

Oltre le pari opportunità: verso una nuova strategia per l'inclusione e la parità di genere

di MARIA CAMILLA SPENA

(Prof. Aggregato di Diritto Sanitario

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II)

Abstract

Negli ultimi decenni, il mondo del lavoro sia pubblico sia privato ha subito profondi mutamenti di tipo organizzativo ed ideologico. Nonostante gli interventi dell'Unione europea e l'impegno del legislatore nazionale per la promozione della parità di genere, numerose questioni restano ancora irrisolte. Le necessità del mondo lavoro evidenziano la richiesta di un diverso approccio alla dimensione di genere, non solo nel mondo del lavoro e della ricerca, ma più ampiamente ad un livello socio-culturale, che veda la diversità come neutrale rispetto al genere, dove siano valorizzati e garantiti il talento e l'impegno. L'elaborato, dopo una breve panoramica sul ruolo della Unione europea e della normativa nazionale sul "gender gap", si sofferma sull'analisi del "diversity management" nella pubblica Amministrazione, in particolar modo sull'attuale sistema universitario italiano e su quali azioni e politiche concrete possano essere adottate per promuovere l'equità di genere nel breve e medio periodo.

In recent decades, universities and research institutes have undergone profound organizational and ideological changes. Despite European interventions and the commitment of the national legislator in promoting gender equality, cultural stereotypes still persist in universities and research institutes in Italy, where there is a tendency to neglect the relevance of gender, thus representing science as a gender-neutral culture, whereby only talent and work are valued. After briefly overviewing the role of the European Union in reducing the gender gap, this article analyses the gender differentiation processes of opportunities within the current Italian university system, from recruitment onwards. To conclude, feasible policies and actions are outlined, in the perspective of fully realize gender equality within these contexts.

Sommario: 1. Dalle pari opportunità alla gestione delle diversità. Le politiche europee per il riequilibrio di genere. - 2. L'Italia delle disparità di genere: politica delle discriminazioni di genere o politica delle pari opportunità? - 3. Disuguaglianza di genere ed *empowerment* femminile: fattori di ostacolo alla pari opportunità. - 4. Pari opportunità nelle pubbliche Amministrazioni. Il "gender gap" nel sistema universitario italiano. - 5. Considerazioni. Quali prospettive per l'attuazione delle pari opportunità.

1. Dalle pari opportunità alla gestione delle diversità. Le politiche europee per il riequilibrio di genere.

Nel corso degli ultimi decenni la questione dei divari di genere è stata affrontata con diversi approcci dal legislatore comunitario e nazionale, inizialmente rivolti a realizzare una parità in termini di uguaglianza giuridica e sociale, che potesse garantire alle donne la non discriminazione nella vita professionale e familiare. Tuttavia, il processo di conquista dei diritti legali per le donne è stato lento e soggetto a fasi ampiamente divergenti nella storia delle diverse nazioni. Ad un'attenta analisi, molte delle leggi che sembravano neutrali rispetto al genere sono risultate essere spesso del tutto inutili e discriminatorie nei confronti delle donne, in quanto pur riguardando questioni importanti come divorzio, proprietà, figli, istruzione e professione in concreto non miravano ad una effettiva tutela della posizione femminile in termini di parità. Di certo, dalla entrata in vigore della Carta costituzionale la condizione femminile, seppur lentamente, è profondamente mutata all'interno della famiglia, del contesto lavorativo e della società civile: mutamento determinato anche dalle importanti trasformazioni del costume educativo. Ma questo processo di cambiamento è accompagnato da una serie di aspetti problematici e spesso contraddittori che impediscono ancora oggi il raggiungimento di una parità sostanziale tra uomo e donna, in quanto la traduzione normativa dei diritti può, a volte, costituire altra fonte di discriminazione dei gruppi più svantaggiati.

Difatti, nonostante i dati statistici evidenzino che le donne abbiano migliori risultati negli studi ed all'università, dimostrino maggiore mobilità internazionale¹ e disponibilità ai cambiamenti sociali e

¹ Da una indagine di AlmaDiploma relativa all'anno 2018 si è rilevato che in ogni tipologia di scuola superiore le donne ottengono un voto di diploma più alto e

culturali, allorché si entra nel mondo del lavoro e parliamo di diritti delle donne ci accorgiamo in concreto che ci troviamo di fronte a dinamiche complesse e, pur condividendo coloro che sostengono che il talento femminile possa essere determinante per lo sviluppo e la crescita economico sociale di un Paese, constatiamo che la realtà lavorativa vede le donne fortemente penalizzate, con prospettive di carriera e retributive peggiori. Diseguaglianze che la pandemia COVID -19 - in un contesto economico già in recessione - ha contribuito ulteriormente ad aumentare, con una serie di effetti devastanti sulle donne e, più in generale, sulla parità di genere, essendo maggiormente a rischio quei settori economici in cui sono impiegate le lavoratrici². Questa situazione è ben nota: secondo il *Global Gender Gap Report 2020*, pubblicato dal *World Economic Forum*, esiste una forte differenza salariale tra uomini e donne che ricoprono le stesse mansioni, divario che aumenta con il livello di istruzione; nel Report, l'Italia si colloca al 77° posto, con un indice di 0,707, su 153 Paesi per livello di diseguaglianza di genere in settori come lavoro, politica, salute ed istruzione, anche a causa dell'esiguo numero di donne che frequentano studi di tipo tecnico³. E l'ILO, l'International Labour Organization, ha evidenziato che a causa dell'impatto del COVID-19⁴ nei settori più a rischio, e precisamente quello immobiliare, commerciale, amministrativo, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, il 41% degli occupati in questi campi sono donne. A ciò si aggiunga che fra le donne lavoratrici una delle fasce più colpite sono proprio le giovani donne, che hanno visto la riduzione drastica dello stipendio se non il licenziamento o la sospensione degli studi. Inoltre, in questo con-

hanno percorsi scolastici più regolari e analoga situazione si verifica negli studi universitari con votazioni in media più elevate e in tempi più contenuti.

² Su questo tema, si v. il Report pubblicato dalle Nazioni Unite, *The Impact of COVID-19 on Women*, in <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women>.

³ Vedi WEF, (2019), *Global Gender Gap Report 2020*, Geneva. All'interno del *Global Gender Gap Index* oggi la Francia, con un valore di 0,781, occupa il 15° posto su 153 Paesi di cui si tiene conto nel Report, seguendo - fra i paesi della UE - nell'ordine l'Islanda (1°), la Norvegia (2°), la Finlandia (3°), la Svezia (4°), l'Irlanda (7°), la Spagna (8°), la Germania (10°), la Lettonia (11°) e la Danimarca (14°). Dal Report nel nostro Paese l'unico ambito in cui si è raggiunta la sostanziale parità di genere è negli ambiti della tutela della salute e dell'istruzione, mentre per la partecipazione politica la distanza da colmare è enorme e di poco superiore al 73%.

⁴ Si v. Relazione ILO (2018) *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2018 - Global snapshot*, Ginevra.

testo lo smart working non ha di certo agevolato l'organizzazione del lavoro per le donne, che con la maggior parte del tempo impiegato ad assistere i figli e prive di assistenza hanno dovuto trascurare il lavoro con conseguenze in termini di efficienza e produttività. Orbene, se ci sono voluti vent'anni⁵ per implementare l'occupazione femminile dell'11%, cosa accadrà adesso?

Queste considerazioni ci conducono ad una prima riflessione: cosa significa oggi sostenere la parità di genere? Ragionare solo in termini di parità retributiva e di carriera, o di misure che incentivino le assunzioni o l'abbattimento del maternal wall, o forse sarebbe più corretto affermare il diritto all'espressione dei talenti femminili, in un'ottica di valorizzazione di tutte le diversità, innanzitutto di pensiero? Cioè, di una precondizione per innovare e quindi incidere alle radici sul tema del divario di genere.

Come innanzi detto, nonostante numerosi contributi scientifici dimostrino quanto il talento femminile possa risultare determinante per la crescita economica e sociale, anche in periodi come quello attuale, altra riflessione è che ancor oggi è innegabile riconoscere che i pregiudizi sulle donne nel mondo del lavoro sono ancora forti, pur non trascurando i cambiamenti intervenuti nella configurazione della famiglia contemporanea sia sul piano relazionale, sia su quello strutturale, così come vanno considerate le nuove forme familiari che scompaginano il tradizionale modo di pensare la famiglia e di concepire i ruoli del maschile e del femminile, e la stessa idea di coppia e dei differenti modi di viverla e di concepirla.

Dal Rapporto fornito dall'Ispettorato del Lavoro (INL) è emerso che nell'anno 2019 oltre 37.611 neomamme lavoratrici hanno presentato le dimissioni⁶. La maggior parte delle motivazioni riguarda l'estrema difficoltà nel conciliare lavoro e crescita dei figli più piccoli. Si tratta, come sempre, di dimissioni volontarie (49.000), ma alla base c'è sempre il solito problema: la conciliazione dei tempi di vita con quelli del lavoro e la sostenibilità economica di servizi essenziali (asilo nido, baby sitter, rigidità da parte delle aziende). Ciò dimostra una enorme incapacità di accogliere la

⁵ Organizzazione internazionale del lavoro, *Prospettive occupazionali e qualità del lavoro di assistenza e cura in Italia*, OIL, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-europe/-ro-geneva/-ilo-rome/documents/genericdocument/wcms_633509.pdf

⁶ Dati forniti dall'Ispettorato del Lavoro (INL), <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Relazione-Convalida-Dimissioni-anno-2019.pdf>.

genitorialità nel mondo del lavoro come una risorsa, e conferma che la diversità di genere è in aumento. Se da un lato emerge che le donne hanno migliori risultati negli studi e maggior versatilità e capacità di adattamento, dall'altro risulta che, una volta entrate nel mondo del lavoro le donne si trovano penalizzate, specie se hanno figli, con peggiori prospettive retributive e di carriera, soprattutto nel settore privato, anche in considerazione di politiche inadeguate e dell'assenza di strumenti di politica finanziaria (comprese le necessarie modifiche da apportare al bilancio di genere), che consentano di valutare l'impatto delle scelte di finanza pubblica sull'equilibrio tra uomini e donne⁷.

Di poi, se estendiamo il campo di indagine al mondo della ricerca scientifica è indubbio che i pregiudizi anche nel mondo della ricerca ed accademico sono ancora forti, soprattutto nell'ambito tecnico scientifico e nel collegato mondo del lavoro. Se si esaminano i dati relativi alla distribuzione di genere nelle università europee, in corrispondenza ai diversi passaggi della carriera scientifica, si rileva che la presenza femminile, maggioritaria nelle posizioni iniziali, dall'iscrizione ai corsi di studio universitari fino al conseguimento della laurea, si contrae progressivamente dal dottorato in poi, fino a ridursi notevolmente tra i professori ordinari.

La metafora che viene spesso usata per descrivere questo fenomeno è quella della *leaky pipeline*, ovvero la conduttura che perde risorse preziose, dal momento della laurea fino al conseguimento di un percorso professionale nella ricerca scientifica⁸. Emblematico è il caso dei percorsi di studi e delle professioni STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) dove il rischio di non

⁷ Si v. I. VISCO, Intervento del Governatore della Banca d'Italia al Convegno di presentazione del n. 3/2019 della rivista *Economia Italiana*, *Gender gaps in the Italian economy and the role of public policy*, Roma, 2019. Il bilancio di genere o *gender budgeting*, valuta in ottica di genere le scelte politiche e gli impegni economici-finanziari di un'amministrazione, perseguendo la sua specifica mission e cioè, la promozione di un'effettiva e reale parità tra donne e uomini) integra il bilancio con l'analisi della variabile di genere.

⁸ La Commissione Europea ha realizzato il report '*She Figures 2018*', in https://ec.europa.eu/info/publications/she-figures-2018_en, che contiene l'aggiornamento sulle statistiche di genere prodotte dagli Stati membri e i nuovi indicatori da considerare nelle analisi di genere. Viene evidenziato come l'Europa stia procedendo nell'attivare processi che portino all'uguaglianza di genere nelle carriere scientifiche e nei contesti di ricerca ed innovazione. Cfr. <http://ustat.miur.it/indicatori/indicatori-internazionali-progetto-she-figures/Indicatori internazionali>.

incoraggiare le donne a parteciparvi è duplice, in termini di opportunità e di occupazione, in primis, e di non partecipazione allo sviluppo e all'utilizzo di nuove tecnologie, favorendo in tal modo una discriminazione automatizzata⁹. È quindi quanto mai necessario analizzare l'impatto che l'innovazione, la rivoluzione digitale e complessivamente i cambiamenti in atto nell'organizzazione del lavoro hanno sulla condizione delle donne e ragionare sulle misure da attuare per contrastare questo fenomeno e colmare questo divario nelle materie scientifiche.

