoro: un equilibrio difficile*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 1997; ROCCELLA M., *La corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997.

⁸⁹ Secondo ASSANTI C., *Pari opportunità: privato e pubblico a confronto: i principi di eguaglianza nel diritto comunitario*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Ediesse, Roma, 1997, pp. 451 e ss., la sentenza Kalanke è meno drastica di quanto non sembri a prima lettura. Nella decisione della Corte infatti, la nozione di preferenza eccessiva e dunque vietata, viene caratterizzata dagli aggettivi "assoluta e incondizionata", così aprendo il fianco a indirizzi diversi motivati dalla insussistenza di queste condizioni qualificative rigide.

⁹⁰ OLIVIERO G., *Lavoro femminile e quote riservate*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 1997, pp. 36 e ss.

⁹¹ Supra 40.

⁹² Sentenza C-409/1995, Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

⁹³ Sentenza C-158/97, Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

incondizionato delle preferenze vietate, formula il principio di compatibilità e di non eccessività delle azioni positive fondate su clausole di riserva con la deroga contenuta nella direttiva del 1976, a condizione che la preferenza ai candidati di sesso femminile, sempre aventi una qualificazione pari a quelli dei concorrenti di sesso maschile, non sia automatica e incondizionata, prevedendosi a tal fine la possibilità di tener conto di tutti i criteri relativi alla persona dei candidati, anche *“quando uno o più di detti criteri facciano propendere per il candidato di sesso maschile”*⁹⁴.

In realtà, siamo di fronte in queste ipotesi affrontate dal giudice comunitario a meccanismi di priorità; piuttosto che ad una vera e propria riserva di posti; o meglio la riserva agisce solo nella forma delle preferenze all'esito della procedura valutativa. Questo almeno quando il bene oggetto della misura promozionale è l'assunzione o la promozione, diversamente, un sistema più diretto di “quote” viene riscontrato e ammesso nelle procedure di accesso a posti di formazione professionale o rispetto alla semplice convocazione per colloqui di assunzione⁹⁵.

Il punto discriminante di Marschall rispetto a Kalanke è che per il giudice comunitario, nella seconda sentenza, il fatto che due candidati di sesso diverso abbiano pari qualificazioni non implica in sé per sé che essi abbiano pari opportunità, perché anche in tali situazioni di parità di qualificazioni si riscontra, soprattutto nelle procedure di promozione, la tendenza a preferire i candidati di sesso maschile a quelli di sesso femminile.

In altre parole, nella decisione Marschall la preferenza nelle situazioni di parità della qualificazione non rappresenta la precostituzione di risultati attraverso l'imposizione di quote, ma un modo per controbilanciare gli effetti dannosi, per i candidati di sesso femminile, di questi pregiudizi così radicati nella struttura sociale e culturale della comunità⁹⁶.

Va detto che nel frattempo, dopo Kalanke, era cambiato il contesto politico-culturale e normativo. Alla sentenza del 1995, infatti, seguì subito una reazione

⁹⁴ Sentenza Marschall, citazione punto 33 e Sentenza Badeck, citazione punti 28 ss.

⁹⁵ Sentenza Badeck, citazione punti 51-55 e 61-63.

⁹⁶ IZZI D., *La corte di giustizia e le azioni positive: da Kalanke a Marschall*, in *Lavoro e diritto*, 1998, pp. 675 e ss.

abbastanza vistosa e non consueta della Commissione europea, che in una relazione al Parlamento europeo propose una sua lettura riduttiva degli effetti preclusivi della pronuncia in ordine alle misure preferenziali “*result oriented*”. Ma la reazione delle istituzioni politiche europee fu anche normativa⁹⁷, puntando ad alzare il livello della legittimazione comunitaria delle politiche di uguaglianza di genere dal piano della normazione derivata a quello della normazione “materialmente costituzionale”.

Questo dato di evoluzione del contesto normativo e politico si coglie perfettamente anche nella comparazione tra i casi Marschall e Badeck, pure ambedue chiusi con pronunce sostanzialmente analoghe sul punto dell'ammissibilità della riserva di posti per le donne a certe condizioni. Infatti, se nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs in relazione al caso Marschall vengono ribaditi i passaggi principali dell'impostazione di Tesauro, e cioè l'illegittimità di misure preferenziali attributive del posto⁹⁸, le Conclusioni dell'Avvocato Generale Saggio nella causa Badeck sono invece decisamente orientate a questo nuovo corso e consapevoli dei mutamenti intervenuti sul quadro normativo di riferimento.

Per concludere, nella valutazione ormai consolidata delle Corti di Giustizia dell'Unione Europea, le azioni positive di risultato sono compatibili con il quadro normativo comunitario, quando il meccanismo preferenziale non scatta automaticamente e incondizionatamente, è flessibile nella conformazione in rapporto al tipo di procedura nella quale si applica; è proporzionato alla condizione di sotto-rappresentazione delle donne; non comprime eccessivamente i diritti degli altri candidati, richiedendo che il soggetto favorito abbia una qualificazione equivalente; non impedisce al datore di lavoro di opporre alle ragioni della parità tra i sessi, motivi prevalenti concernenti la situazione personale degli altri candidati.

⁹⁷ Vedi FOGLIA R., *La politica sociale dopo Amsterdam*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 199, pp. 28 e ss.; e DENTICI L.M., *L'eguaglianza tra i sessi nell'Europa di Amsterdam*, in *Diritto del lavoro*, 2000, pp. 223 e ss.

⁹⁸ CERRI A., VENEZIANI B., *Le azioni positive dopo la sentenza Marschall*, in *Giornale del diritto del lavoro e delle Relazioni Industriali*, FrancoAngeli, Roma, 1998, pp. 402 e ss.

A questa stregua, e alla luce dell'evoluzione del parametro normativo formale, è possibile affermare che il modello delle azioni positive, anche nelle sue applicazioni più forti, è parte del patrimonio costituzionale europeo, sia nella sua dimensione comunitaria in senso stretto sia in quella più allargata e diffusa⁹⁹.

2.3 L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere e il Gender Equality Index

Nonostante le previsioni formali (trattati, direttive e giurisprudenza) fin qui analizzati, l'attuazione concreta del principio di uguaglianza di genere in Europa rimane ancora insoddisfacente.

Per sostenere e rafforzare la promozione dell'uguaglianza di genere, la lotta contro le discriminazioni basate sul sesso, e per sensibilizzare i cittadini dell'UE in materia si è provveduto, con il regolamento 2006/1922/CE, ad istituire un Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere, con sede a Vilnius in Lituania.

L'istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) è un organismo autonomo dell'Unione Europea, creato per rafforzare la promozione dell'uguaglianza di genere. A capo dell'EIGE vi è un Consiglio di Amministrazione formato da sedici rappresentanti degli Stati membri e un rappresentante della Commissione Europea.

La *vision* dell'Istituto è “rendere l'uguaglianza tra uomo e donna una realtà per tutti gli europei e non solo”¹⁰⁰ e per renderla una realtà, l'istituto si presenta come un centro di raccolta di informazioni e di condivisione di esperienze utili con esperti del settore.

In qualità di ente autonomo, l'EIGE lavora nella cornice delle politiche e delle iniziative europee svolgendo il compito di raggruppare, analizzare, elaborare e diffondere dati e informazioni sui problemi legati all'uguaglianza di genere¹⁰¹.

Recente è, inoltre, l'introduzione, su proposta della Commissione Europea, di uno strumento di valutazione sull'uguaglianza di genere elaborato dall'EIGE.

⁹⁹ D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Cedam, Padova, 2002.

¹⁰⁰ Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere, *Mission, Vision and Objections*.

¹⁰¹ Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, “*L'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere in breve*”.

Il Gender Equality Index (GEI), creato nel giugno 2013, fornisce una misura della (dis)uguaglianza di genere in Europa e nei Paesi Membri. Il GEI è formato da sei componenti principali: lavoro, denaro, studio, tempo, potere, salute¹⁰².

L'indice rivela che l'Unione Europea ha compiuto solo la metà della strada che porta a una società di uguaglianza di genere. Nonostante cinquanta anni di politiche in favore dell'uguaglianza di genere, il punteggio medio europeo nel 2013 si ferma infatti a 54 (dove 1 equivale a totale disuguaglianza di genere e 100 equivale a una piena uguaglianza di genere). Il più grande *gap* di genere è nel settore del potere, dove l'Unione Europea raggiunge soltanto un punteggio di 38¹⁰³.

¹⁰² Gender Equality Index 2013, EU-27.

¹⁰³ Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere, *Gender Equality Index Report*.

Capitolo III

L'uguaglianza di genere nel decision-making politico in Spagna,

Italia, Croazia e Svezia

3.1 L'uguaglianza di genere in Spagna. 3.1.1 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa. 3.1.2 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la giurisprudenza. 3.1.3 Sviluppi recenti. 3.2 L'uguaglianza di genere in Italia. 3.2.1 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa. 3.2.2 L'uguaglianza di genere nel decision-making politico: la giurisprudenza. 3.2.3 Sviluppi recenti. 3.3 L'uguaglianza di genere in Croazia. 3.3.1 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa. 3.3.2 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la giurisprudenza. 3.3.3 Sviluppi recenti. 3.4 L'uguaglianza di genere in Svezia. 3.4.1 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa. 3.4.2 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la giurisprudenza.

Il *decision-making* politico è il processo decisionale attuato dalle istituzioni di uno Stato.

Interessante, in tema di uguaglianza di genere è analizzare l'accesso delle donne nelle istituzioni politiche di Spagna, Italia, Croazia e Svezia; le norme costituzionali e legislative che mirano a questo scopo e il ruolo, se vi è stato, della giurisprudenza costituzionale in merito.

3.1 L'uguaglianza di genere in Spagna

Nelle *Coortes generales españolas* nell'attuale legislatura (2011 - oggi) siedono 212 parlamentari di genere femminile (34%) su un totale di 616 seggi. Esaminando le due Camere separatamente, possiamo notare che il *Congreso de los diputados* conta 350 seggi, di cui 139 sono assegnati al genere femminile (39%) e il *Senado* conta 266 seggi, di cui solo 73 sono assegnati al genere femminile (27%).

Nella tabella che segue, sono riportati i dati di una ricerca, effettuata dall'autrice del presente elaborato, sul sito internet delle *Coortes generales*. L'analisi ha preso in considerazione i dati a partire dal 1977 (anno della transizione spagnola dal franchismo) sulla partecipazione femminile in

Parlamento a seguito delle varie tornate elettorali. I dati lasciano poco spazio per i commenti: la Spagna si caratterizza come un Paese che, seppur in principio abbia visto un ridottissimo numero di *escaños* parlamentari occupati da donne, ha incrementato sempre più la partecipazione femminile nelle sue istituzioni parlamentari, sapendosi mettere sulla retta via che la porterà, in breve tempo, a poter alzare il vessillo di democrazia paritaria.

<u>Legislatura</u>	<u>Congreso de los diputados</u>	<u>Senado</u>
<i>Costituente (07/1977-01/1979)</i>	21 su 361 (5%)	4 su 257 (1%)
<i>Prima (03/1979-08/1982)</i>	24 su 392 (6%)	6 su 229 (2%)
<i>Seconda (11/1982-04/1986)</i>	23 su 390 (5%)	7 su 273 (2%)
<i>Terza (07/1986-09/1989)</i>	33 su 394 (8%)	12 su 295 (4%)
<i>Quarta (11/1989-04/1993)</i>	54 su 389 (13%)	32 su 302 (10%)
<i>Quinta (06/1993-01/1996)</i>	65 su 407 (15%)	30 su 301 (9%)
<i>Sesta (03/1996-01/2000)</i>	98 su 409 (23%)	33 su 319 (10%)
<i>Settima (04/2000-01/2004)</i>	132 su 416 (31%)	60 su 325 (18%)
<i>Ottava (04/2004-01/2008)</i>	146 su 399 (36%)	60 Su 300 (20%)
<i>Nona (04/2008-09/2011)</i>	158 su 413 (38%)	77 su 326 (23%)

3.1.1 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa

A livello statale, la Spagna ha inserito all'interno della sua fonte super primaria¹⁰⁴ una serie di articoli che più o meno si ricollegano alla disciplina dell'uguaglianza di genere.

L'art. 14¹⁰⁵ afferma l'uguaglianza davanti alla legge e l'art. 35¹⁰⁶ sancisce il diritto al lavoro, libero da qualsiasi discriminazione fondata sul sesso.

Il pieno riconoscimento di uguaglianza formale di fronte alla legge, anche se ha comportato indubbiamente un passo decisivo, si è rivelata però inadeguata per il raggiungimento degli obiettivi preposti.

Sempre al livello statale appartiene la Legge Organica 3/2007¹⁰⁷ del 22 marzo, con cui sono state recepite dall'ordinamento spagnolo due direttive europee sulla parità di trattamento: la 2002/73/CE "parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione, alla promozione professionale e alle condizioni di lavoro" e la direttiva 2004/113/CE "parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso a beni e servizi".

La legge organica sull'uguaglianza di genere intende esercitare la funzione di codice di parità tra donne e uomini, dato che la sua approvazione, e di conseguenza, i suoi principi e diritti, si proiettano su differenti ambiti normativi, modificando le normative precedenti. Pertanto, con l'adozione della Legge Organica sull'uguaglianza di genere, deve essere utilizzata una prospettiva di genere nella gestione delle politiche pubbliche¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Costituzione Spagnola, Boletín Oficial del Estado n. 311 del 29 dicembre 1978.

¹⁰⁵ "Tutti gli spagnoli sono uguali di fronte alla legge e non possono in alcun modo essere discriminati per motivi di nascita, razza, sesso, religione, opinione o qualsiasi altra condizione personale o sociale"

¹⁰⁶ "Tutti gli spagnoli hanno il dovere di lavorare e il diritto al lavoro, alla libera scelta della professione, alla promozione attraverso il lavoro e ad un reddito sufficiente per soddisfare le loro esigenze e quelle delle loro famiglie, senza che vi possa essere in nessun caso una discriminazione fondata sul sesso"

¹⁰⁷ Legge organica n. 5 del 22 marzo 2007, Boletín Oficial del Estado n. 71 del 23 marzo 2007.

¹⁰⁸ SALA FRANCO T., *Comentarios a la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Aranzadi, Madrid, 2010.

Interessante è vedere la seconda disposizione aggiuntiva che modifica la Legge Organica n. 5/1985¹⁰⁹ sul sistema elettorale generale richiedendo che nelle elezioni, i candidati di ogni sesso debbano essere rappresentati almeno per il 40%.

Il problema, però, fu che le liste elettorali si realizzarono “interpretando” il senso della legge organica: considerando ad esempio, le percentuali come quote. Il “non meno del 40%” per ogni genere si è convertito nel 40% dei seggi per le donne e il 60% per gli uomini. Inoltre molto spesso si è assistito ad un posizionamento strategico dei nominativi femminili all’interno delle liste elettorali. Infatti questa norma non obbliga ad inserire in forma alternata donne e uomini, ma semplicemente stabilisce che ogni cinque candidati vi sia una suddivisione del 60%-40% tra i due generi; per cui, se in una lista elettorale i primi tre posti sono occupati da uomini e i due successivi da donne, la lista elettorale è legittima ma può accadere, quindi, che solo i primi tre candidati conseguano il seggio e che siano tutti uomini.