L'indagine Ocse 2018 *'Going digital: the future of work for women'*, nell'analizzare le conseguenze della digitalizzazione sulla condizione delle donne nel mercato del lavoro con riferimento a due variabili, l'automazione e la maggiore flessibilità delle modalità e negli orari di svolgimento del lavoro, pone in evidenza il rischio che la transizione al digitale e l'innovazione possano rappresentare tanto una opportunità, quanto un ulteriore svantaggio per le donne. Difatti, se la flessibilità, sempre su base volontaria, può essere un utile misura a favore della condizione della donna nel mercato del lavoro, dall'altro, l'automazione rischia, invece, di penalizzare fortemente la componente femminile, essendo le loro mansioni spesso non qualificate e quindi facilmente automatizzabili dalla tecnologia con la conseguente perdita del posto di lavoro¹⁰. Nel report si

⁹ Secondo l'ITU, l'agenzia dell'ONU specializzata nelle ICT, persiste un divario sostanziale: nel 2019 la percentuale di donne che utilizzano internet a livello globale è del 48%, rispetto al 58% degli uomini. In termini relativi, ciò significa che il divario globale degli utenti di internet è del 17%. L'acquisizione di competenze per utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) consentirebbe alle donne l'opportunità di avviare nuove attività, di accedere a nuovi mercati, di trovare lavori meglio retribuiti e accedere all'istruzione, nonché a servizi finanziari, con conseguente crescita del prodotto interno lordo. <https://www.itu.int/en/media-centre/backgrounders/Pages/bridging-the-gender-divide.aspx>.

¹⁰ Ocse 2018 *'Going digital: the future of work for women'* <http://www.oecd.org/going-digital/>. Il report sviluppa le sette aree di interesse individuate nel 'modello politico integrato' che dovrebbero consentire ai soggetti interessati dalla digitalizzazione di ripensare la trasformazione digitale di guisa che le sue caratteristiche possano essere sfruttate al meglio per generare benessere e fornisce informazioni aggiornate sullo stato della trasformazione digitale mappando degli indicatori su una vasta gamma di aree tematiche (dall'educazione e innovazione, agli scambi e ai risultati economici e sociali) e confrontandoli anche con le attuali tematiche di politica digitale. L'obiettivo è quello di espandere le conoscenze per politiche rivolte alla crescita del benessere nell'era digitale. In questa prospettiva il report propone nove azioni per costruire la prossima generazione di dati e indicatori in grado di affrontare le sfide della trasformazione digitale: 1) rendere visibile la trasformazione digitale nelle statistiche economiche;

rileva che nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE le donne, in media rispetto agli uomini, tendono a lavorare in posti di lavoro che hanno un più alto livello di mansioni ICT. Ciò nonostante, nel 2017, la maggior parte dei programmatori informatici di età compresa tra 16 e 24 anni era di sesso maschile. Inoltre, se dai dati OCSE si riscontra un'equa distribuzione tra uomini e donne nelle cosiddette 'soft skill', invece, per quanto attiene alle competenze specialiste ITC le percentuali si riducono notevolmente: solamente l'1,4% delle lavoratrici di sesso femminile possiede le competenze specialistiche ICT, contro il 5,5% degli uomini. L'analisi di tali percentuali conferma la necessità della adozione di politiche volte a facilitare ed incrementare l'accesso delle donne alle nuove tecnologie ed a promuovere nuove modalità di lavoro attraverso di esse, nonché ad assicurare politiche di sostegno dei lavoratori delocalizzati; infine, di prevedere sistemi di protezione sociale per queste nuove forme di lavoro¹¹.

Con la conseguenza che, se si riflette su come la tecnologia e l'intelligenza artificiale stanno disegnando la società, e conseguentemente il mercato del lavoro, proprio perché programmate prevalentemente da uomini, è prevedibile che tenderanno ad aumentare le disparità di genere, perché gli algoritmi alla base degli sviluppi continueranno a riproporre stereotipi di genere all'interno di quei sistemi automatizzati che impattano sul nostro quotidiano, riproponendo, anzi addirittura ampliando le stesse disuguaglianze nel nostro attuale sistema sociale¹². Appare evidente come sia compito dei governi evitare che la digitalizzazione possa avere un impatto

2) comprendere gli impatti economici della trasformazione digitale; 3) misurare il benessere nell'era digitale; 4) progettare nuovi approcci alla raccolta dei dati; 5) monitorare le tecnologie di trasformazione (in particolare IoT, IA e blockchain); 6) dare senso ai dati e ai flussi di dati; 7) definire e misurare le competenze necessarie nell'era digitale; 8) misurare la fiducia negli ambienti online; 9) valutare i punti di forza digitali dei governi (OECD (2019), *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311992-en>).

¹¹ Il congedo di maternità tradizionale può funzionare come protezione solo se vi sia ancora un lavoro a cui tornare alla fine del congedo, e gli effetti dirimpenti delle nuove tecnologie rendono più incerta la sopravvivenza dei posti di lavoro o anche delle aziende; mentre le lavoratrici autonome potrebbero comunque sentirsi obbligate a tornare al lavoro molto rapidamente per mantenere la loro base di clienti contro i potenziali concorrenti.

¹² Si v., P. CORNA PELLEGRINI, Amministratore delegato e D.G. di Allianz Partners, Presidente del Comitato Scientifico del Winning Women Institute, Intervento al Forum sulla Meritocrazia, 2020, <https://forumdellameritocrazia.it>.

negativo sul mercato del lavoro, ed in particolare di quello delle donne, e proporre politiche tese a garantire che il cambiamento tecnologico non aumenti il divario di genere esistente, ma costituisca uno strumento di inclusione.

Parità di genere e parità delle opportunità sono fattori essenziali non solo dal punto di vista dell'equità sociale, ma anche per quanto riguarda la crescita economica. Da qui la necessità di esaminare, da una prospettiva socio economica e giuridica, le discrasie esistenti nel percorso di studio delle donne e nel mercato del lavoro in un'ottica di genere, i fattori che ostacolano o rallentano l'occupazione femminile nel campo pubblico e privato, facilitando l'accesso delle donne ai lavori legati alle STEM¹³.

Le nuove tecnologie, anzi, potrebbero porre sfide specifiche agli attuali livelli di uguaglianza di genere raggiunti ed aprire nuove opportunità per l'uguaglianza. L'intelligenza artificiale (IA) è diventata un settore di importanza strategica e un fattore trainante per il progresso economico, ma rischia di aggravare le disparità di genere in assenza di una partecipazione delle donne¹⁴.

Affermare il diritto all'espressione dei talenti femminile, in un'ottica di valorizzazione di tutte le diversità, soprattutto di pensiero, è una precondizione per rinnovare e, quindi, un fattore di successo per qualsiasi realtà. La valorizzazione del potenziale femminile deve passare da una logica di garanzia di parità a quella di pari opportunità in una prospettiva delle differenze¹⁵: trasformare le differenze in risorse creative di valore e in vantaggio competitivo nel processo di organizzazione delle aziende pubbliche e private.

Numerose sono state le disposizioni normative emanate a livello comunitario e nazionale a tutela della diversità dell'individuo,

¹³ In tutti i paesi OCSE (2015), solo il 35% dei laureati in scienze naturali o ingegneria erano donne e, tra i laureati terziari in informatica, la quota scende al 20%. Dai dati MIUR 2016, il 36,5% donne è presente nelle lauree STEM, rispetto al 78,5% nelle lauree umanistiche. La priorità sarebbe l'eliminazione di una 'segregazione culturale' di genere per ambito di studio (materie scientifiche).

¹⁴ Commissione europea, *Libro bianco sull'intelligenza artificiale - Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia*, COM(2020) 65 definisce la strategia europea in questo settore, fondandola sui valori e sui diritti fondamentali dell'UE, tra cui il principio di non discriminazione e la parità di genere, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_it.pdf.

¹⁵ A. GRACCHI, (a cura di) *Diversity Management - Valorizzare le differenze: nuovi modelli di pari opportunità*, F. Angeli, Milano, 2002, contributo di M. PORCELLI, ed altri, Tavola Rotonda. *La valorizzazione del potenziale femminile nelle organizzazioni*.

inteso sia come soggetto giuridico titolare di diritti e doveri, sia come soggetto lavoratore inserito nel processo produttivo, a dimostrazione dell'impegno della Unione europea verso la parità di genere. Del resto, già nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) il principio di non discriminazione è indicato come uno dei principi generali per il godimento dei diritti umani, così come nella Convenzione delle Nazioni Unite (1975) sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. Ciò nonostante, sebbene l'Unione europea sia formalmente impegnata verso la parità di genere, il divario di genere come evidenziato dall'EIGE nel 2019 persiste ancora in misura significativa, soprattutto in ambito retributivo¹⁶. A livello internazionale, già nel 1951 l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), che rappresenta la più importante organizzazione mondiale per la tutela dei diritti dei lavoratori, aveva approvato la *'Convenzione sull'uguaglianza di retribuzione tra la manodopera maschile e la manodopera femminile'*¹⁷.

Successivamente, la parità di genere diventò uno degli obiettivi della Unione europea e condizione fondamentale per il conseguimento degli obiettivi europei di crescita, occupazione e coesione sociale.

Con il Trattato di Roma del 1957, che segna la nascita della Comu-

¹⁶ Si v. EIGE (2019), *Indice sull'Uguaglianza di Genere 2019*: Italia, Vilnius. Secondo lo European Gender Equality Index, inquadrando l'Italia nel più ampio scenario europeo, il nostro Paese si posiziona al 14° posto nel contesto UE, con 63.0 punti su 100, al disotto di ben 4.4 punti con la media europea. L'European Institute for Gender Equality (EIGE), è l'agenzia indipendente dell'UE che si occupa di monitorare i progressi degli Stati sull'uguaglianza di genere, istituito per sostenere e rafforzare la promozione dell'uguaglianza di genere, e promuovere la lotta contro tutte le discriminazioni basate sul sesso e sensibilizzare le cittadine e i cittadini dell'UE, in materie di uguaglianza di genere.

¹⁷ Fondata in seno alla Società delle nazioni nel 1919, dopo la fine della I guerra mondiale, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro confluì successivamente, nel 1946, nelle Nazioni Unite, di cui fu la prima agenzia specializzata finalizzata alla promozione di un lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana per uomini e donne. Cfr. Voce *Organizzazione internazionale del lavoro*, enciclopedia on line treccani, www.treccani.it. Sui profili storici e organizzativi dell'OIL, si v. il sito dell'organizzazione, www.ilo.org; B. DE MOZZI, L. MECCHI, A. SIZIA, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel Centenario*, in *Lavoro Diritti Europa*, Rivista nuova di Diritto del Lavoro n.2, 2019. Nel rapporto *Decent work* (1999), si sottolinea che l'obiettivo primario dell'ILO è garantire che tutti gli uomini e le donne abbiano accesso ad un lavoro produttivo, in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana.

nità europea, le pari opportunità all'art. 119 vennero riconosciute come un valore dell'Unione europea, anche se circoscritto all'aspetto retributivo¹⁸. L'art. 119 del Trattato CEE (poi corrispondente all'art. 141 del Trattato istitutivo della Comunità Europea) stabiliva infatti che *‘Ciascuno Stato membro assicura durante la prima tappa, e in seguito mantiene, l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro’*¹⁹.

L'art. 119 del Trattato CEE, in seguito modificato dall'art. 141 TCE²⁰ ed oggi dall'art. 157 TFUE²¹, di certo ha rappresentato una significativa tappa nel processo di integrazione, introducendo il principio di parità tra uomo e donna tra le missioni della Comunità europea (art.2 TCE), se pur limitandosi al divieto di discriminazione salariale.

Inoltre, nel ribadire il concetto di parità di retribuzione, all'art. 2 comma 1, n.7 venne inserita nel TFUE all'art 19, per la prima volta, una clausola antidiscriminatoria, affermando il divieto di

¹⁸ Sulla realizzazione della parità di genere sul piano giuridico nel diritto dell'Unione europea, cfr. E. TIRA, *Il ruolo delle istituzioni europee nella realizzazione della parità di genere*, in www.forum costituzionale.it, luglio 2019; B. PEZZINI, A. LORENZETTI, *Il principio di parità tra uomo e donna nell'integrazione europea: costruzione del genere e costruzione dell'uguaglianza*, in P. Gargiulo (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione Europea. Quale modello sociale europeo*, ESI, 2011, 81.

¹⁹ Sulla diretta applicabilità dell'art. 119 si v. la sentenza Defrenne, 4 C-43/75. Nel giudizio promosso da una hostess della compagnia area Sebena, veniva chiesto alla C.G.C.E. di pronunciarsi circa l'effetto diretto di una disposizione del Trattato contenente un obbligo di realizzare un obiettivo sociale di una norma quale l'art. 119 (ora 141) che alla luce della formulazione linguistica altro non era che una norma di principio finalizzata all'enunciazione generale del diritto ad una retribuzione uguale per lavori equivalenti.

I primi studi sulla condizione femminile inizialmente si concentrarono prevalentemente sul concetto di pari opportunità in termini di uguaglianza giuridica e sociale fra uomini e donne, focalizzandosi sui temi della non discriminazione, sulla parità nei livelli retributivi e la progressione di carriera. Cfr. M. ANDRIOLO, M. VIASSONE, *Donne e management. Una questione di opportunità*, F. Angeli, 2016.

²⁰ In virtù del Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1992.

²¹ L'attuale assetto dell'Unione è stabilito dal Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 dai Governi di 27 Stati ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009, dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti. Il Trattato di Lisbona ha riformato i Trattati allora esistenti, ovvero il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, con una tecnica di tipo emendativo; mentre il Trattato sull'Unione europea viene modificato, il Trattato che istituisce la Comunità europea viene ridenominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (cd. TFUE).

discriminazione, oltre che per sesso, razza, origine etnica, religione, convinzioni personali, tendenze sessuali ed handicap, anche per età, delegando il Consiglio a prendere i “*provvedimenti opportuni*” per combattere le discriminazioni e realizzare una effettiva eguaglianza.

Un concetto, quest’ultimo, che però va “riempito” di contenuti, affinché non rimanga solo una mera dichiarazione di principio, ma si avvicini a quella che Platone definiva “*la vera e ottima uguaglianza*”, cioè l’eguaglianza sostanziale²².

In realtà, in quegli anni, non si riscontrò alcun progresso significativo nell’accesso al mondo del lavoro, nella progressione nelle carriere, oltre che sul piano salariale. A questa fase risalgono la Direttiva 75/117/CEE del Consiglio del 10 febbraio 1975, per il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all’applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e femminile; la Direttiva 76/207/CEE del Consiglio del 9 febbraio 1976, relativa all’attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l’accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, non limitandosi solo alla discriminazione salariale²³. Nella stessa direzione si posero, la Direttiva 79/7/CEE del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale²⁴ (principio poi esteso con la Direttiva 86/378/CEE del 24 luglio 1986 successivamente modificata dalla Direttiva 96/97/CE del Consiglio del 20 dicembre 1996, al settore dei regimi professionali di sicurezza sociale²⁵); e la

²² Platone, nella sua opera principale, *Repubblica* (455d), si interroga sul problema delle donne come problema politico di tutti. Il progetto esposto in *Repubblica* è un progetto di giustizia, di ‘poter essere’, di eliminazione dei conflitti all’interno della comunità. Il filosofo, pur non essendo un femminista, ritiene che debba essere data alle donne la stessa istruzione, gli stessi diritti e gli stessi ruoli che vengono dati agli uomini, in modo che possano dimostrare le proprie capacità. Tuttavia, Platone, sostenendo l’irrelevanza della differenza sessuale per l’assegnazione delle occupazioni, finisce con l’essere discriminatorio e sessista imponendo a tutti un modello uniforme, cioè si limita ad un femminismo dell’uguaglianza, invece di un femminismo ‘della differenza’. *Amplius*, G. SISSA, *Platone, Aristotele e la differenza dei sessi*, in G. DUBY, M. PERROT, *Storia delle donne, L’antichità*, a cura di P. SCHIMITT PANTEL, Roma-Bari, Laterza, 1997. 72-73.

²³ Cfr. Allegato II Direttiva 76/207/CEE (GU L 39 del 14.02.1976).

²⁴ Cfr. Allegato III Direttiva 79/7/CEE (GU L 6 del 10.01.1979).

²⁵ Cfr. Allegato IV Direttiva 86/378/CEE (GU L 225 del 12.08.1986) e Direttiva

Direttiva 86/613/CEE dell'11 dicembre 1986, relativa all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla tutela della maternità.

Nel corso degli anni Ottanta, in un contesto politico caratterizzato dalla crisi economica e dalla ripresa di approcci liberisti nonché dalla presenza di governi conservatori nell'Unione europea (Regno Unito, Belgio, Olanda e Danimarca), si assistette ad un rallentamento delle politiche a favore delle pari opportunità, tant'è che la Commissione europea impiegò una strategia diversa attraverso il sistema delle *soft laws*²⁶. Difatti, fino all'inizio degli anni Novanta, si sviluppò il diritto comunitario secondario, sia in materie direttamente attinenti alla parità di trattamento nell'accesso all'occupazione e ai luoghi di lavoro, sia in materie collegate, quali la tutela della maternità e della paternità o della parità nell'accesso alla tutela sociale ed ai sistemi di sicurezza sociale, in modo da consentire l'obiettivo della parità di trattamento fra i generi. Non va sottaciuto che in questo periodo (anni 80/90) il processo di scolarizzazione, con l'aumento del tasso di istruzione fra le donne, oltre ad essere fonte di acquisizione e conoscenza dei propri diritti, contribuì a rafforzare la figura femminile nel sistema lavorativo e garantire stabilità dell'offerta formativa e lavorativa.

Solo negli anni Novanta la politica di pari opportunità si sviluppa ulteriormente mediante importanti direttive (su parità nelle retribuzioni, maternità ed allattamento). In seguito alla ratifica del Trattato di Maastricht (TUE)²⁷ vengono adottate importanti

96/97/CE del Consiglio, del 20 dicembre 1996, che modifica la Direttiva 86/378/CEE relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nei regimi professionali di sicurezza sociale (GU L 46 del 17 febbraio 1997), 20.

²⁶ Di fronte alla resistenza degli Stati verso una legislazione avanzata contro la discriminazione di genere, la Commissione europea adottò una strategia alternativa, ma efficace: quella delle cosiddette *soft laws*: raccomandazioni, atti programmatici e di indirizzo, regolamenti: norme prive di efficacia vincolante diretta.

²⁷ Il Trattato di Maastricht, o Trattato sull'Unione europea (TUE) firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre 1993, ha gettato le basi per la moneta unica, l'euro, ampliando in maniera significativa gli ambiti di cooperazione fra i paesi europei, istituendo la cittadinanza europea, che significa poter scegliere in quale Stato membro risiedere e poter spostarsi liberamente nell'UE; una politica estera e di sicurezza comune; una cooperazione più stretta a livello giudiziario e di polizia in materia penale. Inoltre, ha istituito la Banca centrale europea (BCE) e il

direttive e raccomandazioni relativamente al mercato del lavoro e al trattamento sui luoghi di lavoro, nonché in tema di lavoro a tempo parziale; viene poi, sancita espressamente la legittimità delle discriminazioni positive, ovvero di quelle misure che danno alle donne la priorità rispetto agli uomini in settori dove hanno maggiore difficoltà ad affermarsi²⁸. Ma questo processo subisce un ulteriore impulso con il riconoscimento formale del gender mainstreaming con il Trattato di Amsterdam che, come innanzi detto, ha posto la parità tra i sessi tra gli obiettivi dell'Unione (articolo 2 TUE) e i compiti della Comunità, da perseguire tramite l'attuazione di politiche e azioni comuni (articoli 2 e 3 TCE). Va ricordato che, a livello internazionale, di mainstreaming, ovvero di principio di integrazione orizzontale, si iniziò a parlare a partire dalla Quarta Conferenza mondiale delle N.U. sulle donne tenutasi a Pechino nel 1995, "Uguaglianza, Sviluppo e Pace", in cui vennero riaffermati i Diritti umani delle donne, l'empowerment femminile e il gender mainstreaming, e gli Stati membri vennero invitati ad adottare una strategia integrata complessiva volta a favorire la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale in una prospettiva di uguaglianza di genere attraverso un approccio orizzontale²⁹. Ciò implica una serie di attività fra loro strettamente collegate: in primo luogo, raggiungere l'uguaglianza e l'equità fra uomini e donne a livello locale, regionale, nazionale e globale; riorganizzare in una prospettiva di genere i ministeri ed i dipartimenti e l'intera organizzazione amministrativa, realizzando una formazione di genere dei dipendenti³⁰; prevedere una pro-

Sistema europeo di banche centrali.

²⁸ In tal senso, si ricorda la Direttiva 97/81/CEE del Consiglio del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES; Direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES; la Raccomandazione 96/694/CE del Consiglio del 2 dicembre 1996, riguardante la partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale; la Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 5 ottobre 1995, concernente l'immagine dell'uomo e della donna nella pubblicità e nei mezzi di comunicazione; la Risoluzione del Consiglio del 27 marzo 1995, riguardante la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale.

²⁹ Nella Piattaforma di Pechino viene affermato che *‘L'uguaglianza tra donne e uomini appartiene alla sfera dei diritti umani ed è una condizione necessaria per la giustizia sociale, ma è anche un requisito essenziale e fondamentale per l'uguaglianza, lo sviluppo e la pace’*.

³⁰ Per genere si intendono i ruoli, i comportamenti, le attività socialmente costruiti che

spettiva di genere in tutte le fasi di progettazione delle politiche e dei programmi pubblici; aumentare il numero delle donne nei luoghi decisionali, sia nel settore pubblico che in quello privato; trasformare rapporti e strutture ineguali consentendo una partecipazione attiva delle persone svantaggiate e delle donne³¹. La Piattaforma d'Azione approvata dalla Conferenza di Pechino è tutt'oggi il testo politico più rilevante e di riferimento delle donne di tutto il mondo, anche se ad oggi nessun Paese ha ancora raggiunto una piena equità di genere³².

In tema di parità di genere, va poi ricordata la Carta Sociale Europea Riveduta (CSER) del 1996, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa che, unitamente al Comitato Europeo dei diritti sociali, tutela l'uguaglianza salariale all'art. 4, §3, ribadendo all'art. 20 il diritto alla parità di opportunità e ad un eguale trattamento nell'accesso al lavoro, nelle condizioni di impiego e di lavoro (ivi compresa la retribuzione), nella tutela in caso di licenziamento e reinserimento professionale, nell'orientamento, nella formazione professionale nonché nelle progressioni di carriera, comprese le promozioni.

Ma tappa fondamentale in questo processo lento e faticoso nella realizzazione della parità, si ha con il Trattato di Amsterdam (1997) con il riconoscimento formale del gender mainstreaming e la parità tra i sessi tra gli obiettivi dell'Unione (art. 2 TCE) ed i compiti della Comunità, da perseguire tramite l'attuazione di politiche e azioni comunitarie (artt. 2, 3 par.2 e 13 TCE), nonché mediante misure di incentivazione destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri per la realizzazione degli obiettivi di lotta alla discriminazione (art. 19 TCE). La norma sulla parità di retribuzione è stata poi integrata con la previsione di azioni positive volte a garantire un'eguaglianza reale (art. 141 TCE)³³.

una determinata società considera appropriati per donne e uomini (cfr. articolo 3, lettera c), della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica). In tema di formazione di genere si v. <https://eige.europa.eu/sites/default/files/genderequalitytrainingtoolkit.pdf>.

³¹ Cfr. Gender Analysis and Gender Planning Training Module for UNDP Staff, in www.undp.org/gender/tolls.htm.

³² Secondo alcuni Autori, le prime azioni in tema di mainstreaming, prima del loro riconoscimento costituzionale con il nuovo art. 3, comma 2 del Trattato, erano state intraprese a livello di *soft law* non vincolante. O. POLLICINO, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario Un profilo giurisprudenziale alla ricerca del nucleo duro del new legal order*, Giuffrè, 2005, 264.