Occorre sottolineare che, nella misura in cui la legge organica mira a garantire l'esercizio della parità di diritti tra uomini e donne, essa stabilisce una ridistribuzione delle risorse, che sono limitate e di cui hanno goduto in maggior misura gli uomini. Ma questo trasferimento di risorse non è una “usurpazione”, come a volte viene presentato, ma un ritorno al principio di uguaglianza: gli uomini hanno sfruttato per lungo tempo alcune risorse superiori a quelle a loro corrispondenti, infatti, più della metà della popolazione non ha avuto accesso ad essi¹¹⁰.

Per quanto concerne, invece il livello autonomico, nel pieno rispetto della normativa costituzionale, ogni Comunità autonoma può dotarsi di una propria legge elettorale.

La prima Comunità che, nell'esercizio di questa facoltà, ha inserito disposizione riguardanti la democrazia paritaria è stata quella delle Baleari. Con la

¹⁰⁹ Legge organica n. 3 del 19 giugno 1985, Boletín Oficial del Estado n. 147 del 20 giugno 1985.

¹¹⁰ SEVILLA MERINO J., VENTURA FRANCH A., *La participación política en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo (RCL 2007, 586) para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres*, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Madrid, 2007.

legge n. 6 del 21 giugno 2002¹¹¹ si è modificato l'art. 16 della legge n. 8/1986 che nella sua formulazione attuale prevede che *“per render effettivo il principio dell'uguaglianza nella partecipazione politica, le liste elettorali devono contenere una presenza equilibrata di uomini e donne. Le liste devono essere stilate alternando i candidati dell'uno e dell'altro sesso”*.

Si tratta di una forma innovativa di uguaglianza di genere, chiamata *lista cremallera* (lista a cerniera lampo) che permette di superare i problemi di interpretazione creativa della normativa nazionale cui si era fatto riferimento poco prima. In questo modo i nominativi femminili non possono più essere inseriti in posizioni strategiche per la non elezione.

Anche la Comunità Autonoma di Castilla-La Mancha, a distanza di pochi giorni dalla normativa delle Baleari, ha legiferato in materia: con la legge n. 11 del 27 giugno 2002¹¹² ha modificato la legge elettorale n. 5/1986, inserendo il comma 1bis all'art. 23. Esso prevede che: *“per garantire il principio di uguaglianza nella rappresentazione politica, le liste presentate dai partiti [...] devono prevedere un'alternanza tra candidati e candidate, lasciando occupare ad un sesso i posti pari e all'altro i posti dispari”*.

Qualche anno dopo, nel 2005, il Parlamento dei Paesi Baschi ha approvato la legge n. 4/2005¹¹³ recante disposizioni per favorire l'uguaglianza tra donne e uomini. Con essa si è aggiunto un paragrafo all'art. 50 della legge elettorale basca n. 5/1990, il quale prevede che *“Le candidature presentate dai partiti politici devono essere composte da almeno il 50% di donne. Questa percentuale deve essere conservata in tutta la lista dei candidati ed ogni sei nomi”*.

¹¹¹ Legge elettorale della Comunità Autonoma delle Baleari, n. 6 del 21 giugno 2002, recante modifiche alla legge n. 8 del 26 novembre 1986, Boletín Oficial del Estado n. 170 del 17 luglio 2002.

¹¹² Legge elettorale della Comunità Autonoma di Castilla-La Mancha, n. 11 del 27 giugno 2002, recante modifiche alla legge n. 5 del 23 dicembre 1986, Boletín Oficial del Estado n. 169 del 16 luglio 2002.

¹¹³ Legge elettorale della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi, n. 4 del 27 giugno 2002, recante modifiche alla legge n. 5 del 15 giugno 1990, Boletín Oficial del Estado n. 274 del 14 novembre 2011.

Infine, anche la Comunità Autonoma dell'Andalusia si è dotata con legge 1/1986¹¹⁴, modificata dalla 5/2005, di una propria legge elettorale. Questa modifica, al suo articolo 2, ha inserito una previsione importante all'art. 23 della legge 1/1986: la Comunità autonoma di Andalusia prescrive, infatti, che *“nella presentazione delle candidature si devono alternare uomini e donne, inserendo i candidati di un sesso nei posti dispari e quelli dell'altro sesso nei posti pari”*.

3.1.2 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la giurisprudenza

La maggioranza della giurisprudenza costituzionale in materia di *decision-making* politico riguarda le fonti delle Comunità Autonome spagnole. Ex art. 137 della Costituzione Spagnola, lo Stato si organizza territorialmente in municipi, province e comunità autonome. Queste ultime godono di autonomia nella gestione dei propri interessi. Alla luce dell'art. 148 della Costituzione, rubricato “Competenze delle comunità autonome” ogni Comunità Autonoma si è dotata, dunque di una legge elettorale.

Se la maggioranza riguarda quindi casi delle Comunità Autonome, non mancano ricorsi contro le leggi dello Stato centrale in materia di uguaglianza di genere.

A seguire saranno quindi analizzati i ricorsi contro la Legge organica 3/2007, la legge n. 4/2005 del Parlamento Basco e la legge n. 5/2005 del Parlamento Andaluso.

Per quanto concerne il ricorso contro la legge organica 3/2007, è stata portata all'attenzione del *Tribunal Constitucional* la Seconda disposizione aggiuntiva in materia di uguaglianza di genere della legge 3/2007 nell'ambito di una questione di incostituzionalità (avanzata dal Tribunale sul contenzioso amministrativo n. 1 di Santa Cruz de Tenerife) e di un ricorso di incostituzionalità (promosso da cinquanta deputati del Partito Popolare) che il Tribunale ha deciso di analizzare congiuntamente. La legge impugnata, secondo i ricorrenti, violava, infatti l'art. 23 della Costituzione (diritto alla partecipazione), in combinato agli artt. 6 (libertà di creazione ed esercizio dei partiti politici) e 14 (uguaglianza davanti alla legge).

¹¹⁴ Legge elettorale della Comunità Autonoma di Andalusia n. 5 dell'8 aprile 2005, recante modifiche alla legge n. 1 del 2 gennaio, Boletín Oficial del Estado n. 117 del 17 maggio 2005.

Con la sentenza n. 12/2008¹¹⁵, il Tribunale dichiarò costituzionale la legge organica impugnata, basandosi sull'obbligo dei partiti politici di presentare liste con una composizione equilibrata di donne e uomini in percentuali che assicurino sempre un minimo del 40% per ogni sesso, in quanto perseguiva gli scopi dell'art. 14 in tema di rappresentazione politica, dove se uomini e donne sono effettivamente uguali è evidente che le seconde siano state sempre sorpassate. La ratio della norma, per il Tribunale Costituzionale, che concluse con una sentenza di rigetto, fu quella di servirsi dei partiti per rendere effettivo il godimento dei diritti previsti all'art. 9.2¹¹⁶ della Costituzione spagnola.

La legge 4/2005 del Parlamento Basco, invece, fu impugnata da 62 deputati del Partito Popolare per violazione della Costituzione, agli articoli 6 (libertà di creazione ed esercizio dei partiti politici), 14 (uguaglianza davanti alla legge), 22.1 (libertà di associazione), 23 (diritto alla partecipazione), 68.5 (diritto all'elettorato passivo), 81.1 (leggi organiche) e 149.1.1 (competenze esclusive dello Stato).

Con la Sentenza n. 13/2009¹¹⁷ il *Tribunal Constitucional* seguì la dottrina della STC 12/2008¹¹⁸, ampliando però i suoi effetti, poiché la disposizione impugnata prevedeva che le liste elettorali per le elezioni al Parlamento basco fossero costituite da almeno il 50% di donne. Si negava pertanto che le norme introducessero una nuova causa di ineleggibilità limitativa del diritto all'elettorato passivo o stabilissero un legame più stretto tra elettori e candidati in base al sesso.

Infine, avverso l'art. 23 della legge andalusa n. 1/1986, modificata dalla 5/2005 fu proposto ricorso costituzionale da parte di 61 deputati del Partito Popolare per presunta violazione della Costituzione, agli articoli 6 (libertà di creazione ed

¹¹⁵ Sentenza n. 12 del 29 gennaio 2008, Tribunal Constitucional, Boletín Oficial del Estado n. 52 del 29 febbraio 2008.

¹¹⁶ i.e.: Obbligo in capo allo Stato di promuovere le condizioni e rimuovere gli ostacoli per rendere fruibili dagli individui i propri diritti.

¹¹⁷ Sentenza n. 13 del 19 gennaio 2009, Tribunal Constitucional, Boletín Oficial del Estado n. 38 del 13 febbraio 2009.

¹¹⁸ Sentenza n. 12 del 29 gennaio 2008, Tribunal Constitucional, Boletín Oficial del Estado n. 52 del 29 febbraio 2008.

esercizio dei partiti politici), 14 (uguaglianza davanti alla legge), 20.1 (libertà di espressione), 22.1 (libertà di associazione), 23 (diritto alla partecipazione), 68.5 (diritto all'elettorato passivo), 81.1 (leggi organiche) e 149.1.1 (competenze esclusive dello Stato).

Il *Tribunal Constitucional* concluse, facendo riferimento alle due precedenti decisioni (SSTC 12/2008¹¹⁹ e 13/2009¹²⁰), con una Sentenza di costituzionalità¹²¹ per la norma impugnata.

A seguito delle ultime elezioni del 2012, il Parlamento andaluso è oggi composto da 53 uomini e 52 donne¹²².

3.1.3 Sviluppi recenti

È notizia attuale la pubblicazione della prima *lista cremallera* spagnola per le ormai prossime elezioni europee del 25 Maggio 2014. Con donne ai numeri dispari e uomini ai pari, la lista è stata presentata dal Partito Socialista ed approvata il 15 Marzo dal 98% degli appartenenti al massimo organo del partito.

La lista è composta da 54 nominativi, di cui esattamente la metà, quindi, sono appartenenti al sesso femminile.

Si tratta, dunque, dell'ennesimo passo avanti compiuto dalla Spagna nell'ambito del cammino verso una democrazia paritaria; sperando che questo vento a favore dell'uguaglianza di genere non smetta di soffiare.

3.2 L'uguaglianza di genere in Italia

L'Italia oggi vive nella sua fase aurea dell'uguaglianza di genere: sia in Parlamento che in Governo siede la percentuale di donne più alta nella storia del Paese. Con le elezioni di febbraio 2013 (XVII Legislatura), infatti, sono entrate in

¹¹⁹ Sentenza del Tribunal Constitucional n. 12/2008, testo integrale su Boletín Oficial del Estado n. 52, Sezione Tribunal Constitucional.

¹²⁰ Sentenza del Tribunal Constitucional n. 13/2009, testo integrale su Boletín Oficial del Estado n. 38, Sezione Tribunal Constitucional.

¹²¹ Sentenza del Tribunal Constitucional n. 40/2011, testo integrale su Boletín Oficial del Estado n. 101, Sezione Tribunal Constitucional.

¹²² Dati disponibili dal Sito Ufficiale del *Parlamento de Andalucía*.

Parlamento 290 donne su 950 seggi (comprensivi dei senatori a vita). Si tratta di uno scarso 30% ma è pur sempre la percentuale più alta raggiunta nel Paese.

Inoltre, occorre sottolineare che, con la caduta del Governo Letta del 22 febbraio 2014 (7 donne su 20 – già record storico italiano), si è insediato il Governo Renzi e anch'esso ha portato una ventata di uguaglianza di genere in quanto ha nominato in rosa il 50% dei Ministri (8 su 16) soffiando quindi il primato al suo predecessore.

Dando, però una rapida occhiata ai numeri delle legislature precedenti, ci si può rendere conto di quanto questo vento di uguaglianza di genere sia fin troppo recente. La seguente tabella mostra i dati estratti dai siti ufficiali di Camera e Senato.

<u>Legislatura</u>	<u>Camera dei Deputati</u>	<u>Senato</u>
<i>Costituente (1946-1948)</i>	21 su 556 (3%)	
<i>Prima (1948-1953)</i>	45 su 360 (12%)	4 su 369 (1%)
<i>Seconda (1953-1958)</i>	33 su 360 (9%)	1 su 267 (0,3%)
<i>Terza (1958-1963)</i>	25 su 360 (6%)	3 su 279 (1%)
<i>Quarta (1963-1968)</i>	29 su 360 (8%)	6 su 362 (1%)
<i>Quinta (1968-1972)</i>	18 su 360 (5%)	11 su 351 (3%)
<i>Sesta (1972-1976)</i>	25 su 360 (6%)	6 su 341 (1%)
<i>Settima (1976-1979)</i>	53 su 360 (14%)	12 su 329 (3%)
<i>Ottava (1979-1983)</i>	55 su 360 (15%)	14 su 345 (4%)
<i>Nona (1983-1987)</i>	49 su 360 (13%)	16 su 356 (4%)
<i>Decima (1987-1992)</i>	81 su 360 (22%)	22 su 357 (6%)

Undicesima (1992-1994)	51 su 360 (14%)	31 su 340 (9%)
Dodicesima (1994-1996)	91 su 360 (25%)	29 su 333 (8%)
Tredicesima (1996-2001)	69 su 360 (19%)	26 su 338 (7%)
Quattordicesima (2001-2006)	71 su 360 (19%)	26 su 338 (7%)
Quindicesima (2006-2008)	108 su 360 (30%)	45 su 335 (13%)
Sedicesima (2008-2013)	134 su 360 (37%)	62 su 346 (17%)
Diciassettesima (2013- oggi)	197 su 360 (54%)	93 su 320 (29%)



Come si può vedere dai dati, l'Italia ha sofferto per quasi tutta la durata della sua storia repubblicana di un deficit paritario, a volte molto marcato.

L'elezione per la Costituente è stata la prima a garantire il diritto all'elettorato attivo e passivo alle donne e, proprio per questo, la notizia di 21 donne elette ebbe una vasta eco sulla stampa nazionale¹²³.

3.2.1 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa

Anche l'Italia, come la Spagna, ha inserito nella sua fonte primaria per eccellenza alcuni riferimenti all'uguaglianza di genere. L'art. 3¹²⁴, 51¹²⁵ e 117¹²⁶

¹²³ La Domenica del Corriere, 4 Agosto 1946, *Le 21 Donne della Costituente*, Polo Bibliotecario del Parlamento.

¹²⁴ "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali".

sanciscono rispettivamente l'uguaglianza formale e sostanziale, il libero accesso alle cariche elettive e ai pubblici uffici e i compiti delle leggi regionali in materia di uguaglianza di genere.

Con il decreto legge dell'11 Aprile 2006, n. 198, si è modificato l'art. 3 della legge 90/2004 recante norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004.

Secondo la nuova previsione *“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 legge 8 aprile 2004, n. 90, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; ai fini del computo sono escluse le candidature plurime; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima.”*

Il basso tenore della norma è intuibile dai risultati delle elezioni europee del 2009: in Parlamento sono entrate solo 16 donne su 73 seggi riservati all'Italia; ebbene, un timido 21%.

¹²⁵ A seguito della Sentenza n. 422 del 1995 della Corte Costituzionale che dichiarava l'incostituzionalità delle c.d. quote rosa introdotte con la legge 81/1993, si rese necessaria una riforma costituzionale che aggiunse un secondo comma all'articolo 52 Cost., creando così l'enunciato qui proposto. Per una dettagliata analisi della giurisprudenza costituzionale in materia, si rimanda al paragrafo 2.2.2. Il testo attualmente vigente è: *“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”*.

¹²⁶ *“Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”*.

Per quanto concerne, invece, una normativa di genere per le elezioni nazionali, l'Italia è rimasta indietro.