³³ Art. 141 (ex art. 119) TCE : parità di retribuzione *'per uno stesso lavoro o per un lavoro*

Il tema della non discriminazione viene poi ripreso nel 2000 con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza), dove il principio di pari opportunità viene affermato all'art. 21 sancendo il divieto di qualsiasi forma di discriminazione fondata sul sesso, l'origine etnica o la razza, le convinzioni particolari e le opinioni politiche; mentre, all'art. 23, rubricato '*Parità tra uomini e donne*', viene confermato il principio di parità tra uomini e donne in tutti i campi della vita sociale, quello dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione; inoltre, all'art. 33, rubricato '*Vita familiare e vita professionale*', viene riconosciuto il diritto alla tutela contro il licenziamento per maternità ed il diritto al congedo di maternità retribuito oltre al congedo parentale³⁴.

Va però evidenziato che solo con la Direttiva 2002/73 il legislatore comunitario 'impone' agli Stati membri di tenere conto dell'obiettivo della parità tra gli uomini e le donne nel formulare ed attuare leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche ed attività nei settori di cui al paragrafo 1 (art.1bis), rimettendo agli Stati membri la responsabilità della sua applicazione.

Ma il quadro normativo sin qui delineato conferma le difficoltà e resistenze incontrate dal principio della parità retributiva tra uomini e donne nella sua attuazione negli Stati membri dell'Unione Europea³⁵.

Con l'approvazione del Trattato di Lisbona, nel 2007, avente valore giuridico vincolante, si giunge all'ultimo tassello del diritto primario dell'Unione Europea, e si rafforzano i principi già sanciti

di pari valore'.

³⁴ La Carta europea dei Diritti fondamentali, approvata dal Parlamento europeo il 14 novembre 2000 e proclamata ufficialmente dal Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2000 (da cui il nome "Carta di Nizza"), riprende in un unico testo, per la prima volta nella storia dell'Unione europea, i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei nonché di tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione. La Carta di Nizza ottiene valore giuridico vincolante per le istituzioni europee e gli Stati membri con il Trattato di Lisbona del 2009.

³⁵ M. ROSSILLI, *L'uguaglianza tra donne e uomini nel diritto comunitario e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in P. ARMELLINI, G. COTTA, B. PISA (a cura di), *Globalizzazione, federalismo e cittadinanza europea*, Franco Angeli, Milano, 2007, vol. I, 72 - 96. In tema di azioni di contrasto alla violenza maschile va ricordato che nei confronti della Convenzione di Istanbul, adottata dal Consiglio d'Europa nel 2011, strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza, la Polonia e la Turchia hanno comunicato l'avvio della procedura per l'uscita del Paese dalla Convenzione motivando l'esistenza nel testo di ideologie contrarie ai valori tradizionali.

nei precedenti Trattati in tema di uguaglianza e gender mainstreaming. Viene riaffermato all'art.1 bis il principio di uguaglianza tra donne e uomini (già enunciato agli artt. 2, 3 e 13 del previgente Trattato CE) statuendo che la parità tra donne e uomini è uno dei *'valori comuni agli Stati membri'*, ed inserendolo tra i valori (art. 2 TUE) e tra gli obiettivi (art. 3, par. 3 TUE) dell'Unione³⁶. Invece le disposizioni relative al principio di parità tra uomini e donne previste agli artt. 137 e 141 del Trattato CE confluiscono, in base al Trattato di Lisbona, negli art. 153 e 157 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'art. 8 del TFUE afferma che *'Nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne'*, mentre l'art. 10 TFUE prevede che *'Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale'*.

Oggi l'Unione Europea è retta, principalmente, da due trattati: il TUE (Trattato sull'Unione Europea)³⁷ ed il TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) in cui sono state inserite le disposizioni in materia di uguaglianza di genere. Inoltre, la Commissione Europea, prendendo atto che le disparità legate al genere hanno conseguenze dirette sulla coesione economica e sociale, sulla crescita sostenibile e la competitività, nonché sulle sfide demografiche, nel 2010 ha adottato una *Carta per le donne* per accrescere l'impegno dell'Ue e potenziare la promozione della parità tra donne e uomini, in Europa e nel mondo³⁸.

Inoltre, le Istituzioni comunitarie, oltre ai principi sanciti nei Trattati e nelle direttive, svolgono una costante azione di stimolo attraverso i programmi di finanziamento, i programmi di azione

³⁶ Il Trattato di Lisbona inserisce nel Trattato UE l'art. 3, che al 3 c. statuisce che: *'l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minori'*; l'art. 6, 1 c., riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta di Nizza), alla quale attribuisce lo stesso valore giuridico dei Trattati.

³⁷ Art. 2 TUE (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).

³⁸ La Carta è stata adottata in occasione della giornata internazionale della donna 2010 e del 15° anniversario della conferenza mondiale dell'ONU sulle donne.

per le pari opportunità, le più recenti indicazioni strategiche elaborate con cadenza quinquennale³⁹.

Infatti, la Commissione europea nella Strategia per la parità di genere 2020-2025 prevede un'azione incentrata principalmente su tre punti: la promozione di un'Unione Europea libera dagli stereotipi di genere; la promozione della parità di genere all'interno dell'economia (*gender pay transparency*) e una maggiore partecipazione delle donne ai processi politici e decisionali, in quanto ancora sottorappresentate in posizioni di leadership⁴⁰. Concretamente, questa nuova strategia promette di integrare la prospettiva di genere in tutte le politiche dell'UE. Nella stessa linea si è posta anche l'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030 delle Nazioni Unite che prevede 17 obiettivi di sviluppo sostenibile articolati in 169 target da raggiungere entro il 2030⁴¹. Fra questi l'obiettivo numero 5 dell'Agenda, denominato "Parità di Genere" (Gender Equality), viene considerato non solo come diritto fondamentale dell'umanità, ma come fondamento necessario per uno sviluppo sostenibile⁴². Tuttavia, nonostante le politiche perseguite dalle Istituzioni europee rivolte alla realizzazione di un miglior equilibrio tra le due sfere, il "gender pay gap" è tuttora presente in tutti i paesi europei, così come sono arretrati tutti gli obiettivi legati alla 'questione di genere', come il miglioramento dell'equilibrio di genere nel processo decisionale economico o le misure contro la violenza verso le donne. In altri termini, si registra uno scollamento tra impianto normativo e situazione reale che dimostra che manca tuttora quel cambiamento culturale necessario per colmare i divari di genere sia qualitativi che quantitativi tra donne e uomini.

³⁹ Cfr. Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015 della Commissione europea del 21 settembre 2010, COM (2010) 491.

⁴⁰ Si v. Strategia per la parità di genere 2020-2025, pubblicata il 5 marzo 2020, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_358.

⁴¹ L'Agenda 2030 è un piano di azione con obiettivi che entro il 2030 dovranno essere raggiunti da tutti i Paesi del mondo che lo hanno adottato e che tiene conto dell'integrazione fra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile (ambiente, economia e società), oltre al pilastro istituzionale che ha caratteristiche trasversali.

⁴² In un contesto internazionale in cui le politiche culturali sono sempre più marginalizzate, una interpretazione sociale della cultura nei dibattiti sullo sviluppo sostenibile contribuirebbe a migliorare i benefici sociali ed ambientali ed a promuovere processi di trasformazione sociale; e le donne, con la loro capacità di resilienza e di empowerment, possono contribuire in modo determinante alla formulazione di politiche efficaci in ordine al miglioramento della governance ambientale, allo sviluppo umano della smart city.

Come rilevato da alcuni Autori, ‘a livello europeo si sta ormai ammettendo che il progresso verso la parità sta registrando una battuta di arresto e che occorre riportare la parità di genere nella lista di priorità dell’Unione con provvedimenti efficaci, che vadano oltre le (vuote) dichiarazioni di intenti’⁴³. Occorrerebbe che essa venisse percepita come questione di carattere generale all’interno di un sistema in grado di riconoscere la necessità di valorizzare la partecipazione delle donne nella società in tutte le sue espressioni, anche attraverso precisi obblighi normativi.

2. L’Italia delle disparità di genere: politica delle discriminazioni di genere o politica delle pari opportunità?

Nell’ambito degli studi di genere non sfugge l’importanza della centralità dello strumento giuridico come potente dispositivo di stabilizzazione delle discriminazioni di genere⁴⁴. Il ruolo del diritto non è limitato ad assicurare mere quote o a rimediare a situazioni di discriminazione femminile o di violenza di genere, bensì a concepire una politica di opportunità in termini di eguaglianza, di condivisione e di gestione del potere.

Questo conferisce al concetto di parità una dimensione molto più ampia e rivoluzionaria, innovativa rispetto ad una politica delle pari opportunità concepita come semplici ‘riserve’: parità che non cancelli le differenze ma miri a promuovere una trasformazione qualitativa del principio di eguaglianza che si traduca effettiva-

⁴³ D. GOTTARDI, *La forza e la debolezza: la normativa e le politiche contro le discriminazioni in Europa*, Diritto e genere, temi e questioni, Trento, 2020, 26. Già nel 1957, V. CRISAFULLI, *Una ‘manifesta infondatezza’ che non sussiste*, in Foro it. 1957, III, 44, in nota alla sentenza del C.d.S. del 18 gennaio 1957, n. 21, ivi, 41, in cui si ribadiva l’esclusione delle donne dalla magistratura ordinaria, scriveva: ‘Anche in molti che non sono affatto, o non si considerano, retrivi e codini, l’idea di essere giudicati da donne provoca un senso di fastidio nel quale confluiscono moventi irrazionali sedimentati da generazioni nel fondo dei nostri animi e persino veri e propri complessi ancestrali, né ho ritegno a confessare che una tale reazione istintiva ed emozionale la conosco bene io stesso per esperienza diretta, ragione di più per sentirci in dovere di fare appello a tutte le nostre facoltà critiche e razziocinanti visitando le tenebre dell’irrazionale e con esse disperdendo gli idola tribus’. Questo passo verrà citato nel corso del dibattito parlamentare sulla riforma dell’art. 51 Cost..

⁴⁴ B. PEZZINI, *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*. Vol. 2: Lezioni, casi, materiali, Sestante, 2012; S. SCARPONI (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, Padova, 2016; M. D’AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Cortina Raffello, 2020.

mente in azioni positive volte a realizzare una democrazia paritaria⁴⁵ rimuovendo i soliti stereotipi culturali. Ma una società rivolta a combattere le disparità e le gerarchie di ogni genere non nasce se non trova le pratiche per realizzarsi: azioni positive e norme antidiscriminatorie non sono sufficienti se non muta il contesto socioculturale ed anche linguistico. Diversamente si assisterebbe a diritti solo nominalmente garantiti⁴⁶.

In Italia, è solo con la Costituzione che il principio di parità di genere viene affermato, e non solo come diritto umano fondamentale, ma anche come dovere⁴⁷. Ma seppure la Costituzione dedichi numerosi articoli al principio di parità, come gli artt. 3, 29, 30, 31, 48, 51⁴⁸ e 117 co. 7⁴⁹, nel disporre all'art.37 che *'le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale e adeguata*

⁴⁵ S. SCARPONI S., *Il principio di eguaglianza uomo/donna fra divieti di discriminazione e promozione delle pari opportunità*, in EAD, 2014.

⁴⁶ In tal senso, T. CASADEI, *Democrazia paritaria: una questione non meramente 'quantitativa'*, in *Diritto e (dis)parità*, Roma, Aracne, 2017, cap. 3, 135.

⁴⁷ Va ricordato che in tema di parità, solo con la legge n.1176 del 17 luglio 1919 venne eliminata per le donne l'autorizzazione maritale, riconoscendo loro capacità giuridica; in tal modo, veniva consentita alle donne la possibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa e di accedere ad impieghi pubblici. Successivamente, con il regime fascista, nel 1926 le donne vengono escluse dalle cattedre universitarie e dai licei e viene imposta una quota non superiore del 10% negli impieghi pubblici con il dimezzamento dei salari. Nel 1946 venne concesso il diritto di voto alle donne.

⁴⁸ Modifica avvenuta con la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, che al c. 1 dell'art. 51 della Costituzione dispone: *'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'*, aggiunge il periodo finale: *'A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini'*. L. PALADIN, (voce) *Eguaglianza* (dir. cost.), in Enc. dir., XIV, Milano, 1965; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in Giur. cost., 1992, I, 582 ss.; P. COMANDUCCI, voce *Uguaglianza*, in *Enciclopedia Italiana - Appendice 2000*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2000, 916 ss.; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza e differenza: sono veramente incompatibili?*, in G. BONACCHI, A. GROPPI (eds.), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Laterza, 1993; ried. in GIANFORMAGGIO 2005, 33-61; A. SIMONATI, *La parità di genere in Italia: la giuridificazione dell'uguaglianza sostanziale, fra tutela di diritti individuali e interesse della collettività*, in *Nuove autonomie*, 2015, n. 3, 57 ss..

⁴⁹ Art. 117, 7 comma: *'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'*.

*protezione*⁵⁰, sembra limitare la funzione genitoriale alle donne⁵¹. Dall'ampio dibattito fra i costituzionalisti emerge che, al di là del tenore dei principi costituzionali e dei cambiamenti intervenuti nel testo stesso della Costituzione, nella realtà non sembra che vi sia una sensibilità generale dell'obiettivo della parità di genere come elemento essenziale per lo sviluppo ed il benessere economico della società. Ad oggi, purtroppo, le differenze di genere rimangono marcate e presentano per certi versi una dinamica ancora più preoccupante: il contesto sociale non sembra maturo per un profondo cambiamento culturale, e la tanto declamata parità viene spesso avvertita come una mera dichiarazione di principio. Il panorama sociale dopo l'entrata in vigore della Costituzione è rimasto per lungo tempo invariato ed i principi sanciti dalla Carta costituzionale stentano ancor oggi ad essere attuati condizionati da logiche, culture e ideologie complesse.

Del resto, se guardiamo al percorso legislativo si rileva che solo negli anni Sessanta si raggiungono dei risultati significativi con la l. 9 gennaio 1963 n.7, che vieta il licenziamento della lavoratrice per matrimonio, in attuazione dell'art. 37 della Costituzione sul lavoro e maternità, e con la l. 9 febbraio 1963 n.66, secondo la quale la donna può accedere a cariche, professioni e impieghi pubblici senza alcuna eccezione.

Successivamente, negli anni Settanta, si apre la stagione delle battaglie politiche: la legge sul divorzio e la riforma del diritto di famiglia (l.19 maggio 1975, n. 151).

⁵⁰ P. CARRETTI, *I diritti fondamentali libertà e diritti sociali*, Giappichelli, 2002; M.A. CATTANEO, *Uguaglianza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1999, 417-428; N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995.

⁵¹ Cfr. M. BARBERA, A. GUARISO, (a cura di) *La tutela antidiscriminatoria, fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, 2019; C. SOLERA, N. NEGRÌ, *Conciliazione famiglia-lavoro: strategia ex-ante o ex-post? Una analisi su coppie vulnerabili in un'area non metropolitana del Nord Italia*, in W. RINALDI, *Giustizia e Povertà. Universalismo dei diritti, formazione delle capacità*, Bologna, Il Mulino, 2008. La svolta in tema di responsabilità genitoriale si ha con la riforma del 1975, dove la tutela dei figli assume un rilievo preminente. Difatti, il mutamento non è solo terminologico: si passa dalla nozione di patria potestà a quella di potestà genitoriale, termine in linea con l'eliminazione delle disuguaglianze tra uomo donna. Successivamente, il regolamento europeo n.2201/2003, cd. Bruxelles II bis, abbandonando la vecchia concezione di 'potestà genitoriale', introduce il termine 'responsabilità genitoriale', divenuto anche alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale, principio fondamentale dell'attuale ordinamento ricavabile dall'interpretazione sistematica degli articoli 261,147 e 148 c.c., in relazione all'art. 30 Cost.. (in tal senso, Corte di Cass. n.10102 del 26.05.2004).

Tuttavia, il processo che porta alla parità reale è ancora lungo da venire: basta ricordare che la parità di retribuzione proclamata dall'art. 37 della Costituzione⁵² venne sancita solo nel 1977 con la l. n. 903 (cd. legge Anselmi). Ad essa seguì nel 1978 la l. n. 194 sull'interruzione di gravidanza (*Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza*).

Il legislatore in questa fase normativa si rivolse prevalentemente a tutelare il ruolo sociale della donna in relazione alla maternità e a reprimere le discriminazioni sul lavoro⁵³.

Negli anni Ottanta il dibattito sul concetto di gender si arricchisce di nuove riflessioni: oltre alla differenza tra uomini e donne, vengono prese in considerazione altre discriminazioni, come quelle culturali, sociali e razziali, differenze che rendono più complesse le forme che assume l'oppressione. Da una visione incentrata sull'eguaglianza si passa a ragionare su una modernizzazione del ruolo femminile sganciandola dalle costruzioni culturali imposte dalla società patriarcale.

Certamente in questi anni la condizione delle donne migliora considerevolmente da molti punti di vista: si consolida l'emancipazione economica e si riduce la differenza salariale tra i sessi, ma le donne si scontrano contro il mondo produttivo, istituzionale e politico non riuscendo ad accedere ai vertici di potere e ai ruoli di direzione⁵⁴.

⁵² E. CATELANI, *La donna lavoratrice nella sua 'essenziale funzione familiare' a settant'anni dall'approvazione dell'art. 37 Cost.*, in www.federalismi.it n.5, 2019, 67 e ss. 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.

⁵³ Fra i principali interventi normativi degli anni settanta, si ricorda la legge n. 898/70 sullo scioglimento del matrimonio; la legge n.300/70 (Statuto dei lavoratori); la legge n. 1044/1971 per l'assistenza all'infanzia che prevede l'istituzione di asili-nido pubblici; la legge n.1204/71, di riforma della legge sulla lavoratrice madre, che assicura un'efficace protezione fisica alle gestanti e contiene previsioni per la salvaguardia del posto di lavoro; la legge n.151/75, di riforma del diritto di famiglia, che stabilisce la parità dei coniugi e sostituisce la 'patria potestà' con la 'potestà parentale'; la legge n. 405/75 che istituisce i Consultori familiari; la legge n.194/78 sulla tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria di gravidanza.

⁵⁴ L'Italy Board Index 2019 evidenzia che il 35,8% delle cariche consiliari nei board direttivi risulta essere ricoperto da donne, ma solo l'8% delle donne ricopre in Consiglio un ruolo esecutivo; invece di imporre per legge quote 'rosa' sarebbe molto più naturale la partecipazione delle donne ai vertici aziendali. Si V. SPENCERSTUART, Board Index, Italia Board Index 2019, in <https://www.spencerstuart.com/research-and-insi>

In altri termini, se l'uguaglianza formale in vari settori, come ad esempio l'istruzione, sembra essere stata raggiunta anche per le donne, diversamente l'uguaglianza sostanziale, ovvero l'accesso al mercato del lavoro o al sistema politico e decisionale sembra essere ancora un obiettivo incompiuto. Ecco quindi che per raggiungere l'uguaglianza sostanziale occorre sacrificare l'uguaglianza formale; e il sacrificio è direttamente proporzionale al grado di tutela che l'ordinamento è disposto ad elargire alle categorie più svantaggiate⁵⁵.

Così il concetto di democrazia paritaria, fondato sull'idea che un sistema democratico non possa basarsi sull'esclusione o limitazione sistematica dalla sfera della rappresentanza e dalla decisione politica di uno dei due sessi, dovrebbe essere affrontato da un diverso ma complementare punto di osservazione, che vada oltre il riequilibrio formale e che, partendo dal principio di uguaglianza sostanziale, prenda in considerazione il concetto di democrazia amministrativa e con esso quello della piena cittadinanza amministrativa⁵⁶.

Solo negli anni Novanta, dopo un ampio dibattito dottrinario e l'intervento della giurisprudenza⁵⁷, il legislatore interviene significativamente nel nostro ordinamento con una serie di azioni positive, fra le quali la l. n. 125 del 1991 '*Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*' (poi trasfusa nel d. lgs. n.198/2006, Codice delle pari opportunità⁵⁸) individuando come prioritario

ght/italy-board-index.

⁵⁵ M. AINIS, *Azioni positive e principio d'uguaglianza* in Giurisprudenza Costituzionale, 1992, pp. 585 e ss.; Art. 3.2, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET giuridica, 2006, 89 e ss.; cfr. A. CERRI, voce Uguaglianza, Enciclopedia Giuridica Treccani; F. MODUGNO, *Breve discorso intorno all'uguaglianza. Studio di una casistica: i minori e i nuovi media*, AIC, 2014.

⁵⁶ G. SORRENTI, *Viaggio ai confini dell'uguaglianza giuridica. Limiti e punti di caduta delle tecniche di attuazione del divieto di distinzioni in base al sesso*, Rivista AIC, n. 2, 2000, in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2020_Sorrenti.pdf

⁵⁷ M. D'AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in Rivista AIC, n. 3, 2013, 1 e ss. in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2013_DAmico.pdf; A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in Rivista AIC, n. 1, 2016, 3 e ss.; A.C. MANGIAMELI, *Donne e Costituzione. Spunti di riflessione*, in Dirittifondamentali.it, fascicolo 1/2019, (Relazione presentata al Convegno La Questione Femminile nell'Esperienza Giuridica, a cura dell'Unione Giuristi Cattolici italiani, 6-7 dicembre 2018).

⁵⁸ Il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, ha ricondotto ad unità tutto

obiettivo la realizzazione della uguaglianza sostanziale, e non solo formale, tra lavoratori e lavoratrici⁵⁹. Naturalmente, la legge non indica quali azioni positive possano essere adottate, bensì individua i soggetti che possono rendersi promotori delle stesse (datori di lavoro, sindacati, consiglieri di parità). Inoltre, viene introdotto il concetto della discriminazione indiretta, consistente in pregiudizi subiti non da un lavoratore particolare, ma dalla indifferenziata categoria dei lavoratori dell'uno o dell'altro sesso.

Come rilevato in dottrina, *'in questi anni però, mentre il giudice costituzionale assolve pienamente le azioni positive in materia di lavoro, rappresentando il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate'*, attuando l'art. 3, co. 2 della Costituzione, poi con un'unica decisione (sentenza n. 422/1995) la stessa Corte boccia tutte le quote e le misure antidiscriminatorie adottate nell'ambito dei diritti 'politici' dichiarandole illegittime⁶⁰. A fronte del tentativo del legislatore di realizzare una uguaglianza sostanziale nell'ambito della partecipazione politica, la Corte Costituzionale, richiamando la regola dell'irrelevanza giuridica del sesso ed i principi che reggono la rappresentanza politica, reputa contraria alla formulazione ori-

l'insieme di norme entrate in vigore precedentemente al 2006 concernenti la rimozione di ogni forma di discriminazione basata sul sesso.

⁵⁹ In questi anni per favorire l'occupazione femminile e realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro venne emanata la legge n.166/91, *'Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel Lavoro'*, con la finalità di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione delle pari opportunità anche mediante l'adozione di azioni positive per le donne; seguì la legge n.215/92 sulle 'azioni positive' in favore della imprenditoria femminile; la legge n. 236/93 sul vincolo, nei licenziamenti collettivi, di non effettuare espulsioni di lavoratrici in misura percentuale superiore a quella del personale femminile occupato nell'impresa delle medesime dimensioni e con interventi a favore delle lavoratrici madri durante la mobilità (art. 6); la legge n. 81/1993 volta a promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organismi collegiali, negli enti, aziende e istituzioni da esse dipendenti; il d.lgs. n. 29/93, sulla parità e pari opportunità sia per l'accesso al lavoro, sia per il trattamento sul lavoro relativamente alla gestione delle risorse umane (art.7), sulla pari dignità di uomini e di donne sul lavoro e sulla partecipazione delle dipendenti delle pubbliche Amministrazioni ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale (art. 61).