Recenti notizie di attualità, riguardanti la nuova legge elettorale “Italicum” al vaglio delle Camere, confermano per l'ennesima volta il ritardo italiano e la scarsa volontà politica di risanare questo deficit democratico.

L'idea di quote, liste alternate e simili rimangono, infatti, una libera scelta di ogni partito. L'unica norma è stata introdotta dall'art. 1 c. 7 della legge 96/2012 recante riduzioni dei contributi pubblici per le spese sostenute dai partiti e dai movimenti politici; in cui è prevista, infatti, una pallida decurtazione del 5% dei contributi per i partiti che, nelle elezioni politiche, europee e regionali, presentano un numero di candidati del medesimo sesso superiore ai due terzi del totale.

A livello regionale, comunale e provinciale, invece, proliferano molte normative in materia di uguaglianza di genere; le principali saranno affrontate nel paragrafo seguente, dedicato alla giurisprudenza costituzionale.

3.2.2 L'uguaglianza di genere nel decision-making politico: la giurisprudenza

In materia di uguaglianza di genere, in Italia sono tre le sentenze che hanno delineato la storia di questo difficile cammino. Con la Legge n. 81 del 25 Marzo 1993 recante norme su “*L'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia e dei consiglieri comunali e provinciali*” si prevedeva, all'art. 5 c. 2, l'obbligo di presentare liste in cui ogni sesso non fosse rappresentato, di norma, in misura superiore ai 2/3.

La legge 81/1993 è stata la precorritrice del binomio “diritto all'elettorato passivo” e “donne”. Ad essa, hanno fatto seguito la legge elettorale del 4 agosto 1993 n. 277¹²⁷, la legge regionale Trentino-Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3; la legge regionale Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4¹²⁸, la legge 23 febbraio 1995 n. 43¹²⁹ e la legge regionale Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14¹³⁰.

¹²⁷ Legge elettorale del 4 agosto 1993 n. 277 recante “Nuove norme per l'elezione alla Camera dei Deputati”. Essa disponeva che le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, ove recassero più di un nome, fossero formate da candidati e candidate in ordine alternato.

¹²⁸ Legge regionale Valle d'Aosta 9 febbraio 1995¹²⁸, n. 4 recante norme per l' “*Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale*”. Essa prevedeva all'art. 32, terzo e quarto comma che: “*Nelle liste dei candidati dei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti*

Successivamente a queste riforme, la percentuale delle elette si è quintuplicata a livello locale (dopo le amministrative del 1993), mentre l'anno successivo (alle politiche del 27 marzo 1994) sono entrate 115 donne in Parlamento, 33 in più della legislatura precedente¹³¹.

A seguito dell'impugnazione, del Sig. Giovanni Maio, inizia in Italia il difficile cammino per l'uguaglianza di genere.

Nel caso di specie, furono impugunate le operazioni per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale in quanto, tra i trentasei candidati al consiglio comunale complessivamente presentatisi nelle tre liste in competizione, era presente una sola donna, in violazione dell'art. 5, secondo comma, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993 n. 81, secondo cui "*Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi*".

Il Consiglio di Stato¹³², in sede di appello avverso la sentenza del T.A.R. Molise, che aveva respinto il ricorso interpretando la citata disposizione come una proposizione legislativa priva di valore precettivo, sollevò questione di legittimità costituzionale della medesima in riferimento agli articoli costituzionali n. 3 (uguaglianza formale e sostanziale), 49 (libertà di associazione in partiti) e 51 (vecchia formulazione: uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive).

Nella sentenza n. 422 la Corte affermò che le "azioni positive" non apparivano affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della

devono essere rappresentati entrambi i sessi" e che "*Nelle liste dei candidati alla carica di consigliere comunale dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti devono essere rappresentati entrambi i sessi.*"

¹²⁹ Legge 23 febbraio 1995 n. 43 recante "Nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a statuto ordinario". Essa prevedeva all'art. 1, sesto comma che in ogni lista regionale nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati

¹³⁰ Legge regionale Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14¹³⁰ recante "Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia". Essa prevedeva all'art. 6, primo comma, ultimo periodo che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei Consiglieri assegnati

¹³¹ AINIS M., *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in BIN R. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica : in occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di giurisprudenza di Ferrara : atti del Seminario, Ferrara, 16 novembre 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 34 e ss.

¹³² Ordinanza (atto di promovimento) n. 700 del 27 maggio 1994.

Costituzione, dato che esse non si proponevano di "rimuovere" gli ostacoli che impedivano alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì *attribuivano loro direttamente quei risultati medesimi* (quasi che essere inseriti nelle liste elettorali costituisse l'obiettivo a cui si mira nella competizione elettorale, e non semplicemente la rimozione della situazione di fatto che rende solo teorica la possibilità di essere eletti).

La ravvisata disparità di condizioni, in breve, non veniva rimossa, ma costituiva solo il motivo che legittimava una tutela preferenziale in base al sesso.

La Corte Costituzionale, perciò, avendo esaminato quanto sopra riportato, dichiarò l'illegittimità dell'art. 5, secondo comma, ultimo periodo, e con esso conseguenzialmente tutte le norme che prevedevano disposizioni simili.

In seguito al tentativo di introdurre le quote di riserva a favore delle donne nelle liste elettorali, dichiarato illegittimo, come visto, dalla Corte costituzionale, il Parlamento intraprese il sentiero della riforma costituzionale.

Si comprese che, per favorire la partecipazione femminile all'interno dell'elettorato passivo e per superare lo scoglio posto dalla Sentenza 422/1995, mancava un ultimo tassello: la riforma dell'art. 51 della Costituzione per inserire una disposizione che garantisse il riconoscimento dell'uguaglianza di genere nella Costituzione.

L'art. 51, novellato, prevede ora un secondo comma: "A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti *le pari opportunità* tra donne e uomini".

Il difficile cammino dell'uguaglianza di genere in Italia, prosegue con il caso della Valle d'Aosta che approvò con la legge 13 novembre 2002, n. 21, una modifica alla propria legge elettorale, prevedendo la presenza obbligatoria di candidati di entrambi i sessi in tutte le liste (non dunque "*quote rosa*") e la dichiarazione di inammissibilità delle liste presentate in violazione delle condizioni stabilite.

Avverso questa legge, propose ricorso il Presidente del Consiglio dei Ministri, in quanto riteneva che la previsione dell'obbligatorietà della presenza di entrambi i sessi nelle liste e, in caso contrario, la loro conseguente invalidità, fosse in

contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione, limitando di fatto il diritto di elettorato passivo.

La Corte Costituzionale dichiarò però, nel punto tre del considerato in diritto, la questione infondata, in quanto le disposizioni contestate non ponevano l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità, e nemmeno di "candidabilità" dei singoli cittadini.

Non vi era, insomma, nessuna incidenza diretta sul contenuto dei diritti fondamentali dei cittadini, dell'uno o dell'altro sesso, tutti egualmente eleggibili sulla base dei soli ed eguali requisiti prescritti. In altri termini, le disposizioni in esame stabilivano 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 operava soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incideva su di essa.

La corte concluse, infine, affermando che la misura disposta poteva senz'altro ritenersi una legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza¹³³.

Per la prima volta, quindi, con la sentenza n. 49/2003, la Corte riconosce la legittimità delle azioni positive nell'ambito della rappresentanza, con una chiara inversione di rotta rispetto alla sentenza emanata nel 1995.

La terza ed ultima tappa del difficile cammino dell'uguaglianza di genere in Italia è rappresentata dalla sentenza n. 4 del 2010.

La Regione Campania, in data 27 marzo 2009, aveva approvato la legge elettorale 4/2009.¹³⁴ Il suo contenuto appariva sicuramente innovativo e certamente sotto alcuni aspetti controcorrente rispetto alle vicende finora descritte. Possono essere infatti individuati tre capi saldi che fanno di questa legge elettorale il vessillo della c.d. democrazia paritaria:

¹³³ Punto 5 del Considerato in diritto, Sent. Cost. 49/2003.

¹³⁴ B.U.R.C. n. 23 del 14 Aprile 2009.

a) Art. 4 c.3: *“L’elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l’altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l’annullamento della seconda preferenza”*

b) Art. 10 c.2: *“In ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati.”*

c) Art. 10 c.4: *“In occasione delle elezioni regionali, i soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e, per quanto riguarda i messaggi autogestiti previsti dalla vigente normativa sulle campagne elettorali, devono mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio.”*

La necessità improcrastinabile di perseguire l’effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica e nelle cariche rappresentative, così come espressa dalla Corte Costituzionale nella ricordata Sentenza 422/1995, è stata riconosciuta dal legislatore campano che ha individuato, per soddisfarla, una soluzione semplice e costituzionalmente ineccepibile che non limita, ma amplia, la scelta dell’elettore.¹³⁵

Nonostante ciò, il 21 Maggio 2009 è stato deliberato il ricorso da parte Consiglio dei Ministri avverso la legge elettorale campana; e più precisamente soltanto in relazione alla disposizione che consente all’elettore di esprimere due preferenze, purchè riferite a candidati di sesso diverso¹³⁶.

¹³⁵ CARLASSARRE L., *La legittimità della “preferenza di genere”: una nuova sconfitta della linea di governo contro la parità*, in Giur. Cost. 2010, 83.

¹³⁶ OLIVETTI M., *La c.d. “preferenza di genere” al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in Giur. Cost. 2010, 92.

Difficile comprendere la logica del ricorso: è, infatti, l'esclusione di uno dei due sessi dalle liste elettorali che vulnera l'art. 51 Cost. e non l'inclusione di entrambi, che consente parità di chance.

Il Governo Italiano ha ritenuto, però, che la suddetta norma, “presumibilmente ispirata alla idea politica delle quote rosa”, si risolvesse “in una evidente menomazione dell'elettorato passivo e di quello attivo”.

Per quanto concerne il primo profilo, risulterebbe violato l'art. 3 Cost., in quanto la norma introdurrebbe “una limitazione disuguagliante” nell'espressione del voto per la seconda preferenza. In altre parole, i candidati appartenenti al medesimo genere o sesso sarebbero “discriminati e resi disuguali” nel momento in cui l'elettore esprima la seconda preferenza. Sarebbe violato, inoltre, anche l'art. 51, primo comma, della Costituzione in quanto la norma impugnata prevedrebbe un limite di accesso, legato al sesso, per la seconda preferenza e quindi “un'impropria ragione di ineleggibilità”.

La Corte Costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità sollevata dal Governo (ripercorrendo, quindi, quanto accaduto per la Sentenza n. 49/2003) riconoscendo alla Regione Campania il primato nell'ordinamento italiano della previsione della c.d. “preferenza di genere”.

Di rilevante importanza, ai fini di questa indagine, è la conoscenza dei risultati delle elezioni in Campania tenutesi secondo il regime prescritto dalla norma uscita intatta dalla impugnazione del Governo.

Nessuno può sapere se sia stata l'opportunità in più secondo alcuni o la limitazione del diritto dell'elettorato attivo secondo altri, ma la consultazione elettorale ha dato seguito all'elezione di 14 candidate su 60 seggi previsti.

Si tratta di un esito estremamente positivo sotto due punti di vista:

- Se si considera che nel 2005 ottennero un posto nel Consiglio regionale campano solo due donne,
- Se si tiene conto del numero di donne elette nelle altre regioni¹³⁷.

¹³⁷ Tra le Assemblee regionali più ampie, si segnala che in Lombardia, su 80 seggi, solo 7 sono stati attribuiti a candidati di genere femminile; 12 le elette nel Lazio su 71 seggi, mentre anche in Piemonte le elette sono state 14 su un totale di 60 seggi. Nessuna donna, invece, nel Consiglio della Regione Calabria e Basilicata.

Il risultato elettorale in Campania, sebbene ancora lontano dal porre rimedio alla sproporzione di genere esistente, sembrerebbe quindi andare nella direzione auspicata dal legislatore regionale¹³⁸.

3.2.3 Sviluppi recenti

Un focus importante meriterebbe il recente dibattito sulla legge elettorale denominata *Italicum*.

Non è stato approvato, infatti, alla Camera il tris di emendamenti che avrebbero rivoluzionato la presenza femminile nelle liste elettorali. A scrutinio segreto, l'Aula ha infatti bocciato:

- L'emendamento sulle quote rosa che prevedeva l'alternanza uomo-donna nelle liste: i voti contrari all'emendamento sono stati 335 e i favorevoli 227. Lo scrutinio segreto era stato richiesto da 39 parlamentari di Fi, Fdi, Ncd e Udc.
- L'emendamento bipartisan che prevedeva l'alternanza dei sessi come capilista all'interno di ciascuna regione;
- L'emendamento che prevedeva l'introduzione di soglie di genere 40-60 per i capilista.

Concise e profonde sono state le parole del Presidente della Camera Boldrini, che dopo la triplice bocciatura degli emendamenti in rosa ha affermato: *“Come presidente della Camera rispetto il voto dell’Aula sugli emendamenti riguardanti la parità di genere. Ciò nonostante non posso negare la mia profonda amarezza perché una grande opportunità è stata persa, a detrimento di tutto il Paese e della democrazia”*.

3.3 L'uguaglianza di genere in Croazia

Con le elezioni del 4 dicembre 2011 per la VII Legislatura i cittadini croati hanno permesso a 37 donne, su un totale di 151 seggi, di entrare in Parlamento. Si tratta di un limitato 24% che, se comparato con le precedenti elezioni è un

¹³⁸ LEONE S., *La preferenza di genere come strumento per “ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un’azione positiva*, in Giur. Cost. 2010, 94

risultato motivante per il futuro del Paese. A seguire, viene proposta una tabella elaborata personalmente in base ai dati forniti dall'*Inter-Parliamentary Union* (IPU) cui la Croazia ha aderito nel 1992.

<u><i>Legislatura</i></u>	<u><i>Parlamento</i></u>
1992 - 1995	6 su 138 (4%)
1995 - 2000	10 su 127 (7%)
2000 - 2003	30 su 151 (19%)
2003 - 2007	27 su 151 (17%)
2007 - 2011	32 su 153 (20%)
2011 - oggi	37 su 151 (24%)

Dai dati ricavabili, inoltre, dal sito ufficiale del governo croato, emerge che su venti ministri solo quattro sono donne. Si tratta dunque di un assai scarso 20%, che confrontato con i dati precedenti è comunque di buon auspicio, in quanto è uno dei governi più “rosa” del Paese insieme al precedente (25% di donne nella struttura dell’esecutivo). Per valutare efficacemente la situazione odierna, però, occorre ricordarsi dei dati dei governi precedenti che hanno addirittura visto per ben due volte una composizione dell’esecutivo totalmente al maschile.

3.3.1 L’uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa

Anche la Croazia, come la Spagna e l’Italia, ha inserito nella sua fonte primaria per eccellenza¹³⁹ alcuni riferimenti all’uguaglianza di genere. Gli artt. 3¹⁴⁰, 14¹⁴¹ e

¹³⁹ Costituzione della Croazia.

¹⁴⁰ “Libertà, uguaglianza dei diritti, uguaglianza nazionale e uguaglianza di generi, amore per la pace, giustizia sociale, rispetto dei diritti umani, inviolabilità della proprietà, conservazione della natura e dell’ambiente, stato di diritto e sistema pluripartitico democratico sono i valori più elevati dell’ordinamento costituzionale della Repubblica di Croazia e la base per l’interpretazione della Costituzione.”

17¹⁴² sanciscono rispettivamente l'uguaglianza come valore per l'interpretazione della Costituzione, l'uguaglianza come diritto fondamentale e il divieto di disuguaglianze durante lo stato di guerra o di minaccia immediata allo Stato.

L'ultima modifica costituzionale risale al 2001, anno in cui fu modificato l'art. 3 inserendovi, tra i principi fondanti della Repubblica, l'uguaglianza di genere.

Altre norme sull'uguaglianza di genere, soprattutto a partire dal 2003 (anno della domanda di adesione della Croazia all'Unione Europea), si possono ritrovare in norme di rango inferiore alla Costituzione.

In primis occorre analizzare il *Gender Equality Act* (GU 82-08), in quanto tra le misure da esso previste, è notevole quella inserita all'art. 12, secondo cui è considerato sottorappresentato il sesso che negli enti decisionali politici e pubblici sia inferiore al 40%. Inoltre, ex art. 15, i partiti politici sono obbligati a presentare liste in cui vi sia una "rappresentazione equilibrata tra i due sessi" ed ex art. 35 vengono stabilite le sanzioni, differenziate in base alla tipologia di elezione; stabilendo una multa di 50.000,00 euro per le liste che non rispettino quanto disposto dagli articoli 12 e 15, nell'ambito di competizioni elettorali nazionali ed europee, di 40.000,00 euro per le liste che non rispettino quanto disposto dagli articoli 12 e 15, nell'ambito di competizioni elettorali regionali e di 20.000,00 euro per le liste che non rispettino quanto disposto dagli articoli 12 e 15, nell'ambito di competizioni elettorali comunali.

Inoltre, il *Gender Equality Act*, secondo quanto scritto nel III capitolo del "*Piano di politica nazionale per l'uguaglianza 2011-2015*", è stato un documento essenziale per la chiusura del diciannovesimo capitolo di negoziati tra Croazia e Unione Europea in materia di politica sociale e occupazione.

¹⁴¹ "Tutti, nella Repubblica di Croazia, godono dei diritti e delle libertà, senza distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, credo politico o di altro genere, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita, educazione, stato sociale o altre caratteristiche".

¹⁴² "Durante lo stato di guerra o una minaccia immediata per l'indipendenza e l'unità dello Stato, o in caso di gravi calamità naturali, le libertà individuali e i diritti garantiti dalla Costituzione possono essere limitati. [...] Il protrarsi di tali restrizioni deve essere adeguato alla natura del pericolo, e non può comportare la disuguaglianza delle persone in materia di razza, colore, sesso, lingua, religione, origine nazionale o sociale."

Per quanto concerne il Piano in questione, esso oltre a ribadire la vasta e recente normativa sui vari campi dell'uguaglianza di genere, si propone di attuare misure in ambito di promozione dei diritti umani ed uguaglianza di genere, pari opportunità sul mercato del lavoro, educazione di genere, parità nel processo decisionale nella vita politica e pubblica, eliminazione della violenza contro le donne, politica internazionale e cooperazione ed infine meccanismi istituzionali di attuazione.

3.3.2 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la giurisprudenza

Nell'ambito delle decisioni della Corte Costituzionale croata, tre sono le sentenze più recenti in materia di uguaglianza di genere nel *decision-making* politico.

Nella sentenza U-VIIA/1894/2005¹⁴³, la ricorrente Zorica Jerković si lamentava del fatto che nel momento in cui si doveva scrivere nome e cognome nella scheda elettorale, vi era presente la dicitura: “candidato” e non “candidata”. Secondo la ricorrente, dunque, ciò violava le disposizioni costituzionali sulla parità dei sessi.

Il ricorso è però stato respinto dalla Corte Costituzionale in quanto ha rilevato che l'autorità competente nel caso di specie aveva applicato correttamente le disposizioni di legge in materia. Infatti, in realtà il termine "candidato" era un'espressione giuridica utilizzata secondo le istruzioni prescritte dallo Stato.

Nella sentenza U-VIIA / 1895 / 2005¹⁴⁴, invece, il ricorrente, Signor Vlado Nikolic, aveva presentato ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale in seguito alla decisione della Commissione elettorale di respingere le sue motivazioni. Secondo il ricorrente, infatti, nelle elezioni comunali tenutesi a Primorje-Gorski, nel presentare le liste elettorali alcuni partiti non avevano tenuto conto della parità di genere. L'articolo 15.3 della “*Legge sulle elezioni locali*” prevedeva che i partiti dovessero tener conto del principio della parità di genere.

¹⁴³ Sentenza U-VIIA / 1894 / 2005, Ustavni sud Republike Hrvatske.

¹⁴⁴ Sentenza U-VIIA / 1895 / 2005, Ustavni sud Republike Hrvatske.

Tale disposizione, però secondo la Corte Costituzionale, non conteneva misure sulla base delle quali si sarebbe potuto ritenere che vi fosse effettivamente stata la violazione suggerita dal ricorrente. Secondo la Corte, infatti, l'applicazione del principio della parità di genere dipendeva dalle circostanze presenti nelle singole liste elettorali. Di conseguenza, la Corte costituzionale ha ritenuto che la Commissione elettorale avesse rifiutato correttamente l'istanza presentata dal ricorrente, in conformità con le disposizioni della “Legge sulle elezioni locali”.

Nella sentenza U-VIIA / 1899 / 2005¹⁴⁵, infine, il Signor Ivan Trgovec, il titolare delle liste comunali indipendenti per l'elezione dei membri del Consiglio Comunale di Stupnik, ha presentato ricorso contro la decisione della Commissione elettorale della municipalità di Zagabria, la quale aveva respinto la denuncia presentata a causa di irregolarità nella nomina per l'elezione dei membri del Consiglio Comunale.

Nel suo ricorso alla Corte Costituzionale, il ricorrente sosteneva che l'elenco dei candidati non fosse valido per la presenza di violazioni del principio della parità di genere. La Corte però non ha riscontrato quest'invalidità in quanto l'art. 15.3 della “*Legge sulle elezioni locali*” prevedeva semplicemente che i partiti dovessero tener conto del principio della parità di genere, senza contenere misure effettive sulla base delle quali, in quel caso, si sarebbe potuta prendere in considerazione quanto rilevato dal ricorrente.

3.3.3 Sviluppi recenti

Nonostante, dunque, le performance non proprio ottime della Croazia, il Paese si sta muovendo nella giusta direzione soprattutto nel terreno europeo. Nel 2013 si sono, infatti, avute in Croazia le prime elezioni europee che hanno consegnato un risultato egualitario sotto il profilo del genere. Infatti sui 12 deputati croati seduti oggi nel Parlamento Europeo, esattamente il 50% è donna.

¹⁴⁵ Sentenza U-VIIA / 1899 / 2005, Ustavni sud Republike Hrvatske.

3.4 L'uguaglianza di genere in Svezia

La Svezia risulta essere, ai vertici delle classifiche europee in materia di uguaglianza di genere nel *decision-making* politico. A seguito delle ultime elezioni, oggi, il Parlamento svedese ospita 157 donne su 349 seggi.

I dati forniti dall'*Inter-Parliamentary Union* ci aiutano anche a sviluppare, nella tabella che segue, una breve cronologia della presenza femminile in Parlamento.

<u>Legislatura</u>	<u>Parlamento</u>
<i>(1988 - 1991)</i>	133 su 349 (38%)
<i>(1991 - 1994)</i>	117 su 349 (33%)
<i>(1994 - 1998)</i>	141 su 349 (40%)
<i>(1998 - 2002)</i>	149 su 349 (42%)
<i>(2002 - 2006)</i>	158 su 349 (45%)
<i>(2006 - 2010)</i>	165 su 349 (47%)
<i>(2010 - oggi)</i>	157 su 349 (44%)

Come si può vedere dai dati, la percentuale di parlamentari donne è particolarmente alta; ma la peculiarità di questo Paese è che all'inizio degli anni '90, quando gli altri paesi si attestavano ad un massimo del 13-14% di partecipazione femminile (con gravi lacune per la Croazia che presentava solo il 4% di donne in Parlamento) la Svezia già raddoppiava le performance di questi Paesi, con un rapporto di più di una donna ogni tre seggi.

Ad oggi, inoltre, il governo è composto da 13 ministri donna su un totale di 24.

3.4.1 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la normativa

Anche la Svezia, come i Paesi fin qui analizzati, ha inserito nella sua fonte super primaria alcuni riferimenti all'uguaglianza di genere.

La sua costituzione non è unidocumentale ma consta di più leggi fondamentali. Gli articoli riguardanti l'uguaglianza di genere possono essere ritrovati nella *Regeringsformen*¹⁴⁶ che stabilisce i principi fondamentali della vita politica del paese e definisce i diritti e le libertà. L'art. 2¹⁴⁷ e l'art. 13¹⁴⁸, infatti, sanciscono rispettivamente l'uguaglianza sostanziale e l'uguaglianza formale.

La Svezia, però, a differenza dei Paesi sin qui analizzati, ha deciso di non dotarsi di una normativa riguardante l'uguaglianza di genere in ambito politico; ecco quindi che non si può trovare nell'ordinamento svedese nessuna norma riguardante "quote rosa" o liste alternate. Si è deciso, infatti, di lasciare liberi i partiti di auto-normarsi secondo i principi da loro ritenuti più importanti.

Le quote per le donne non sono state introdotte in Svezia dai partiti fino ai primi anni novanta, quando le donne avevano già raggiunto una rappresentazione del 20-30% in parlamento e nei consigli locali - i cosiddetti "*high echelon quotas*"¹⁴⁹.

Dopo una lunga evoluzione storica, con crescenti richieste da parte delle organizzazioni femminili dentro e fuori i partiti, oggi la maggior parte delle liste per le elezioni presentate dai partiti politici presentano un equilibrio di genere, anche ai vertici delle liste. Tuttavia, si possono apprezzare delle differenze tra le varie norme.

Il Partito Social Democratico nel Congresso del 1993 stabilì che le liste del partito per le elezioni comunali, provinciali e nazionali dovessero essere "*zip*",

¹⁴⁶ Costituzione Svedese.

¹⁴⁷ "[...] *Le istituzioni pubbliche devono combattere la discriminazione delle persone per motivi di sesso, razza, origine nazionale o etnica, appartenenza linguistica o religiosa, disabilità funzionale, orientamento sessuale, età o altra circostanza che possa incidere l'individuo. [...]*"

¹⁴⁸ "Nessun atto di legge o di altra disposizione può comportare il trattamento sfavorevole di nessuno per motivi di genere, a meno che la disposizione fa parte degli sforzi per promuovere la parità tra uomini e donne o relativa al servizio militare obbligatorio o altri doveri equivalenti."

¹⁴⁹ FREIDENVALL L., DAHLERUP D. e SKJEIE H., "*The Nordic Countries – An incremental model*", Routledge, London, 2006.

ossia l'assegnazione dei posti della lista elettorale del partito si sarebbe dovuta basare sull'alternanza tra donne e uomini. Le regole del Partito Social Democratico recitano, infatti, che "*le liste del partito devono essere composte da un numero uguale di donne e uomini*"¹⁵⁰. Nella prima elezione con le quote, la percentuale di donne nel gruppo parlamentare socialdemocratico è aumentato dal 41 al 48% e dopo le elezioni del 2006, il gruppo parlamentare socialdemocratico era composto dal 50% di donne.

Nel Partito Socialista di Sinistra e nel Partito dei Verdi, i primi a introdurre quote di genere in Svezia, i comitati per le nomine - sempre bilanciati per quanto concerne il genere - solitamente propongono liste equilibrate. I risultati della procedura di voto, a volte però, all'interno dei partiti potrebbero creare elenchi leggermente sbilanciati. In questo caso i candidati vengono spostati dal comitato per le nomine verso l'alto o verso il basso in modo tale da avere liste elettorali in cui donne e uomini si alternino, almeno nelle prime posizioni¹⁵¹.

I c.d. partiti borghesi (Partito Moderato, Partito Liberale, Partito di Centro e Partito Cristiano Democratica) hanno, invece, adottato delle raccomandazioni o degli obiettivi (quote soft) per aumentare il numero di donne presenti negli organi eletti.¹⁵² Ad esempio, il Partito Liberale ha emesso una raccomandazione affinché tutte le liste di partito fossero stilate secondo il principio della cerniera, e il Partito Democratico Cristiano ha raccomandato che tutte le liste del partito fossero costituite da un minimo del 40% di entrambi i sessi.

Dopo le elezioni nazionali del 2006, il livello di rappresentanza delle donne nei "partiti borghesi" è stato in media del 42% (dal 50% del Partito Liberale al 37,5% del il Partito Cristiano Democratico).

¹⁵⁰ FREINVALL L., "*A discursive struggle – The Swedish National Federation of Social Democratic Women and Gender Quotas*", Volume 13, NORA, pp. 175 e ss.

¹⁵¹ Questa situazione è evitata nel Partito Social Democratico, per lungo periodo il partito di governo in Svezia, perché vengono create due liste di candidati: una con sole donne e l'altra con soli uomini. Combinando queste due liste sulla base del principio della cerniera, l'unica cosa che resta da decidere è se il primo nome della lista combinata sarà un uomo o una donna.

¹⁵² *Supra* n. 150

Vi sono, tuttavia, anche esempi di insuccesso nei casi di previsioni di quote volontarie da parte dei partiti. Ad esempio, nelle elezioni del 1998, il Partito della Sinistra socialista svedese, che ha adottato un principio di "almeno il 50% di donne" nelle liste di partito, ha visto eleggere il 58% di uomini. Ciò è spiegabile dal fatto che il partito disponeva di un solo seggio "sicuro" nella maggior parte dei collegi elettorali e gli uomini erano stati inseriti nella parte alta delle liste in queste circoscrizioni.

3.4.2 L'uguaglianza di genere nel decision making politico: la giurisprudenza

Gli organi giudiziari svedesi: corti locali, corti d'appello regionali e corte suprema non hanno mai ricevuto ricorsi in merito alle disposizioni in materia di parità di genere proposte dai partiti politici svedesi. Nel Paese in questione, infatti, non si sono rilevate dispute circa la libertà di auto-regolamentazione dei partiti in questo tema.

Il fatto che il Paese europeo più performante in termini di uguaglianza di genere in campo politico non abbia una normativa nazionale, lasci i partiti liberi di auto-regolamentarsi secondo i propri valori e non abbia alcuna giurisprudenza in tema, è di considerevole importanza e ciò sarà analizzato nelle conclusioni del presente elaborato.

Capitolo IV

Il Pay gap e l'uguaglianza di genere nel decision-making economico in Spagna, Italia, Croazia e Svezia

4.1 Il pay gap. 4.1.1 Il Pay gap nel quadro normativo e giurisprudenziale europeo. 4.1.2 Il pay gap in Spagna, Italia, Croazia e Svezia. 4.1.3 European Equal Pay Day. 4.2 L'uguaglianza di genere nel decision making economico. 4.2.1 L'uguaglianza di genere in Spagna. 4.2.2 L'uguaglianza di genere in Italia. 4.2.3 L'uguaglianza di genere in Croazia. 4.2.4 L'uguaglianza di genere in Svezia.

4.1 Il pay gap

Il *gender pay gap* (divario retributivo fra i sessi) è la differenza tra la retribuzione degli uomini e quella delle donne, sulla base della differenza media di retribuzione oraria lorda di tutti i dipendenti.

In media, le donne nell'UE guadagnano circa il 16% in meno rispetto agli uomini¹⁵³. Tale divario retributivo tra i sessi esiste, nonostante le donne conseguano risultati migliori a scuola e nelle università; e rappresentino il 60% circa dei laureati nell'UE¹⁵⁴.