⁶⁰ U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle quote nelle liste elettorali: (nota a Corte cost. n. 422/1995)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995 n. 5, 3268 e ss., G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.5, 1995, 3272 e ss..

ginaria dell'articolo 51, co. 1 Cost. ed al principio di uguaglianza formale tra i sessi di cui all'articolo 3, co. 1 Cost. ogni norma legislativa che imponga, nella presentazione delle candidature alle cariche elettive, *'qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati'*, statuendo che misure legislative diseguali non possano incidere direttamente sul contenuto stesso dei diritti fondamentali, non essendo la rappresentanza politica *'frazionabile'*, né divisibile fra generi⁶¹. Tuttavia, come rilevato in dottrina, la Corte non coglie in tale occasione un aspetto, e cioè che non si pone una questione di rappresentanza di genere, né di una minoranza da tutelare, bensì di scarsa presenza e partecipazione delle donne alle cariche politiche: di non equivalenza tra eleggibilità e candidabilità. Come evidenziato da alcuni Autori, la Corte nella sentenza n. 422/1995 erroneamente equipara misure tra loro diverse, soprattutto negli effetti, prescindendo dai meccanismi previsti dal sistema elettorale di riferimento, in particolare la possibilità o meno di esprimere il voto di preferenza oltre a quello di lista⁶². Solo con la legge costituzionale n. 3 del 2001 e la riforma degli artt. 51 e 117 della Costituzione si assiste ad un riequilibrio della rappresentanza femminile in relazione alla partecipazione alla politica e all'accesso alle cariche elettive in ambito politico in termini di *'pari opportunità'*⁶³. Come rilevato in dottrina, la natura prece-

⁶¹ Si v. Corte Cost., sentenza n. 422/1995, punti 4, 5, 6 e 7 del considerato in diritto. Cfr. M. AINIS, *L'eccezione e la sua regola*, in *Giur. cost.*, 1993, 981; G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e 'quote' riservate alle donne*, *Dir. e società*, 1994, 587; M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1995, 96 e ss.; S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Angeli, 2013, 139 e ss..

⁶² Cfr. L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali e effettività*, in F. BIMBI, A. DEL RE (a cura di), *Genere e democrazia*, Torino, 1997, 87. Sia U. DE SIERVO, *Op. cit.*, che L. CARLASSARE, *Op. cit.* sottolineano la profonda differenza tra la previsione che nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato nelle liste comunali e provinciali in misura superiore ai due terzi (l. n. 81/1993) e quella che imponeva l'alternanza dei sessi nelle liste per le elezioni politiche (l.277/1993) nei differenti contesti elettorali, determinati dalla possibilità o meno di esprimere il voto di preferenza oltre quello di lista.

⁶³ Ai sensi dell'articolo 51, 1 c. Cost., 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 seguito della revisione costituzionale con L. cost. n. 3/2001 è stato aggiunto un periodo secondo cui *'la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini'*. L'articolo 117, c.7, Cost. introdotto dalla l. cost. n. 3/2001, prevede inoltre che *'Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e'*

tiva della norma in tema di pari opportunità è stata spesso in concreto disattesa, tant'è che il giudice amministrativo ha annullato molti decreti di nomina in violazione delle norme statutarie impositive del rispetto del principio di parità, ribadendo l'esistenza di una discrezionalità politica vincolata dal principio della parità che non lascia la politica totalmente libera, ma condiziona la sua libertà e discrezionalità al rispetto del vincolo di genere⁶⁴. Dall'art. 51 della Costituzione '*discende un chiaro obbligo ad adottare i provvedimenti, anche legislativi, strumentali all'obiettivo*'⁶⁵.

Dopo le leggi costituzionali 31 gennaio 2001, n. 2, 18 ottobre 2001, n. 3⁶⁶ e l. 30 maggio 2003, n.1, ultimo tassello degli interventi normativi tesi ad un riequilibrio di genere in materia elettorale si ha con la l. n.165 del 2017 (cd. Rosatellum) che sostituì la l. n.52

promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive'. Con legge costituzionale n. 2/ 2001 tale principio è stato introdotto negli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata. Successivamente il sistema elettorale ha subito delle modifiche con la legge n. 165 del 2017, mentre a livello regionale la rappresentanza di genere viene disciplinata nella legge elettorale regionale n.165 /2004 '*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*', in attuazione dell'art. 122, 1 c. della Costituzione e nella legge regionale n.20/2016, '*Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali*'. Per la rappresentanza di genere nelle elezioni europee si rinvia alla legge 22 aprile 2014, n. 65 . Infine, in merito alle elezioni a livello locale, il riferimento è la legge 7 aprile 2014 n. 56 che ha disciplinato l'istituzione delle Città metropolitane ed il riordino delle province ed ha eliminato l'elezione diretta dei Consigli provinciali.

⁶⁴ In tal senso, M. D'AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, op.cit, 3 e 82. Fra le altre, si v. Cons. Stato, sez. V, decreto 4 marzo 2010 (relativa alla Giunta della Provincia di Isernia); Tar Campania, sent. 12 dicembre 2011, n. 1977 (relativa alla Giunta del Comune di Salerno) e Tar Puglia, sent. 13 marzo 2012, n. 495 in www.giustiziaamministrativa.it. Tuttavia, in alcune pronunce (Tar Veneto, sez. I, ord. 19 novembre 2009, n. 1038 (relativa alla Giunta Provincia di Venezia) e Tar Lombardia, sez. I, sent. 4 febbraio 2011 n. 354) contrariamente all'orientamento consolidato della giurisprudenza viene affermata la natura soltanto programmatica delle norme.

⁶⁵ In tal senso, M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, op.cit, 2017, n.1, 14, in www.giudicedonna.it.

⁶⁶ Con legge costituzionale n. 2/ 2001 è stato introdotto negli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, stante l'integrazione dell'art.51 Cost. in tema di pari opportunità. L'articolo 117, c.7, Cost. prevede inoltre che '*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*'. Si v. T.E. FROSINI, *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, 2003, in www.archivio.rivistaaic.it .

del 2015 (cd. *Italicum*)⁶⁷. A livello regionale, in continuità con quanto disciplinato per le elezioni europee e nazionali, con la l. 15 febbraio 2016, n. 20, viene statuito come principio fondamentale che le Regioni a statuto ordinario sono tenute a disciplinare con legge il sistema elettorale regionale, e l'adozione di specifiche misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive⁶⁸. Da una lettura della normativa e della giurisprudenza sembrerebbe che almeno in Italia nessuna disparità esista. In realtà, nonostante i meccanismi introdotti dal legislatore nazionale e regionale, e l'incremento delle donne elette nelle Istituzioni politiche, alcuni Autori hanno rilevato che non si è riusciti a realizzare un processo partecipativo pienamente paritario⁶⁹ e che barriere legali che limitano in concreto l'accesso delle donne al mondo del lavoro restringono la possibilità di arrivare ad una vera equità di genere.

3. Disuguaglianza di genere ed empowerment femminile: fattori di ostacolo alla pari opportunità.

Negli ultimi decenni, soprattutto sul piano delle fonti di diritto internazionale, i diritti delle donne come diritti umani hanno gradualmente acquisito maggior riconoscimento, grazie anche al contributo delle prassi giurisprudenziali. Tuttavia, nonostante i significativi progressi registrati, le disuguaglianze perdurano; 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. Di certo, in con-

⁶⁷ La legge n.165 del 2017 (cd. Rosatellum) sostituì la legge n.52 del 2015 cd. *Italicum* (valida solo per la Camera dei Deputati), e la previgente legge cd. Calderoli (in vigore per il Senato della Repubblica, non abrogata dall'*Italicum*). Ambedue le leggi erano state soggette a pronunce di parziale incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale. L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in www.osservatorioaic.it, n. 2/2017, (14 luglio 2017), pp.12-13; Amplius, P. Scarlatti, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n.165* in *Nomos*, 2018, n. 2,13 e ss..

⁶⁸ Venne così modificata la legge n. 165/2004, che - in attuazione dell'articolo 122, 1 c. Cost., stabilisce i principi fondamentali cui le Regioni devono attenersi nella disciplina del proprio sistema elettorale. Invece, per la rappresentanza di genere nelle elezioni europee si rinvia alla legge 22 aprile 2014, n. 65.

⁶⁹ V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n.3, 2018, 98.

seguenza dell'emancipazione femminile e dell'affermazione del welfare state, il rapporto donna, famiglia e contesto lavorativo si è evoluto profondamente, pur persistendo ancor oggi, forti squilibri nel campo occupazionale⁷⁰. Tale divario, come innanzi detto, può essere imputato a numerose cause, spesso correlate fra loro: la sottovalutazione del lavoro femminile, la segregazione professionale, le tradizioni, gli stereotipi e le difficoltà a conciliare vita privata e professionale, che rappresenta la condizione preliminare per l'aumento del tasso di occupazione delle donne.

Dallo scenario emerge un quadro normativo notevolmente più complesso ed articolato, sia sul piano europeo sia su quello nazionale, di quanto non lo fosse in passato, caratterizzato da una ampia gamma di divieti di discriminazione. E l'ampliamento della tutela antidiscriminatoria porta con sé l'utilizzo di differenti concetti di discriminazione e, pur assicurando una protezione più diffusa ed incisiva, determina una maggiore difficoltà nell'individuare, nel singolo caso concreto, quale sia l'elemento discriminante e come renderlo inoffensivo⁷¹. Proprio in relazione al rapporto di lavoro, sia il legislatore italiano che europeo hanno ritenuto opportuno apprestare una specifica disciplina ai fini della prevenzione e del contrasto a qualsiasi forma di discriminazione che possa avere luogo. Difatti, non a caso lo Statuto dei Lavoratori⁷², all'art. 15, in materia di atti discriminatori, statui la nullità di *'qualsiasi patto od atto diretto a: a) subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad una associazione sindacale ovvero cessi di farne parte; b) licenziare un lavoratore, discriminarlo nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari, o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero. Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano altresì ai patti o atti diretti a fini di discriminazione politica o religiosa'*. La Corte di Cassazione, nell'affrontare il tema della discriminazione sui luoghi di lavoro nei confronti delle donne, con la sentenza n. 14206 del 5 giugno 2013, ha confermato il principio

⁷⁰ Cfr. F. SARTORI, *Differenze e disuguaglianze di genere*, Il Mulino, 2009 evidenzia che la partecipazione economica, politica e sociale delle donne ancora oggi incontra non pochi ostacoli. Si v. il dossier Coface, *Pacchetto europeo sulla conciliazione*, anno 2005, in www.coface-eu.org.

⁷¹ Esistono ad esempio, diversità primarie per esempio l'età, il genere, l'etnia e diversità secondarie, come il percorso formativo e professionale, l'esperienza e il ruolo nell'organizzazione, il reddito, la collocazione geografica.

⁷² Legge 20.05.1970 n. 300, G.U. 27.05.1970.

di uguaglianza espresso dalla legge. Ma pur prendendo atto che la normativa detta precise disposizioni a tutela dei diritti delle donne al pari di quelle degli uomini, le discriminazioni continuano ad esistere: diritti negati anche se riconosciuti come fondamentali⁷³. Occorre quindi, interrogarsi sull'effettività della stessa in sede giurisdizionale. Ad esempio, su chi grava l'onere di dimostrare l'avvenuta disparità? Può la lavoratrice limitarsi ad asserire un preteso intento discriminatorio del datore di lavoro con riferimento ad un determinato atto nel corso del rapporto?

A tutela della diversità dell'individuo, in seguito alla Direttiva 96/34/CE sui congedi parentali, il legislatore italiano con la legge 8 marzo 2000 n. 53 realizza una estensione complessiva delle tutele relative alla maternità e paternità, riformulando totalmente la disciplina ed introducendo altre disposizioni relative alle assenze dal lavoro e ai congedi per altre esigenze della vita⁷⁴.

Se fino al 2000 la legislazione in vigore nell'UE in materia di non discriminazione, pur disciplinando aspetti quali pensioni, gravidanza e regimi di sicurezza sociale, si applicava esclusivamente all'ambito del lavoro e della sicurezza sociale e proibiva solo la discriminazione fondata sul sesso, con l'entrata in vigore della Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno, attuata in Italia con il d.lgs. 9 luglio 2003 n.215⁷⁵, invece, sono recepite le disposizioni relative all'attuazione della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall'età e dall'orientamento sessuale, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro, estendendo il campo di

⁷³ Sull'inversione dell'onere della prova, Corte di Cassazione, sentenza n. 14206 del 5 giugno 2013; sentenza n. 5581 del 11 marzo 2014; sentenza n.10834 del 26 maggio 2015; sentenza n. 25543 del 12 ottobre 2018, in www.cortedicassazione.it. La Corte di Giustizia 19.4.2016, causa n.C-441/14 ribadisce la disapplicazione della norma interna contrastante con il principio generale di non discriminazione anche nelle controversie tra privati.