Il *gender pay gap* non solo comporta che le donne guadagnino meno durante la loro vita, ma anche che ricevano pensioni più basse, andando incontro ad un sicuro rischio di povertà in età avanzata. Per dare un'idea del fenomeno basta osservare che nel 2012, il 23% delle donne *over 65* erano a rischio di povertà, rispetto al 17% degli uomini¹⁵⁵.

Altro fattore importante da analizzare è l'occupazione femminile.

Il tasso complessivo di occupazione delle donne in Europa è del 62,4%, rispetto al 74,6% per gli uomini di età compresa tra i 20 e i 64 anni.

¹⁵³ Il gender pay gap nell'UE era del 17.3 % nel 2008. Secondo gli ultimi dati disponibili per il 2012 esso è sceso al 16.4 %.

¹⁵⁴ Eurostat, 2013.

¹⁵⁵ Stime Eurostat per il 2012.

La donna, inoltre, quando diviene madre è spesso costretta, a differenza dell'uomo, a modificare il suo rapporto di lavoro da tempo pieno a *part-time* (in Europa il 32,6% delle donne contro solo il 9,5% degli uomini¹⁵⁶).

Da ciò si può evincere facilmente l'impatto negativo sulla progressione di carriera, sulle opportunità di formazione, sui diritti alla pensione e sulle indennità di disoccupazione.

Un altro dei fattori alla base della differenza di retribuzione tra i due sessi è la diversità dei posti di lavoro occupati dalle donne. Queste ultime sono impiegate spesso con mansioni poco qualificate, subiscono meno progressioni di carriera dovute il più delle volte alle maggiori responsabilità familiari di cui si fanno carico.

Le donne, inoltre, si concentrano in un numero più limitato di attività e di professioni quali ad esempio nel campo dell'istruzione, della sanità e dell'amministrazione pubblica che, come è noto, sono settori meno remunerati rispetto a quelli in cui operano gli uomini (industria, servizi per le imprese, finanza). Ma anche nei settori di sovra-rappresentazione femminile il divario retributivo tra lavoratori e lavoratrici risulta essere elevato.

4.1.1 Il Pay gap nel quadro normativo e giurisprudenziale europeo

L'eguaglianza salariale tra donne e uomini è pienamente tutelata, in linea di principio, dalla *Carta Sociale Europea*¹⁵⁷ e dal *Comitato Europeo dei diritti sociali*.

Nonostante tali previsioni, però, la legislazione in materia adottata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa è apparsa all'Assemblea parlamentare inefficace e inadeguata.

Nella Risoluzione del 18 aprile 2007, l'Assemblea parlamentare ha sottolineato l'importanza di fissare obiettivi concreti a livello europeo e nazionale ed ha invitato gli Stati membri del Consiglio d'Europa a trovare metodi più innovativi per garantire che le donne ricevano parità di retribuzione per eguale lavoro.

¹⁵⁶ Eurostat, 2012.

¹⁵⁷ L'uguaglianza salariale è tutelata dal combinato disposto degli art. 4, §3, e 20 della Carta Sociale Europea.

Con il Rapporto denominato “Divario salariale tra donne e uomini”, la *Commissione sulle pari opportunità tra donne e uomini* ha individuato i fattori del *gender pay gap*, e ha formulato una serie di raccomandazioni: tra cui quella di invitare gli Stati membri a:

- introdurre nella legislazione nazionale, laddove non ancora presente, il diritto a un salario uguale per un lavoro di pari valore;
- stabilire pesanti sanzioni per i datori di lavoro che non rispettano tale diritto;
- prevedere il diritto inviolabile dei lavoratori di agire in giudizio per il riconoscimento di tale diritto senza rischi per il loro lavoro.

Il percorso compiuto dall’Assemblea parlamentare si è concluso con l’adozione della Risoluzione 1715 (2010) e della Raccomandazione 1907 (2010) dove si riaffermano i principi già sanciti dalle Commissioni.

L’Assemblea parlamentare si è dichiarata soddisfatta degli sforzi del Comitato dei Ministri per difendere il diritto ad una eguale retribuzione per lavoro di pari valore, riconoscendo in particolare tale diritto nella “Carta sociale europea riveduta” del Consiglio d’Europa.

Se si sposta poi lo sguardo all’Unione Europea emerge che, pur essendo trascorsi più di cinquant’anni dall’enunciazione nel Trattato di Roma del “principio di parità retributiva tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile per lo stesso lavoro” e nonostante siano state intraprese azioni e messi in opera strumenti per rendere effettivo tale principio, le donne continuano a guadagnare meno degli uomini. La media europea si aggira, infatti, intorno al 16% e non accenna a migliorare.

Il principio di parità retributiva sancito dai Trattati originari¹⁵⁸ ha trovato una sua concretizzazione nella legislazione comunitaria a partire dagli anni ’70, sottoposta, in seguito, ad alcune modifiche.

¹⁵⁸ Art. 119 del Trattato CEE. La Corte di giustizia, nel celebre caso Defrenne II ha sancito che “l’art. 119 rientra, a pieno titolo, negli scopi sociali della Comunità dato che questo non si limita soltanto a realizzare un’unità economica ma deve garantire [...]il progresso sociale e promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei”, Corte di giustizia, sentenza dell’8 aprile 1976, Defrenne c . Sabena, causa 43/75. Cfr. POLLICINO O., *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, Giuffrè,

Nel tentativo di semplificare e chiarire meglio il quadro normativo su tale materia, è stata adottata la direttiva 2006/54/CE concernente l'attuazione del principio di pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione), in cui è confluita anche la direttiva 75/11/CEE¹⁵⁹.

Se si considera la giurisprudenza della Corte di Giustizia si può rilevare come la Corte abbia adottato due approcci diversi in relazione all'applicazione del principio di parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici¹⁶⁰.

Il primo vieta le disparità salariali tra lavori uguali o di ugual valore, imponendo la parità di trattamento tra lavoratori e lavoratrici, evidenziando, in questo caso, l'esistenza di un trattamento differente. Si può ricondurre a questo primo approccio la pronuncia resa nel caso *Allonby*¹⁶¹.

Il secondo approccio trova attuazione, invece, nei casi in cui all'applicazione di un criterio o di una disposizione apparentemente neutri, corrispondono effetti maggiormente sfavorevoli per i lavoratori di un determinato sesso. Anche in questo caso si può fare riferimento, a titolo esemplificativo, ad una pronuncia resa dalla Corte di giustizia. Si tratta delle cause riunite *Schönheit e Becker*¹⁶².

2005. La Corte ha inoltre chiarito che l'art. 119 del Trattato sulla Comunità economica europea ha effetti diretti. Esso dunque può essere fatto valere dinanzi ai giudici nazionali dai singoli, nel caso di discriminazioni che traggono direttamente origine da norme di legge o da contratti collettivi di lavoro, come pure nel caso di retribuzione diversa di lavoratrici e lavoratori per lo stesso lavoro svolto nella stessa azienda o ufficio, privato o pubblico.

¹⁵⁹ BAZZOCCHI V., LUCATI I., *Parità di genere nell'ue e riflessi nell'ordinamento italiano*, in <http://www.europeanrights.eu>.

¹⁶⁰ BURRI S., *La discrimination indirecte fondée sur le sexe au niveau de la rémunération et des conditions de travail: l'application d'un concept potentiellement dynamique*, in www.equineteurope.org/2056_exp3_fr.pdf.

¹⁶¹ Corte di giustizia, sentenza del 13 gennaio 2004, causa C-256/01. In tale occasione la Corte ha affermato che una donna, il cui contratto di lavoro con un'impresa non sia stato rinnovato e che si sia messa subito a disposizione del precedente datore di lavoro con l'intermediazione di un'altra impresa per fornire le stesse prestazioni, non ha il diritto di avvalersi, nei confronti dell'impresa intermediaria, del principio della parità di retribuzione, ai sensi dell'art. 141 TCE, ponendo a raffronto la retribuzione percepita per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore da un uomo, specificatamente individuato, assunto dal precedente datore di lavoro della donna. La Corte lo ha escluso, constatando che le differenze retributive non fossero riconducibili ad un'unica fonte.

¹⁶² Corte di giustizia, sentenza del 23 ottobre 2002, cause riunite C-4/02 e C-5/02. Le ricorrenti, entrambe impiegate pubbliche a tempo parziale, avevano lamentato di essere vittime di una discriminazione fondata sul sesso. Risultava, infatti, che le persone che avevano lavorato a tempo parziale percepivano proporzionalmente meno delle persone con un lavoro a tempo pieno e le statistiche prodotte mostravano che l'87,9% degli impiegati a tempo parziale erano donne. La

Il problema della differenza retributiva continua a costituire uno dei punti centrali della politica europea e nazionale. Ci si potrebbe quindi chiedere se ad aver fallito sia il quadro giuridico europeo¹⁶³ o invece il mancato o non corretto adeguamento a livello nazionale.

4.1.2 Il pay gap in Spagna, Italia, Croazia e Svezia

Come segnalato precedentemente, il *gender pay gap* medio nell'U.E. a 28 Paesi è attualmente pari al 16,4%¹⁶⁴. All'interno di questo dato si distribuiscono poi le percentuali dei singoli Paesi.

Per quanto concerne i Paesi analizzati nel presente elaborato si può elaborare la seguente classifica:

<u>Posizione</u>	<u>Paese</u>	<u>Gender Pay Gap</u>
1	Italia	6,7%
2	Svezia	15,9%
3	Spagna	17,8%
4	Croazia	18%

Il dato italiano incuriosisce; stupisce notevolmente, infatti, incontrare ai vertici della classifica l'Italia, che distanzia di circa 10 punti percentuali il Paese che in

Corte ha ritenuto che proprio tali dati facessero sorgere una presunzione di discriminazione indiretta fondata sul sesso e ha concluso che una normativa nazionale, che portava a ridurre l'importo della pensione di vecchiaia di un lavoratore in modo sproporzionato riguardo ai suoi periodi di attività ad orario ridotto, non poteva essere considerata obiettivamente giustificata dal fatto che la pensione costituisce in tale ipotesi il corrispettivo di una prestazione di lavoro meno significativa, oppure perché essa ha lo scopo di evitare che i funzionari pubblici occupati ad orario ridotto fossero avvantaggiati rispetto a quelli occupati a tempo pieno.

¹⁶³ Cfr VELDMAN. A. G., *Renforcement des effets de la législation communautaire sur l'égalité de rémunération ou pourquoi les normes fixées en matière d'égalité des rémunérations ont un faible impact sur l'écart salarial existant sur la marché du travail de l'UE*, in www.equineteurope.org.

¹⁶⁴ *Gender pay gap: the situation in the EU*, Commissione Europea.

tutti gli altri indicatori ha mostrato performance più elevate in materia di uguaglianza di genere. Anche nella classifica europea l'Italia si attesta in un'ottima quarta posizione, dopo Slovenia, Malta e Polonia.

Tra i quattro Paesi analizzati nel presente elaborato, si rileva che solo l'Italia ha inserito l'uguaglianza retributiva tra i generi all'interno della Costituzione. L'art. 37 afferma, infatti, che *“La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione”*.

Gli altri tre Paesi hanno, invece, optato per l'inserimento del principio della pari retribuzione per lo stesso lavoro, o per lavoro di eguale valore, all'interno di fonti legislative e regolamentari¹⁶⁵.

In Spagna, nella sedicesima disposizione aggiuntiva della *ley organica* 3/2007¹⁶⁶, contenente quasi tutte le disposizioni in materia di uguaglianza di genere dell'ordinamento spagnolo, si afferma che l' *“Ispettorato del Lavoro e della Previdenza Sociale ha incluso nel suo piano d'azione integrato, i seguenti specifici piani: discriminazione salariale di genere [...]”*.

In Croazia, invece, ex art. 13 dell'*Act on gender equality*¹⁶⁷, *“non vi sarà alcuna discriminazione in materia di occupazione e impiego nel settore pubblico o privato, inclusi gli organismi pubblici, in relazione a: [...] occupazione e di condizioni di lavoro, tutti i vantaggi e benefici derivanti dall'occupazione, compresa la parità di retribuzione per pari lavoro e lavoro di pari valore”*.

In Svezia, infine, con il *Discrimination Act*¹⁶⁸ si inserisce nel quadro normativo il principio della pari retribuzione tra i generi. Nel capitolo 3, sez. 2, si legge, infatti che: *“I datori di lavoro e i dipendenti devono cooperare per garantire il*

¹⁶⁵ La scelta del rango da assegnare ad una norma è tutt'altro che secondaria.

¹⁶⁶ Ley organica 3/2007, Boletín Oficial del Estado n. 71 del 23 Marzo 2007.

¹⁶⁷ Act on gender equality, Narodne Novine n. 82 del 15 luglio 2008.

¹⁶⁸ Discrimination Act, Swedish Code of Statutes n.567 del 5 giugno 2008.

raggiungimento dell'uguaglianza di genere nella vita lavorativa. Devono, inoltre, promuovere pari opportunità di crescita retributiva tra uomini e donne”.

Inoltre, nello stesso capitolo, alla sez. 10 è previsto che: “Per scoprire, rimediare e prevenire le sleali differenze retributive di genere, ogni tre anni, il datore di lavoro deve analizzare: [...] le differenze salariali tra uomini e donne che effettuano un lavoro che deve essere considerato uguale o di pari valore. I datori di lavoro devono verificare invece annualmente, con lo scopo di prevenirli, i casi di differenze retributive ingiustificate tra donne e uomini. È suo dovere, inoltre, valutare se le differenze paga esistenti siano direttamente o indirettamente legate al sesso. La valutazione deve riferirsi in particolare alle differenze tra donne e uomini che effettuano un lavoro che deve essere considerato come uguale, e tra gruppi di dipendenti che effettuano lavoro che è, o è generalmente, considerato essere dominato da donne e gruppi di dipendenti che effettuano un lavoro che deve essere considerato di pari valore a tale lavoro, ma non è, o non è generalmente, considerato essere dominato dalle donne”.

4.1.3 European Equal Pay Day

Nelle Conclusioni del Consiglio Europeo sul rafforzamento dell'impegno e intensificazione dell'azione per colmare il divario retributivo di genere del 6 Dicembre 2010, si invitava la Commissione Europea a “considerare la necessità di creare una Giornata europea per la parità retributiva allo scopo di sensibilizzare i principali attori e incoraggiare, quindi, le misure da adottare”.

Il primo *Equal Pay Day* europeo si è tenuto il 5 marzo 2011. Questa data è stata scelta per ricordare il numero di giorni in più (64) che le donne in Europa hanno dovuto lavorare nel corso del 2011 per raggiungere la stessa quantità di soldi guadagnata dagli uomini nel 2010. L'evento mirava, dunque, a sensibilizzare tutta l'Europa sul divario retributivo tra i sessi. Come parte dell'iniziativa è stato inoltre creato un calcolatore online del divario retributivo per aiutare i datori di lavoro e i lavoratori ad essere più consapevoli di questo problema.

Ogni *Equal Pay Day* europeo si tiene ogni anno in una data differente, secondo i dati del *gender pay gap* correnti. Infatti, la data di ogni *Equal Pay Day* è calcolata in base alla percentuale del divario retributivo nel paese: si calcola il

numero di giorni che le donne devono lavorare più a lungo rispetto agli uomini per guadagnare gli stessi soldi degli uomini l'anno prima. La data di ogni equal pay day mostra:

- le differenze tra i paesi: quando il divario di retribuzione è basso l'*equal pay day* è precedente.
- lo sviluppo nel corso degli anni: quando la data si sposta verso l'inizio dell'anno ciò dimostra una diminuzione del divario di retribuzione. Se si muove ad una data successiva, ciò significa, purtroppo, un aumento del divario retributivo.