⁷⁴ La legge 8 marzo 2000 n. 53 contenente *'Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura ed alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città'* si pone in continuità con la legge n.903/1977. La stessa legge n. 53 ha delegato il Governo (art. 15) ad emanare un Testo Unico al fine di riordinare in modo organico e sistematico le disposizioni normative vigenti in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità con quelle introdotte con legge n.53/2000, delega attuata con il d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151.

⁷⁵ Il legislatore, all'art. 3 comma 1, afferma che *'Il principio di parità di trattamento senza distinzione di religione, di convinzioni personali, di handicap, di età e di orientamento sessuale si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale'*.

applicazione fino ad includere l'accesso ai beni e ai servizi. Ciò perché si era fatta strada l'idea che per garantire un eguale trattamento sul luogo di lavoro fosse necessario garantire tale eguaglianza in altri ambiti che avevano comunque un'incidenza sul lavoro⁷⁶. Nella stessa linea si muove la Direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000, recepita con il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, che *'stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro'* e il diritto a non essere discriminati; tale direttiva muove dall'assunto che il non garantire pari opportunità nel mondo del lavoro, sia pubblico che privato, possa pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del Trattato CE ed in particolare, il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale, e la libera circolazione delle persone. Dopo pochi anni, la Direttiva 2002/73/CE, sostituisce parzialmente la precedente Direttiva n. 76/207, ribadisce l'impegno, già contenuto nell'art. 2 e nell'art 3, paragrafo 2, del Trattato CE, di promuovere la parità fra uomini e donne quale compito e obiettivo della Comunità, vietando qualsiasi forma di discriminazione diretta o indiretta, e dedicando una particolare attenzione alla protezione della donna durante il periodo di gravidanza e maternità. Risale al dicembre 2004, la Direttiva 2004/113/CE, sulla parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, recepita in Italia solo nel 2017, con il d.lgs. 6 novembre n. 196. Successivamente, con la Direttiva 2006/54/CE, il Consiglio dell'Unione Europea unifica in un unico testo le normative preesistenti sulla parità uomo-donna, aggiornandole in base agli sviluppi della giurisprudenza⁷⁷.

⁷⁶ Dalla lettura della relazione governativa a tale provvedimento legislativo emerge che la citata Direttiva mirava a stabilire un quadro generale per la lotta a tutte le discriminazioni per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento.

⁷⁷ Successivamente, la Direttiva 2010/41 del Parlamento Europeo del Consiglio del 7 luglio 2010 *sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma*, abroga la Direttiva 86/613/CEE del Consiglio; tuttavia, essa non è stata ancora recepita in Italia. Altre direttive rilevanti in materia di eguaglianza uomo - donna sono la Direttiva 2010/18/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2010, che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale e abroga la direttiva 96/34/CE; la Direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti,

Come sottolineato in dottrina, i principi comunitari ribaditi nelle Direttive comunitarie in materia di parità di retribuzione tra donne e uomini, pur svolgendo un ruolo di grande rilievo nella direzione di una piena parità delle opportunità delle donne non sono bastati ad evitare o a compensare i diversi svantaggi nell'accesso nel mondo del lavoro e nelle carriere professionali, come sancito dall'art. 27 del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna⁷⁸, il quale con le modifiche apportate dal d.lgs. n. 5 del 2010⁷⁹, ha statuito il divieto di qualsiasi discriminazione per quanto riguarda l'accesso al lavoro, in forma subordinata, autonoma o in qualsiasi altra forma, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione, nonché la promozione, indipendentemente dalle modalità di assunzione e settore o ramo di attività, a tutti i livelli della gerarchia professionale⁸⁰. A conferma delle difficoltà incontrate anche in sede di recepimento da parte degli Stati membri, basta rilevare che per il recepimento da parte degli Stati membri della Direttiva (UE) 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza è stato fissato il termine del 2 agosto 2022.

In materia di parità di genere, il nuovo piano d'azione dell'UE sulla parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione esterna

puerpere o in periodo di allattamento.

⁷⁸ Il Codice delle pari opportunità ha subito una prima modifica con il d.lgs. n.5/2010 (in attuazione della direttiva 2006/54/CE), dove l'articolo 27 ha parzialmente abrogato, recependola, la legge n. 903/1977 modificata dal d.lgs. n. 145 del 2005, di recepimento della Direttiva 2002/73/CE. Successivamente la legge di Bilancio (l. n. 205/2017 art 1, c. 218) introduce due ulteriori commi all'art. 26 del d.lgs. 198/2006 (rubricato 'Molestie e molestie sessuali' del Codice delle pari opportunità) e riconosce più ampie tutele alle lavoratrici ed ai lavoratori che denunciano discriminazioni per molestia o molestia sessuale. Cfr. C. FAVILLI, *La nozione di discriminazione fra normativa comunitaria e leggi italiane*, in G. DE MARZO (a cura di), *Il Codice delle pari opportunità*, Milano, Giuffrè, 2007, 133-170; F. AMATO, M. BARBERA, 227-245; L. CALAFÀ *Codificazioni mancate: riflessioni critiche sul codice delle pari opportunità*. *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, 2007.

⁷⁹ L'articolo ha parzialmente abrogato, recependola, la legge n. 903 del 1977.

⁸⁰ Il d.lgs. 25 gennaio 2010 n. 5, ha apportato sostanziali modifiche al d.lgs. n.198/2006, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, (da ultimo aggiornato con modifiche dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205), prevedendo che la formulazione di qualsiasi legge, regolamento o atto amministrativo, politica o attività debba tener presente la parità di trattamento e di opportunità tra uomini e donne, vietando qualsiasi forma di discriminazione diretta o indiretta. *Amplius*, Commissione europea, *Impegno strategico sulla parità di genere 2016 - 2019*, in <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication>.

per il periodo 2021-2025 (GAP III) mira ad accelerare i progressi nell'emancipazione delle donne e delle ragazze mediante una stretta collaborazione con gli Stati membri e i partner a livello regionale, nazionale e multilaterale⁸¹. Fra gli obiettivi prioritari del GAP III vi è quello di contribuire a far sì che le donne, le ragazze ed i giovani possano esercitare pienamente i loro diritti e a incrementare la partecipazione alla vita politica, economica, sociale e culturale: sostenere con forza la partecipazione e la leadership delle donne e delle ragazze, attraverso programmi di governance e attraverso riforme della Pubblica amministrazione.

Considerato che la parità di trattamento è uno degli obiettivi della Unione europea, essa deve essere alla base dei piani di rilancio europei, nazionali e internazionali di lotta all'attuale crisi economico finanziaria, avendo la parità di genere un effetto positivo sulla produttività e sulla crescita economica e sociale.

Ma oltre al gender pay gap, il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa (Escr) individua nella vertical segregation un altro punto critico che indebolisce il mercato del lavoro, non solo italiano ma anche europeo: ossia la difficoltà per le donne nell'arrivare a ricoprire posizioni di controllo al vertice di aziende, imprese o istituzioni⁸². Secondo la segretaria generale del Consiglio d'Europa, Marija Pejcinovic Buric, *'il divario retributivo tra donne*

⁸¹ Si v. European Commission, COM (2020) 152 final, A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020 - 2025, Bruxelles; https://ec.europa.eu/italy/news/20200305_UE_adotta_strategia_per_la_parita_di_genere_it; Questions and Answers: Gender Equality Strategy 2020-2025 in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_357.

⁸² In seguito a reclamo dell'Ong University Women of Europe che contestava a 15 dei 47 Stati membri di non rispettare il diritto delle donne alla parità di retribuzione e alle pari opportunità professionali, il Comitato europeo per i diritti sociali del Consiglio d'Europa (Ceds) ha pubblicato nel 2020 un rapporto sulla parità di genere nel mondo del lavoro, riconoscendo che *"l'Italia ha violato i diritti delle donne perché ha fatto insufficienti progressi misurabili nel promuovere uguali opportunità per quanto concerne una pari retribuzione"*, in particolare, dell'art. 4, sezione 3, rubricato *'Diritto a un'equa retribuzione'*, dove alla sezione 3, i firmatari si impegnano *'a riconoscere il diritto dei lavoratori maschili e femminili a ricevere la stessa retribuzione a parità di lavoro'* e dell'art. 20, comma c, della Carta sociale europea intitolato *'Diritti a pari opportunità e parità di trattamento sul luogo di lavoro, senza discriminazioni basate sul sesso'*, dove il comma c, precisa che la parità deve essere riflessa anche dalle *'condizioni di lavoro, inclusa la retribuzione'*. Seppure a livello teorico, tutti gli Stati aderenti hanno una legislazione in linea con gli standard promossi dalla Carta sociale volti all'eliminazione della diversità retributiva in relazione alla differenza di genere, ma a livello pratico soltanto la Svezia rispetta pienamente le linee guida.

*e uomini è inaccettabile, eppure continua a rappresentare uno dei principali ostacoli al conseguimento di una reale uguaglianza nelle società moderne ed i governi europei devono intensificare urgentemente gli sforzi per garantire le pari opportunità professionali*⁸³.

Orbene, spostandoci sul piano nazionale, è comprensibile come, nell'ambito delle organizzazioni più complesse, come quelle riconducibili alla pubblica Amministrazione, e soggette a rapidi mutamenti, le conflittualità esistenti in tema di discriminazione orizzontale e verticale impongano l'adozione di politiche idonee a governare il cambiamento, e quindi, l'adozione di modalità di gestione delle risorse umane che considerino gli aspetti sociali, economici ed ambientali del fenomeno.

La comunità scientifica, al riguardo, ha evidenziato che solo attraverso la considerazione di tali fattori si possono creare - in un contesto lavorativo in evoluzione - le condizioni per realizzare contestualmente, parità e pari opportunità tra uomini e donne, ed eliminare ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, in modo da consentire alle persone di esprimere tutte le proprie potenzialità⁸⁴. Ma una parità garantita solo sul piano normativo non è sufficiente per realizzare e garantire quella sostanziale.

Anche se l'art. 3 della Costituzione cita i due aspetti dell'uguaglianza formale e sostanziale, così come l'art. 51 della Costituzione garantisce alle donne e agli uomini di accedere in condizioni di uguaglianza a tutti gli 'uffici pubblici' (e quindi, alle cariche elettive), ed il comma 7 dell'art. 117 della Costituzione (introdotto dalla l. cost. n. 3/2001)⁸⁵ attribuisce alle Regioni il compito di ri-

⁸³ Intervento a Strasburgo della segretaria generale del Consiglio d'Europa Marija Pejcinovic Buric, in occasione della pubblicazione da parte del Consiglio d'Europa della relazione in cui viene chiamata in causa l'Italia: secondo il Ceds, il nostro paese non rispetta la parità tra uomo e donna sul luogo e sul mercato di lavoro.

⁸⁴ Il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante 'Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni', all'art. 7 dispone che le Amministrazioni Pubbliche 'sono tenute a garantire la parità e le pari opportunità tra uomini e donne, l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro, così come un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo.'

⁸⁵ L'articolo 117, 7 c., Cost. dispone che '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'. Analogo principio è stato introdotto dalla legge costituzionale n.2 del 2001 negli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata.

muovere ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica, nonché parità di accesso alle cariche elettive, vediamo che in concreto questa tanto declamata parità è spesso solo formale. Ma l'uguaglianza formale non basta. Calamandrei nel 1955 nel suo Discorso sulla Costituzione agli studenti di Milano osservava che *'Una democrazia in cui non ci sia eguaglianza di fatto, in cui ci sia soltanto una eguaglianza di diritto, è una democrazia puramente formale. (...) e allora voi capite che la nostra Costituzione è in parte una realtà, ma soltanto in parte è una realtà; in parte è ancora un programma, un ideale, una speranza, un impegno, un lavoro da compiere'*⁸⁶. Difatti, proprio in materia di attuazione e tutela giurisdizionale del diritto alle pari opportunità si constatò l'assenza di tale dialogo tra il giudice amministrativo e il giudice costituzionale⁸⁷. Solo nel 2003 (sentenza n.49) e poi nel 2010 (sentenza n.

⁸⁶ P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione agli studenti di Milano, 1955* in https://www.professionegiustizia.it/documenti/guide/piero_calamandrei_e_la_costituzione.