Guardando alle date dello European Equal Pay Day dal 2011, anno della sua istituzione, al 2014 si può notare, effettivamente, una stagnazione del divario retributivo di genere nella media europea, seppur con le differenti performance dei Paesi precedentemente citati.

<u>Anno solare</u>	<u>Gender pay gap</u>	<u>Data European equal pay gap</u>	<u>Giorni femminili di lavoro in più a parità di retribuzione maschile</u>
2011	17,5%	5 Marzo 2011	64
2012	16,4%	2 Marzo 2012	62
2013	16,2%	28 Febbraio 2013	59
2014	16,4%	28 Febbraio 2014	59

Dunque, le differenze di retribuzione tra donne e uomini persistono e le riduzioni del pay gap sono limitate e instabili: in alcuni Stati membri il divario è addirittura aumentato. In Europa nel XXI secolo un divario di retribuzione tra donne e uomini non è accettabile.

Colmare questo divario retributivo tra i sessi resta una sfida da superare.

Accelerare i progressi in questo campo richiede un forte impegno da parte di tutti i soggetti interessati. Gli Stati membri e le parti sociali sono chiamati a

coordinare i loro sforzi in un quadro di approcci mirati e coerenti, volti ad affrontare le molteplici cause delle disparità salariali tra donne e uomini, sia a livello nazionale che europeo.

4.2 L'uguaglianza di genere nel decision making economico

Il *decision-making* economico è da intendersi come il processo decisionale che si svolge in seno ai Consigli di Amministrazione (CdA) di una società.

Si parla di Consiglio di Amministrazione solo nei casi di società per azioni e di conseguenza di società quotate in borsa. Il Consiglio di amministrazione può essere formato da membri *executives* (appartenenti ai lavoratori dell'azienda) e *non-executives* (non appartenenti ai lavoratori dell'azienda).

Il CdA, ex art. 2381 del Codice Civile Italiano, è quell'organo che sulla base delle informazioni ricevute valuta l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile della società, ne esamina i piani strategici, industriali e finanziari e valuta, sulla base della relazione degli organi delegati, il generale andamento della gestione.

Il CdA, all'interno delle aziende, ha dunque una forte rilevanza decisionale.

Risulta interessante, pertanto, studiare in questa sede se e come gli Stati analizzati abbiano legiferato in materia di uguaglianza di genere, nonché osservare, attraverso una comparazione diacronica dei dati, se le politiche attuate siano state vincenti.

Nell'UE, in media, solo il 17,8% dei membri del consiglio delle più grandi società pubbliche quotate sono donne.

La questione è stata al centro di un intenso dibattito pubblico avviato dalla Vicepresidente della Commissione Europea Viviane Reding. Infatti, non sfruttare le competenze delle donne altamente qualificate costituisce uno spreco di talenti e una potenziale perdita di crescita economica. Diversi studi suggeriscono che le aziende con una maggiore rappresentanza delle donne ai livelli più alti forniscono migliori performance organizzative e finanziarie¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Tra questi studi si consigliano i seguenti: DESVAUX G., DEVILLARD S., SANCIER-SULTAN S., *Women at the top of corporations: making it happen*”, McKinsey&Company, 2010; CARTER M.N. e altri (a cura di), *The Bottom Line: Corporate performance and women's*

4.2.1 L'uguaglianza di genere in Spagna

In Spagna, il tema è regolamentato dal *Código unificado de recomendaciones sobre buen gobierno de las sociedades cotizadas*¹⁷⁰ e dalla *Ley Organica 3/2007*.

Nel Secondo Capitolo del *Código*, agli artt. 19-21 si raccomanda, infatti, un'adeguata diversità di genere.

Più nello specifico, l'art. 19 richiede che quando si abbia un numero scarso o nullo di membri appartenenti al genere femminile, il CdA dovrà spiegarne i motivi e le iniziative adottate per correggere tale situazione.

L'art. 20 stabilisce, inoltre, che il *Comitato delle Nomine* assicura nei casi di posti vacanti che le procedure di selezione non ostacolino la selezione “delle amministratrici” e che la società debbano favorire l'inclusione tra i potenziali candidati di genere femminile che rispondano al profilo professionale ricercato.

L'art. 21, infine, statuisce che la relazione annuale deve comprendere una sezione sulla diversità di genere, con informazioni dettagliate sulla distribuzione del personale nella società nonché sulle modificazioni intervenute in questa distribuzione nel corso dell'anno.

Per quanto concerne, invece, le disposizioni inserite nella *Ley organica 3/2007*¹⁷¹, secondo quanto disposto agli artt. 45 e 75, si raccomanda alle società per azioni con 250 o più dipendenti di avere una composizione equilibrata tra i due generi nei Consigli di Amministrazione a partire dal 2015. La Prima disposizione aggiuntiva della stessa legge stabilisce che per “composizione equilibrata” si intende che la presenza di ogni sesso non deve superare il 60% né essere minore del 40%.

L'attuale situazione dei boards delle più grandi società quotate spagnole è la seguente¹⁷²:

representation on boards, Catalyst, 2007; *Diversity and Gender Balance in Britain plc: a study by TCAM in conjunction with The Observer and as part of the Good Companies Guide*, London, TCAM, 2009.

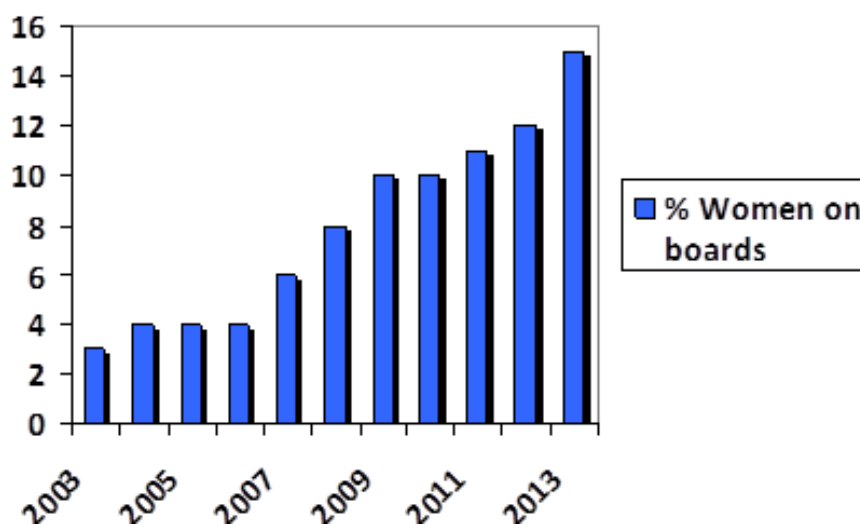
¹⁷⁰ Comisión Nacional del Mercado de Valores, *Código unificado de recomendaciones sobre buen gobierno de las sociedades cotizadas*, Ministerio de Economía, 2006.

¹⁷¹ Ley Organica 3/2007, Boletín Oficial del Estado n. 71 del 23 Marzo 2007.

¹⁷² *Gender Balance in Boards: National Factsheet*, Spain, European Commission, 2013.

<u>Ruoli apicali della Società</u>	<u>Percentuale di donne</u>
Amministratore delegato (CEO)	2,9%
Presidente del CdA (Board chair)	6%
Membri del CdA (Members of Board)	15%

Notevole è quindi lo scostamento tra i dati attuali e quanto invece stabilito nella legge organica 3/2007. Tuttavia, la percentuale di donne nei CdA delle più grandi imprese spagnole è andato aumentando costantemente (vd. Grafico¹⁷³): da poco più del 3% nel 2003 fino ad arrivare ad un + 12,3% nel mese di ottobre 2012. Tale dato rappresenta un incremento medio di 1 punto percentuale all'anno, dato tutt'altro che trascurabile anche se a questo ritmo, però, la scadenza del 2015 prevista dalla legge risulterà disattesa.



In base ad alcuni studi, la partecipazione femminile si può analizzare, inoltre, secondo alcune varianti¹⁷⁴ tra cui:

¹⁷³ European Commission's database on women and men in decision-making.

¹⁷⁴ *Las mujeres en los consejos de administración de las empresas españolas*, Informa, 2013.

a) Imprese grandi vs imprese piccole: la dimensione delle aziende sembrerebbe giocare un ruolo importante; infatti le micro-aziende che hanno più del 40% di partecipazione femminile nei CdA sono il 26, 68% contro un misero 9,17% di grandi aziende che onora le previsioni legislative.

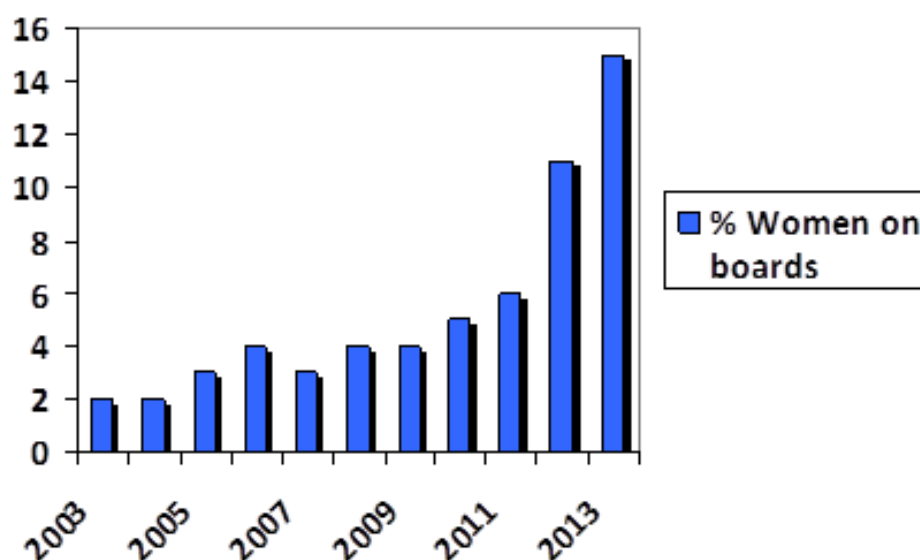
b) Nord vs sud: la localizzazione geografica delle aziende sembrerebbe essere un altro fattore importante nelle dinamiche dell'uguaglianza di genere. Nel Nord, infatti, si registrerebbe una maggiore percentuale di imprese che soddisfa le previsioni di legge in materia: 28,95% della Galizia contro il 17,22 della Comunità Autonoma di Melilla.

c) Settore di competenza: quest'ultimo è il terzo elemento chiave. Le differenze, infatti, tra i vari settori sono molto marcate. Così, mentre oltre il 40% delle aziende di istruzione e salute hanno più del 40% di donne nel Consiglio di Amministrazione, questo tasso scende al 16.06% nelle aziende del settore energetico e al 13.49% nel settore delle attività immobiliari.

4.2.2 L'uguaglianza di genere in Italia

Secondo gli studi della Commissione Europea sull'equilibrio di genere nei Consigli di Amministrazione, la percentuale di donne nei CdA in Italia è passata da quasi il 2% nel 2003 al 11% nel mese di ottobre 2012 (vd. Grafico¹⁷⁵). Ciò rappresenta una variazione media di 1 punto percentuale all'anno. Mantenendo questo ritmo, però, servirebbero quasi 30 anni per raggiungere una rappresentanza equilibrata di genere nei CdA. Tuttavia, l'attuazione delle quote previste dalla normativa italiana che a breve analizzeremo, ha iniziato a mostrare i suoi effetti: vi è stato un aumento di 5 punti percentuali tra il 2011 e il 2012, e ciò rappresenta una significativa accelerazione del tasso di variazione.

¹⁷⁵ European Commission's database on women and men in decision-making.



Come mostrato chiaramente dal precedente grafico, il 2011 ha segnato un momento di svolta della presenza femminile nei CdA delle maggiori società quotate italiane.

Il legislatore italiano ha, infatti, accolto la prospettiva, già seguita da altri ordinamenti stranieri, di adottare vere e proprie “azioni positive” per assicurare l’equilibrio tra i generi nell’ambito degli organi decisionali delle imprese e a tal fine, con la legge 120/2011, ha imposto alle società quotate nei mercati regolamentati e alle società a controllo pubblico (anche non quotate) l’obbligo di riservare al genere meno rappresentato almeno un terzo dei posti nel Consiglio di Amministrazione¹⁷⁶.

Sono, infine, previste specifiche sanzioni per il caso in cui la società non ottemperi alla disciplina delle quote di genere: inizialmente la Consob diffiderà la società ad assicurare il rispetto delle quote di genere entro il termine massimo di quattro mesi dalla notifica; qualora, trascorso detto termine, la società non si sia adeguata alle prescrizioni normative, la Consob irrognerà una sanzione compresa tra centomila e un milione di euro e fisserà un ulteriore termine di tre mesi per adempiere; scaduto tale secondo termine, ove la società perseveri nella violazione, è prevista la decadenza dalla carica per i componenti degli organi.

¹⁷⁶ CALVOSA L., ROSSI S., *Gli equilibri di genere negli organi di amministrazione e controllo delle imprese*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 1/2013, pp. 7 e ss.

Qualora poi si determini quest'ultima ipotesi e l'Assemblea non provveda in sede di rielezione a conformarsi al criterio di riparto fra i generi, la stessa società potrebbe andare incontro addirittura a una causa di scioglimento dal momento che si dimostrerebbe che l'assemblea non è in grado di funzionare correttamente (art. 2484, comma 1, n. 3, c.c.)¹⁷⁷.

Il disegno di legge presentato originariamente dalle due firmatarie Golfo Lella (PdL) e Mosca Alessia (PD) risultava essere invece molto più “drastico” in quanto prevedeva una quota del 30% dall'entrata in vigore della norma per tre mandati dei CdA, vale a dire per i successivi nove anni, pena lo scioglimento del Consiglio di Amministrazione.¹⁷⁸ Confindustria e Governo hanno voluto, però, che le soglie fossero gradualmente e la sanzione solo pecuniaria, giungendo infine al compromesso assorbito nella legge n. 120 del 2011.

A tre anni dalla promulgazione della legge che stabilisce questo sistema di quote, si può osservare un parziale inadempimento delle sue disposizioni da parte delle società quotate. Infatti, se è vero che la durata del mandato dei membri del Consiglio di Amministrazione è fissata dagli statuti delle singole società, è altrettanto vero che nel 2014 è immaginabile che buona parte di esse abbiano già rinnovato il proprio CdA.

L'attuale performance, come si può rilevare dai dati della seguente tabella¹⁷⁹, rimane invece al di sotto delle previsioni di legge: con una differenza percentuale di cinque punti tra “ciò che si fa” e “ciò che si dovrebbe fare”.

<u>Ruoli apicali della Società</u>	<u>Percentuale di donne</u>
Amministratore delegato (CEO)	0%
Presidente del CdA (Board chair)	0%

¹⁷⁷ Così STELLA RICHTER M., *Sulla composizione e sulla elezione dell'organo amministrativo di una società quotata*, in *Riv. dir. comm.*, I, 2012, pp. 51 e ss.

¹⁷⁸ Cfr. A.C. 2956 (T.U. con A.C.2426) e L. n. 120/2011.

¹⁷⁹ *Gender Balance in Boards: National Factsheet*, Italy, European Commission, 2013.

Membri del CdA (Members of Board)	15%
-----------------------------------	-----

Inutile, poi, parlare della presenza femminile nei ruoli di Amministratore delegato e Presidente del CdA: la loro presenza è in realtà una silenziosa e pesante assenza che non rende giustizia alle donne che rappresentano nel 2012¹⁸⁰ il 52% dei laureati in economia.

Aria di cambiamento e di profondo rinnovamento inizia, però, a respirarsi: negli ultimi giorni sono stati nominati i Presidenti e gli Amministratori delegati di cinque grandi società pubbliche quotate. In quattro nomine su cinque alla presidenza, sono state scelte delle donne; si tratta di Emma Marcegaglia, Patrizia Grieco, Luisa Todini e Catia Bastioli, rispettivamente neopresidenti di Eni, Enel, Poste, Terna. Significanti sono le parole del Presidente del Consiglio che ha dichiarato: *“Sono particolarmente soddisfatto per la forte presenza femminile, segno di un protagonismo che chiedeva da troppo tempo un pieno riconoscimento anche da parte del settore pubblico, in linea, anzi all'avanguardia, rispetto alle migliori esperienze europee ed internazionali”*.

4.2.3 L'uguaglianza di genere in Croazia

Come già precedentemente illustrato, è estremamente importante rivestire il ruolo di membro del CdA in quanto tale organo detiene un potere.

La percentuale di partecipazione femminile di donne nei Consigli di Amministrazione delle società pubbliche ha oscillato di circa un decimo nel corso del periodo 2002-2008¹⁸¹.

Nel gennaio 2012, le donne croate hanno rappresentato il 16% dei membri del Consiglio di Amministrazione delle società quotate in borse, ossia due punti percentuali in più rispetto alla media europea dello stesso anno (14%),

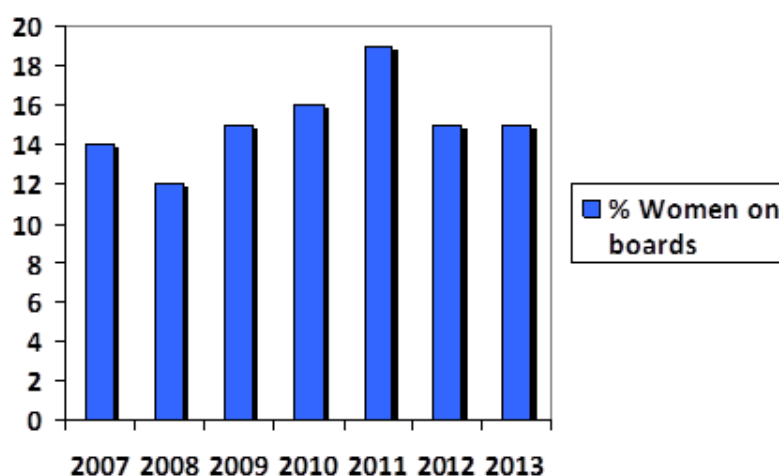
¹⁸⁰ Profilo dei laureati 2012 in ambito economico-statistico, AlmaLaurea.

¹⁸¹ PEJIĆ BACH M., *Actualization of female potentials in entrepreneurship, science and politics*, Croatian Association of Businesswomen – Krug, Zagreb, 2010.

Come si può vedere dalla tabella che segue, anche nel caso croato si può osservare una percentuale decisamente inferiore a quella richiesta dalla Commissione Europea. Nel 2013, infatti, la situazione è la seguente:

<u>Ruoli apicali della Società</u>	<u>Percentuale di donne</u>
Amministratore delegato (CEO)	Non disponibile
Presidente del CdA (Board chair)	9%
Membri del CdA (Members of Board)	15%

Guardando alla presenza femminile nei *boards* delle più grandi aziende pubbliche croate in una prospettiva storica si può notare come nel 2012 e 2013 la Croazia abbia fermato il trend di crescita che aveva caratterizzato i quattro anni precedenti.



Il 2008 ha dunque segnato l'anno di svolta con l'inizio del trend positivo per le l'uguaglianza di genere nei *boards* croati. Ciò è stato il risultato dell'entrata in vigore dell'*Act on gender equality* che, nel suo articolo 12 sancisce che: “Quando si effettuano le nomine per gli uffici diplomatici, i membri dei consigli di amministrazione, le commissioni e le delegazioni che rappresentano la Repubblica di Croazia a livello internazionale, si deve cercare di assicurare l'equilibrio di genere in tema di rappresentanza.”

4.2.4 L'uguaglianza di genere in Svezia

Il Paese più avanzato nel settore del *gender balance*, la Svezia, ha optato per una libera auto-regolamentazione delle società in tema di uguaglianza di genere nei livelli apicali.

Dal 2004, infatti, ha inserito attraverso una breve e semplice frase posta a conclusione dell'art. 4.1 del *Swedish Code of Corporate Governance*¹⁸² la seguente previsione in tema di uguaglianza di genere: "*The company is to strive for equal gender distribution on the board*". Una frase concisa, non ospitata da un suo articolo, ma posta all'interno di quello riguardante la composizione dei *boards*; una semplice frase sperduta in un codice che consta di circa 30 pagine. Eppure, questa semplice frase permette oggi alla Svezia di essere ai vertici in tema di uguaglianza di genere anche in questo settore, come si può vedere dalla seguente tabella¹⁸³.

<u>Ruoli apicali della Società</u>	<u>Percentuale di donne</u>
Amministratore delegato (CEO)	4%
Presidente del CdA (Board chair)	0%
Membri del CdA (Members of Board)	26%

Occorre, inoltre, sottolineare che il codice svedese si basa sul principio "*comply or explain*", che significa che una società può derogare alle disposizioni del codice fintanto che dimostri e spieghi chiaramente le motivazioni.

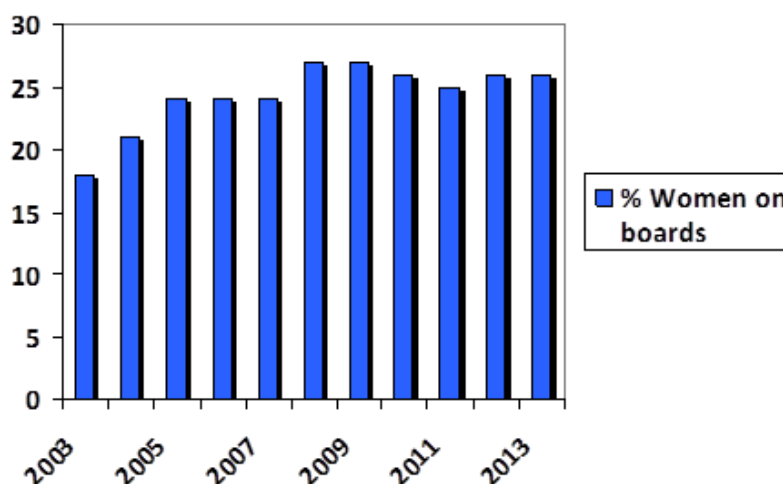
Secondo gli ultimi aggiornamenti del database della Commissione Europea sui *board members*, la Svezia, con il 26% di partecipazione femminile nei CdA, si attesta al terzo posto nella classifica europea a 28 Paesi: il primo posto è assegnato pari merito a Francia e Finlandia (30%), seguite dalla Lettonia (29%). Ultima

¹⁸² Swedish code of corporate governance.

¹⁸³ *Gender Balance in Boards: National Factsheet*, Sweden, European Commission, 2013.

classificata appare Malta, con solo il 2% di partecipazione femminile nei Consigli di Amministrazione¹⁸⁴.

Anche per la Svezia possiamo osservare un trend di crescita nella partecipazione femminile, come evidenziato dal seguente grafico¹⁸⁵:



La percentuale di donne nei consigli di amministrazione in Svezia è aumentata dal 17,5% del 2003 al 25,5% dell'ottobre 2012 con un ritmo di quasi 1 punto percentuale all'anno.

La performance svedese, anche se al di sotto delle richieste europee (40% di partecipazione femminile nei *boards*) si attesta su dei livelli accettabili ma sicuramente migliorabili. Ciò che sorprende è il livello dei risultati ottenuti con la sola esistenza di una norma di libera autoregolamentazione delle società in questione.

Questa riflessione verrà poi ripresa nelle conclusioni del presente elaborato per meglio comprendere quali siano le misure più efficaci in tema di uguaglianza di genere.

¹⁸⁴ Vedi *Gender Balance in decision-making positions, Board members*, Commissione Europea.

¹⁸⁵ European Commission's database on women and men in decision-making.

Conclusioni

Come si è dimostrato nel corso del presente elaborato, è evidente che, a tutt'oggi, l'uguaglianza di genere in ambito politico ed economico, seppur pienamente riconosciuta e sostenuta negli ordinamenti di molte democrazie, non riesce ad essere pienamente attuata.

Si è visto che, nei Paesi analizzati, sono state adottate misure differenti per favorire l'uguaglianza di genere; in particolare, per quanto riguarda la sfera politica la Spagna ha deliberato che in ogni lista fosse presente almeno il 40% di candidati di genere femminile, l'Italia ha statuito che, nelle liste dei candidati, nessun genere dovesse essere rappresentato in misura maggiore di due terzi; in Croazia, invece, si è preferito adottare una disposizione più lieve che prescrive, semplicemente, una rappresentazione equilibrata tra i due sessi; la Svezia, infine, in tema di uguaglianza di genere, ha lasciato liberi i partiti di organizzarsi secondo proprie regole.

Anche in ambito economico si è assistito all'adozione di misure differenti per favorire il riequilibrio di genere nei Consigli di Amministrazione. Per quanto concerne la Spagna, infatti, si è sancito che le società per azioni con oltre 250 dipendenti debbano avere una composizione equilibrata tra i due generi (la presenza di ogni sesso non deve superare il 60% né essere minore del 40%) a partire dal 2015; in Italia, invece, è previsto l'obbligo di riservare al genere meno rappresentato almeno un terzo dei posti nei CdA; in Croazia, anche in questo caso, si assiste ad una normativa *soft* che afferma che nei CdA si deve cercare di assicurare l'equilibrio di genere in tema di rappresentanza; in Svezia, infine, anche in questo caso, si è deciso di favorire l'autoregolamentazione, congiuntamente all'utilizzo della clausola *comply or explain*.

Una domanda, però, alla luce dei dati presentati all'interno dell'elaborato, sorge spontanea: perché il Paese meno propenso a legiferare in tema di uguaglianza di genere riesce a conseguire risultati di gran lunga maggiori rispetto a Paesi che hanno adottato vari strumenti normativi? E ancora: esiste una misura legittima ed effettivamente efficace per stabilire un riequilibrio di genere?

I due quesiti sono strettamente e straordinariamente connessi. Il fatto che il Paese che applichi una minore regolamentazione raggiunga i risultati migliori lascia intendere che strumenti normativi come quote o liste alternate non sono, e non devono essere, l'unico strumento attraverso cui uno Stato possa raggiungere un'uguaglianza di genere.

Ogni Stato, infatti, deve trovare la giusta combinazione di misure normative, e non, che meglio si adatti alle mille sfaccettature dei problemi presenti in esso.

Il problema alla base dell'effettiva uguaglianza di genere affonda, infatti, le sue radici in un retaggio culturale antico quanto la presenza dell'uomo sul pianeta. Una norma giuridica, dunque, può soltanto influire solo in parte su questo retaggio culturale, ma di certo non può azzerarlo.

Non a caso è stato fatto riferimento, nel primo capitolo del presente elaborato, alle cinque regole delle azioni positive e, secondo l'opinione di chi scrive, alla più importante: la temporaneità. Le azioni positive per il riequilibrio di genere devono rappresentare, infatti, una parte delle politiche per il riequilibrio di genere negli organi decisionali: quella del breve periodo.

Quest'ultima deve poi essere connessa ad una politica di lungo periodo per cui ogni Stato deve ripartire dalle proprie radici culturali e dall'educazione primaria dei propri cittadini in età scolare, inserendo lo studio dell'uguaglianza di genere e dell'educazione civica fin dai primi anni della scuola dell'obbligo.

Le azioni positive, quindi, permettono di raggiungere un parziale riequilibrio necessario fino alla creazione di una nuova tradizione culturale. In assenza di una politica di lungo periodo, infatti, le stesse azioni positive si rivelano un meccanismo instabile, continuamente denigrato da più parti.

Infatti, l'idea di quote, o semplicemente di meccanismi che favoriscano il riequilibrio di genere, è molto spesso vista in antitesi con il concetto di *merito*.

Esisterebbe, dunque, una sorta di filo rosso che collegherebbe due valori, secondo alcuni contrapposti: l'uguaglianza di genere e la meritocrazia.

Il noto filosofo italiano Uberto Scarpelli, non a caso, affermava: *“non mi sarebbe di nessuna consolazione uscir male dalla sala operatoria, sapendo che una donna meno capace, o un uomo meno capace, sono stati portati al posto di chirurgo da un nobile principio di giustizia”*.

Nell'ottica di chi scrive, però, il principio della meritocrazia deve avanzare di pari passo con quello dell'uguaglianza di genere: un corretto utilizzo degli strumenti normativi per il riequilibrio di genere nelle posizioni decisionali deve contemplare, infatti, l'utilizzo della meritocrazia.

In questa visione, dunque, i due principi rimangono legati con un filo rosso, senza che gli estremi rappresentino due elementi contrapposti. Semplicemente la meritocrazia deve rappresentare la base per l'attuazione dell'uguaglianza di genere.

A coloro che sostengono la contrapposizione tra questi due principi appare, infatti, opportuno ricordare che nel corso dei secoli molte donne son rimaste bloccate da quel soffitto di vetro che non gli ha permesso di realizzarsi secondo i propri meriti.

In realtà, e qui si vuol pungolare il lettore, per molti secoli le donne si son viste negare posizioni lavorative, politiche, economiche e sociali, poiché il principio meritocratico, oggi tanto, agognato è rimasto chiuso in un cassetto.

Non spiacerà, quindi, ai sostenitori dell'incompatibilità tra i due principi, attendere ancora un poco per la vigenza di una meritocrazia "pura", intesa come *unico* principio regolatore.

Se, infatti, le politiche di breve e lungo termine verranno attuate in modo efficace da ogni Stato, esse stesse vedranno compiere la loro ragion d'essere e smetteranno di esistere; lasciando in vigore la sola e semplice meritocrazia.

Atti normativi di riferimento

Consiglio d'Europa

- Statuto del Consiglio d'Europa
- Carta Sociale Europea
- Convenzione Europea dei diritti dell'uomo
- Raccomandazione n. 1413 del 1999, Assemblea Parlamentare
- Raccomandazione n. 1899 del 2010, Assemblea Parlamentare
- Raccomandazione n. 68 del 1999, Congresso delle autorità locali e regionali
- Raccomandazione n. 111 del 2002, Congresso delle autorità locali e regionali
- Raccomandazione n. 288 del 2010, Congresso delle autorità locali e regionali
- Raccomandazione n. 3 del 2003, Comitato dei Ministri
- Risoluzione 1715 del 2010
- Raccomandazione 1907 del 2010
- Gender Equality Strategy 2014-2017

Unione Europea (ex Comunità Europea)

- Trattato di Roma
- Trattato di Maastricht
- Trattato di Amsterdam
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea
- Trattato sull'Unione Europea
- Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
- Direttiva 75/117/CEE
- Direttiva 76/207/CEE
- Direttiva 2002/73/CEE
- Direttiva 79/7/CEE
- Direttiva 86/613/CEE
- Direttiva 92/85/CEE

- Direttiva 96/34/CE
- Direttiva 2006/54/CE
- Regolamento 2006/1922/CE
- Raccomandazione n.1405 del 7 marzo 2014
- Patto Europeo per la parità di genere (2011-2020)
- Carta delle Donne
- Strategia per la parità fra donne e uomini 2010-2015

Croazia

- Costituzione della Croazia
- Act on gender equality, Narodne Novine n. 82 del 15 luglio 2008

Cuba

- Costituzione Cubana

Francia

- Costituzione francese
- Loi Constitutionnelle n. 99-569 du 8 juillet 1999, in JORF n°157 du 9 juillet 1999

Italia

- Costituzione Italiana
- Codice Civile
- Legge 1176 /1919
- Legge 81/1993
- Legge 277/1993
- Legge 3/1994 del Trentino-Alto Adige
- Legge 4/1995 della Valle d'Aosta
- Legge 14/1995 del Friuli-Venezia Giulia
- Legge 43/1995
- Legge 90/2004
- Decreto Legge 198/2006
- Legge 120/2011

- Legge 96/2012
- Atto Camera 2956 (T.U. con A.C.2426) della XVI Legislatura

Norvegia

- Gender Equality Act, Lov n. 59 del 21 giugno 2013
- Public Limited Companies Act

Senegal

- Legge n. 1 del 2012

Spagna

- Costituzione Spagnola, Boletín Oficial del Estado n. 311 del 29 dicembre 1978
- Legge organica n. 5 del 19 giugno 1985, Boletín Oficial del Estado n. 147 del 20 giugno 1985
- Legge organica n. 3 del 22 marzo 2007, Boletín Oficial del Estado n. 71 del 23 marzo 2007
- Legge elettorale della Comunità Autonoma delle Baleari, n. 6 del 21 giugno 2002, Boletín Oficial del Estado n. 170 del 17 luglio 2002
- Legge elettorale della Comunità Autonoma di Castilla-La Mancha, n. 11 del 27 giugno 2002, Boletín Oficial del Estado n. 169 del 16 luglio 2002
- Legge elettorale della Comunità Autonoma di Andalusia n. 5 dell'8 aprile 2005, Boletín Oficial del Estado n. 117 del 17 maggio 2005
- Legge elettorale della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi, n. 4 del 27 giugno 2002, Boletín Oficial del Estado n. 274 del 14 novembre 2011

Svezia

- Costituzione Svedese
- Discrimination Act, Swedish Code of Statutes n.567 del 5 giugno 2008

Atti giuridici di riferimento

Corte Europea dei diritti dell'uomo

- Sent. Opuz contro Turchia
- Sent. Ünal Tekeli contro Turchia
- Sent. YF contro Turchia

Corte di giustizia dell'Unione Europea

- Sent. C-43/1975
- Sent. C-207/76
- Sent. C-409/1995
- Sent. C-158/1997

Conseil Constitutionnel Français

- Décision n. 82-146 DC du 18 novembre 1982
- Décision n. 98-407 DC du 14 janvier 1999

Corte Costituzionale Italiana

- Sent. Corte Costituzionale n.33 del 1960
- Sent. Corte Costituzionale n.422/1995
- Sent. Corte Costituzionale n.49/2003
- Sent. Corte Costituzionale n.4/2010

Tribunal Constitucional Español

- Sentenza del Tribunal Constitucional n. 12/2008, Boletín Oficial del Estado n. 52, Sezione Tribunal Constitucional
- Sentenza del Tribunal Constitucional n. 13/2009, Boletín Oficial del Estado n. 38, Sezione Tribunal Constitucional
- Sentenza del Tribunal Constitucional n. 40/2011, Boletín Oficial del Estado n. 101, Sezione Tribunal Constitucional

Ustavni sud Republike Hrvatske

- Sentenza U-VIIA / 1894 / 2005

- Sentenza U-VIIA / 1895 / 2005
- Sentenza U-VIIA / 1899 / 2005

Bibliografia

AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Giuffrè, Milano, 1994

AINIS M., *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in BIN R. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica : in occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di giurisprudenza di Ferrara : atti del Seminario*, Ferrara, 16 novembre 2002, Torino, Giappichelli, 2003

AINIS M., *Azioni positive e principio d'eguaglianza in Giurisprudenza Costituzionale*, 1992

ALBER J., *Dalla carità allo stato sociale*, ilMulino, Bologna, 1987

ARMSTRONG J., WALBY S., *Gender quotas in management boards*, Brussels, European Parliament, 2012

ASSANTI C., *Pari opportunità: privato e pubblico a confronto: i principi di eguaglianza nel diritto comunitario*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Ediesse, Roma, 1997

BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, ilMulino, Bologna, 1984

BAZZOCCHI V., *Parità di genere nell'ue e riflessi nell'ordinamento italiano*, in <http://www.europeanrights.eu>

BERLIN I., *Equality*, in AA.VV., *The Concept of Equality*, BLACKSTONE W.T. (a cura di), Burgess, 1969

BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET giuridica, Torino, 2006

BOBBIO N., *Eguaglianza ed equalitarismo*, Giuffrè, Milano, 1976

BOBBIO N., *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Giuffrè, Milano, 1969

BOBBIO N., *Sulle sanzioni positive*, in *Scritti in onore di A. Raselli*, Giuffrè, Milano, 1971

BRUNELLI G., PUGIOTTO A., *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del fatto nelle decisioni della Corte*, in AA.VV., *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, COSTANZO P. (a cura di), Giappichelli, Torino, 1996

BURRI S. , *La discrimination indirecte fondée sur le sexe au niveau de la rémunération et des conditions de travail: l'application d'un concept potentiellement dynamique*, in www.equineteurope.org

CALAFÀ L., *Le quote condizionate a favore delle donne al vaglio della Corte di Lussemburgo*, in *Rivista Italiana del diritto del lavoro*, 1998

CALVOSA L., ROSSI S., *Gli equilibri di genere negli organi di amministrazione e controllo delle imprese*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 1/2013

CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale*, CEDAM, Padova, 1984

CARLASSARRE L., *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea di governo contro la parità*, in *Giur. Cost.*, 2010

CAROLI CASAVOLA H., *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Giuffrè, Milano, 2004

CARTER M.N. e altri, *The Bottom Line: Corporate performance and women's representation on boards*, Catalyst, 2007

CERRI A., *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, Japadre, L'Aquila, 1984

CERRI A., VENEZIANI B., *Le azioni positive dopo la sentenza Marschall*, in *Giornale del diritto del lavoro e delle Relazioni Industriali*, FrancoAngeli, Roma, 1998

CIERVO A., *L'articolo 14 della CEDU come parametro autonomo di giudizio? Il caso Opuz contro Turchia*, in <http://www.diritti-cedu.unipg.it>

D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, CEDAM, Padova, 2002

DAHLERUP D., *Engendering representative democracy*, in *The future of representative democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011

DAHLERUP D., FREIDENVALL L., JOHANSSON E., STOLT E., BIVAUD K., PERSSON-WEISS L., *Electoral gender quota systems and their implementation in Europe*, Brussels, European Parliament 2011

DAHLERUP D., *Women in Nordic politics : a continuing success story?*, in *Gender and power in the Nordic countries : with focus on politics and business*, Nordisk ministerråd, Oslo, 2011

DAHLERUP D., *Women, Quotas and Politics*, Routledge, London, 2013

DEL RE A., LONGO V., PERINI L., *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, FrancoAngeli, Roma, 2010

DENTICI L.M., *L'eguaglianza tra i sessi nell'Europa di Amsterdam*, in *Diritto del lavoro*, 2000

DESVAUX G., DEVILLARD S., SANCIER-SULTAN S., *Women at the top of corporations: making it happen*", McKinsey&Company, 2010

DONÀ A., *Genere e politiche pubbliche. Introduzione alle pari opportunità*, Mondadori, Milano, 2007

ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1954

FAGAN C., GONZÁLEZ MENÉNDEZ M., GÓMEZ ANSÓN S., *Women on corporate boards and in top management: European trends and policy*, Palgrave Macmillan, New York, 2012

FERRANDO G., ZATTI P., *Trattato di diritto di famiglia*, Giuffrè, Milano, 2011

FISCUS R.J., *The Constitutional Logic of Affirmative Action*, Duke University Press, Durham, 1992

FOGLIA R., *La politica sociale dopo Amsterdam*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 1998

FREIDENVALL L., *A discursive struggle – The Swedish National Federation of Social Democratic Women and Gender Quotas*, Volume 13, NORA

FREIDENVALL L., DAHLERUP D. e SKJEIE H., *The Nordic Countries – An incremental model*, Routledge, London, 2006

GARRILLI A., *Eguaglianza e mercato del lavoro: un equilibrio difficile*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1997

GIANFORMAGGIO L., *Politica della differenza e principio di eguaglianza: sono veramente incompatibili?*, in *Lavoro e diritto*, il Mulino, Bologna, 1992

GRASSUCCI L., *Le pari opportunità: esperienze a confronto*, Atti Convegno “Qualità, benessere organizzativo e pari opportunità nella pubblica amministrazione”, Consiglio di Stato, Palazzo Spada, 11 dicembre 2008

GRÖSCHL S., TAKAGI J., *Diversity Quotas, Diverse Perspectives: The Case of Gender*, Gower publishing, Aldershot, 2012

IVERSEN T., MCCALL ROSENBLUTH F., *Women, work, and politics : the political economy of gender inequality*, Yale University, Institution for Social and Policy Studies cop. 2010

IZZI D., *La corte di giustizia e le azioni positive: da Kalanke a Marschall*, in *Lavoro e diritto*, 1998

LEONE S., *La preferenza di genere come strumento per “ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un’azione positiva*, in *Giur. Cost.* 2010

LINNAINMAA L., *The Glass Ceiling is Cracking : Self-regulation Beats Quotas*, Finland Chamber of Commerce, Helsinki, 2012

LÓPEZ VIGIL M., *Cuba: Neither Heaven nor Hell*, Epica Task Force, Washington, 2000

LORELLO L., *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 1998

LUCIAK I.A., *Party and State in Cuba: Gender equality in political decision-making in Politics and Gender*, Cambridge Journals, Cambridge, 2005

LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, R. ROMBOLI (a cura di), Giappichelli, Torino 1994

MERUSI F., *L'affidamento del cittadino*, Giuffrè, Milano, 1970

MEZZETTI L., *Diritti e Doveri*, Giappichelli, Torino, 2013

MODUGNO F., *Breve discorso intorno all'uguaglianza. Studio di una casistica: i minori e i nuovi media*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2014

MORTATI C., *Costituzione (Dottrine generali)* in Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, Milano, 1962

MURRAY, RAINBOW, *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010

MYAKAYAKA-MANZINI, MAVIVI, *Political Party Quotas in South Africa*, in BALLINGTON J. (a cura di), *The Implementation of Quotas: African Experiences*, Quota Report Series no. 3, International IDEA, 2003

OLIVETTI M., *La c.d. “preferenza di genere” al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. Cost.*, 2010

OLIVIERO G., *Lavoro femminile e quote riservate*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1997

PALADIN L., *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965

PEJIĆ BACH M., *Actualization of female potentials in entrepreneurship, science and politics*, Croatian Association of Businesswomen – Krug, Zagreb, 2010

POLLICINO O., *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2005

RAMBALDI E., *Opposizione/contraddizione*, in Enciclopedia Einaudi, X, Einaudi, Torino

RESCIGNO P., *Notazioni generali sul principio di buona fede*, in AA.VV., *Il principio di buona fede*, Giuffrè, Milano, 1987

ROBERTS P.C., STRATTON L.M., *The New Color Line*, Regnery publishing, Chicago, 1995

ROCCELLA M., *La corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997

ROSANVALLON P., *La rivoluzione dell'uguaglianza*, Anabasi, Milano, 1994

ROSELLI F., *Sull'affidamento del cittadino nella coerenza del legislatore e dei giudici*, in *Giurisprudenza Italiana*, UTET, Torino, 1994

SACCO R., *Affidamento*, in *Enciclopedia del diritto*, I, Giuffrè, Milano, 1958

SALA FRANCO T., *Comentarios a la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Aranzadi, Madrid, 2010

SEVILLA MERINO J., VENTURA FRANCH A., *La participación política en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo (RCL 2007, 586) para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres*, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Madrid, 2007

SIROTTI GAUDENZI A., *I ricorsi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, formulario e giurisprudenza*, Maggioli, Rimini, 2013

STELLA RICHTER M., *Sulla composizione e sulla elezione dell'organo amministrativo di una società quotata*, in *Riv. dir. comm.*, 2012, I

STORVIK, A, TEIGEN, M 2010, *Women on board: the Norwegian experience*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2010

VELDMAN. A. G., *Renforcement des effets de la législation communautaire sur l'égalité de rémunération ou pourquoi les normes fixées en matière d'égalité des rémunérations ont un faible impact sur l'écart salarial existant sur le marché du travail de l'UE*, in www.equineteurope.org

VITALI F., *I luoghi della partecipazione. Una ricerca su donne, lavoro e politica*, FrancoAngeli, Roma, 2009

WALBY S., *Legal instruments for gender quotas in management boards*, Brussels, European Parliament 2013

ZETTERBERG P., *Engineering equality? assessing the multiple impacts of electoral gender quotas*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala, 2009

Altre risorse

Unione Europea

- Flash Eurobarometer 341, *Gender inequalities in the european union*, 2012
- Commissione europea, *Incorporare le pari opportunità tra donne e uomini in tutte le politiche e attività della Comunità*, COM(96)67 definitivo, 1996.
- Commissione europea, *A Guide to Gender Impact Assessment*, 1997
- Commissione europea, *La legislazione sulla parità di genere nell'Unione europea*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2008
- Commissione Europea - IP/10/237 05/03/2010 "La Commissione europea rafforza il suo impegno a favore della parità fra uomini e donne"
- Commissione Europea, *Mid-term review della Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015*,
- *Gender pay gap: the situation in the EU*, Commissione Europea.
- Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio del 7 marzo 2011 sul Patto europeo per la parità di genere (2011-2020)* , 2011
- Stime Eurostat
- *Gender Balance in Boards: National Factsheet*, Spain, European Commission, 2013
- *Gender Balance in Boards: National Factsheet*, Italy, European Commission, 2013
- *Gender Balance in Boards: National Factsheet*, Sweden, European Commission, 2013
- European Commission's database on women and men in decision-making

Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere

- *Mission, Vision and Objections*
- *L'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere in breve*
- *Gender Equality Index*

- *Gender Equality Index Report*

World Economic Forum

- Global Gender Gap Index
- Global Gender Gap Report

Francia

- Corporate governance code

Italia

- La Domenica del Corriere, 4 Agosto 1946, *Le 21 Donne della Costituente*, Polo Bibliotecario del Parlamento
- Profilo dei laureati 2012 in ambito economico-statistico, AlmaLaurea

Norvegia

- Norwegian Code of practice for Corporate Governance

Spagna

- Comisión Nacional del Mercado de Valores, Código unificado de recomendaciones sobre buen gobierno de las sociedades cotizadas, Ministerio de Economía, 2006
- Las mujeres en los consejos de administración de las empresas españolas, Informa, 2013
- Código unificado de recomendaciones sobre buen gobierno de las sociedades cotizadas

Svezia

- Swedish code of corporate governance