⁸⁷ La Corte costituzionale in materia di c.d. 'quote elettorali', in un primo momento, con la sentenza n. 422 del 1995 si espresse contro le quote di genere, dichiarando costituzionalmente illegittime le norme contenute nelle leggi elettorali politiche, regionali e amministrative che stabilivano una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati, in quanto ritenute in contrasto con i principi di eguaglianza formale e sostanziale ex art. 3,1 c. e art. 51, 1 c. Cost.. Secondo la Corte Costituzionale il principio di uguaglianza doveva essere inteso rigorosamente in senso formale. il sesso non poteva essere rilevante ai fini della candidabilità; gli articoli 3 e 51 della Costituzione imporrebbero una parità astratta: i diritti di elettorato passivo sarebbero rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali, con esclusione di qualsiasi differenziazione in base al sesso, sia che essa riguardi l'eleggibilità (quote di risultato) sia che riguardi la candidabilità (quote di lista). In conseguenza della suindicata sentenza le norme volte alla tutela della rappresentanza femminile decadde. Orientamento, successivamente modificato, con la sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 2003, anche in considerazione della intervenuta riforma costituzionale del 2003 (l.n.1/2003), relativa agli ordinamenti regionali ma prima della modifica dell'articolo 51 Cost., che ebbe secondo alcuni Autori il merito di trasformare il concetto di rappresentanza politica e di adeguarlo alle esigenze della democrazia paritaria e di prevedere all'art. 51 Cost. l'impegno di creare le condizioni per consentire la parità sostanziale (in tal senso, si v., L. SALZA., *Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette "quote rosa" al rinnovato quadro costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2008, 81-108). La Corte nella succitata sentenza ha precisato che i vincoli imposti dalla legge per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica non devono incidere sulla *'parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale'*. Ma l'abbandono della visione formalistica del principio di uguaglianza si ha nel 2010 con la sentenza n. 4, con cui la Corte Costituzionale, richiamando il principio di uguaglianza sostanziale, dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo

4)⁸⁸ la Corte Costituzionale abbandona la visione formalistica del principio di parità, attribuendo un ruolo rilevante alla Regione⁸⁹ per la parità di accesso alle consultazioni elettorali, ritenendo che l'azione promozionale regionale in tale ambito sia doverosa. In altri termini, anche in tema di applicazione del principio di pari opportunità si è sostenuto che debba valere il principio di sussidiarietà nella ripartizione dei compiti e delle funzioni tra i diversi livelli di governo dello Stato (art. 118, Cost.)⁹⁰.

Certamente apprezzabili sono stati gli interventi legislativi in materia di disequaglianze di genere, come ad esempio, il bilancio di genere introdotto dall'articolo 38 *septies* della l. n.196 del 2009, per consentire una valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi,

in relazione all'introduzione della cd. doppia preferenza di genere da parte della legge regionale elettorale della Campania. Cfr. L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sent. n. 49: la fine di un equivoco*, in Giur. Cost., 2003, 370 e ss.. Molto critico sulla posizione del giudice a quo che non aveva considerato le riforme costituzionali, O. POLLICINO, *Perché nessuno ha informato il Consiglio di Stato della nuova 'stagione costituzionale' delle politiche di pari opportunità (nota a C. Cost. ordinanza 27 gennaio 2005 n. 39)*, in Dir. relaz. ind., n. 3, 2005, 802 - 807. Nel 2005, con l'ordinanza n. 39, la Corte costituzionale affronta la questione di illegittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato della disposizione che prevedeva l'obbligo di inserire almeno un terzo di donne nelle Commissioni di concorso, quindi una vera quota di risultato sia pure prevista per un organo amministrativo. La Corte costituzionale dichiara che - stante la modifica dell'art. 51 Cost. - la questione manifestamente inammissibile per carenza di motivazione. Si ricorda, infine Corte Cost., sentenza n. 81/2012 in merito ad un conflitto di attribuzione fra enti proposto dalla Regione Campania, avente ad oggetto la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011. La Corte costituzionale dichiara inammissibile il conflitto, ma riconosce indirettamente la natura prescrittiva delle norme poste in tema di parità di genere dallo Statuto Campano, 'in armonia' con l'art. 51, 1 c., e 117, 7 c. Cost., e la loro natura di vincolo per il vertice dell'esecutivo.

⁸⁸ La Corte Costituzionale con la sentenza 14 gennaio 2010, n. 4, richiamando il principio di uguaglianza inteso in senso sostanziale, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo relativa all'introduzione della 'doppia preferenza di genere' da parte della legge elettorale della Campania (L. R. Campania n.4/2009), prima Regione ad introdurre la preferenza di genere nelle elezioni regionali.

⁸⁹ A livello locale, le Regioni, ex art. 123 Cost., hanno la possibilità di introdurre nei propri Statuti i principi volti a favorire un'equilibrata presenza femminile, attraverso la previsione di appositi organismi di parità con funzioni consultive e di proposta.

⁹⁰ In tal senso, M. DI PAOLA *Sussidiarietà ed intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1 ottobre 2003, n. 303*, in www.lexitalia.it.

tempo e lavoro non retribuito⁹¹. Al riguardo, al fine di garantire una maggiore e migliore rappresentatività di genere in ambito accademico, il Gruppo della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane ha redatto le Linee guida per il Bilancio di Genere negli Atenei italiani con una duplice funzione: da un lato, conoscere la distribuzione femminile nelle carriere all'interno delle Università e, dall'altro, accertare le politiche, le azioni e gli interventi realizzati dagli Atenei per favorire un'equa rappresentanza di genere nelle varie fasi e percorsi di carriera⁹².

Nell'obiettivo di diffondere la cultura della parità, promuovendo buone pratiche nella gestione del personale, la l. 4 novembre 2010, n. 183, modificativa del dlgs. n. 165/2001, ha istituito il Comitato Unico di Garanzia (CUG) per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni per le pubbliche Amministrazioni⁹³.

⁹¹ Il bilancio di genere può essere definito il risultato concreto dell'applicazione, nella procedura di bilancio di un ente o di una qualsiasi amministrazione, del principio fondamentale del gender mainstreaming che si realizza attraverso l'insieme di operazioni volte a sviluppare ed applicare un budget nella prospettiva del gender. Strumento utile per le Pubbliche Amministrazioni perché risulta funzionale ad una molteplicità di obiettivi: aumenta la trasparenza della rendicontazione sociale; migliora la relazione, la comunicazione e l'informazione indispensabili nel rapporto tra cittadine e cittadini; permette di dare visibilità e valore anche in campo economico al lavoro non retribuito, tendenzialmente a carico delle donne. A. LICCARDO, M.C. AGODI, A. GARGANO, M.R. MASULLO, I. PICARDI, O. PISANTI, *Primo bilancio di genere dell'Ateneo federiciano*, Napoli, FedOAPress, 2016; C. MIO, *La rendicontazione sociale negli Atenei italiani, Valori, modelli, misurazioni*, F. Angeli, 2016; L. PULEJO, *Il "bilancio di genere": uno strumento di analisi e di programmazione per le Università nell'ottica della strategia di gender mainstreaming*, Annali della Facoltà di Economia, Università degli studi di Messina, 2013, vol. n.3, 119 ss., in www.accademia.edu.

⁹² CRUI, *Il bilancio di genere negli atenei italiani*, 2019, in www2.cruai.it/cruai/BdG_Presentazione_CRUI_16_09_2019.pdf.

⁹³ L'art. 21 della legge n.183 del 2010, modificando la disposizione contenuta nell'art. 57, comma 1 del d.lgs n. 165/2001, ha sostituito, unificandoli, tutti gli altri organismi nella amministrazione pubblica avevano funzioni simili, quale i Comitati per le pari opportunità ed i Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing. In tema di azioni contro le diseguaglianze si ricorda che il legislatore con il d.lgs. n. 196/2000, all'articolo 7 aveva previsto l'adozione da parte delle Pubbliche Amministrazioni di Piani di Azioni Positive (PAP) con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla piena ed effettiva parità di opportunità tra donne e uomini nella vita lavorativa, prevedendo, in caso di mancata adozione del Piano il meccanismo sanzionatorio del divieto di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette. Le azioni positive, quale strumento del diritto diseguale atto a realizzare l'eguaglianza sostanziale, ottengono il definitivo riconoscimento dal nuovo testo

In questa direzione si è mossa la l. 12 luglio 2011, n. 120, cd. legge Golfo Mosca (prorogata con la legge di bilancio 2020), che ha imposto la presenza delle donne all'interno dei consigli di amministrazione e dei collegi sindacali delle società quotate private e di quelle soggette a controllo pubblico⁹⁴ al fine di garantire tutela all'equilibrio del *'genere meno rappresentato'*. Altre importanti misure legislative attuative della parità di genere sono state la l. n. 247 del 2012 di riforma dell'ordinamento forense (con norme sul riequilibrio di genere nelle istituzioni dell'ordinamento)⁹⁵ e il d.lgs n. 23 del 2010 (riequilibrio di genere negli organi collegiali delle Camere di commercio).

Ma, come visto, per realizzare una uguaglianza sostanziale devono essere programmate azioni rivolte a rimuovere gli ostacoli di natura economica e sociale che in concreto determinano una effettiva disparità nell'accesso e soprattutto nella permanenza nel mondo del lavoro. Da qui la necessità di coinvolgere le donne nei vertici e quindi nei processi decisionali. Un'uguaglianza salariale sostanziale si può realizzare attraverso la contrattazione collettiva: individuare metodi e criteri di classificazione del lavoro che non consistano nel confronto diretto dei compiti svolti ma sul confronto del valore generato, in modo che lo stipendio dipenda unicamente dalle mansioni, sulla base di criteri che non lascino spazio a pregiudizi e stereotipi culturali come associare determinatezza e responsabilità a caratteristiche maschili, mentre precisione

dell'art.1 del Codice delle pari opportunità (d.lgs. n. 198/2006), così come riscritto dall'art. 1 del d.lgs. 25 gennaio 2010 n. 5, che espressamente chiarisce: *'Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato'* (comma 3).

⁹⁴ La legge ha inteso apportare modifiche al T.U. in materia di intermediazione finanziaria - TUF (d.lgs. n. 58/1998) con lo scopo di tutelare la parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati e nelle società pubbliche. La scelta del legislatore di riservare alle donne delle quote negli organi sociali muove dalla convinzione che il sostegno all'occupazione e alla carriera femminile sia un presupposto necessario per la crescita e lo sviluppo dell'intero sistema economico, oltre ai vantaggi per le singole società in termini di miglioramento della performance finanziarie e di una più efficiente governance societaria.

⁹⁵ Il nuovo ordinamento professione forense è la prima legge professionale che ha introdotto il principio della rappresentanza e parità di genere; con circolare n. 6 del 27/02/2013 il Consiglio Nazionale Forense ha previsto uno schema di regolamento per la istituzione dei nuovi organismi per la promozione della parità di genere nella professione.

ed empatia a quelle femminili. In entrambi casi la valutazione non sarebbe obiettiva ma già a priori sbilanciata verso l'uno o l'altro sesso.

Solo abbattendo il gap di genere con una valorizzazione delle diversità si può produrre ricchezza e valore e creare delle società sostenibili, fondate sulla conoscenza.

Secondo l'ILO (International Labour Organization) la recente crisi economica internazionale ha avuto pesanti ripercussioni sulle categorie più deboli del mercato del lavoro e, tra esse, quella delle donne. Sono sensibilmente peggiorate le condizioni di parità di genere, con il conseguente aumento delle discriminazioni in ambito lavorativo⁹⁶.

Inoltre, si riscontrano evidenti criticità di partecipazione femminile nelle politiche scientifiche e nel sistema accademico italiano. Anche se le donne non trovano più ostacoli giuridici che impediscono loro di accedere a determinati settori, la questione riguarda le difficoltà nell'avanzamento di carriera, nelle pari opportunità e nell'inclusione. Difatti, è innegabile una minor presenza delle donne ai livelli apicali (e quindi la forte mancanza di queste al potere), così come una differenza retributiva anche a parità di condizioni.

La giurisprudenza amministrativa ha mostrato sensibilità al tema, non solo in materia elettorale, ma anche nella valutazione della legittimità della formulazione dei bandi di concorso per l'assunzione nel pubblico impiego⁹⁷, evidenziando l'esistenza di un nesso di continenza o connessione fra il principio di uguaglianza sostanziale affermato dall'art. 3, co. 2, della Costituzione e l'art. 51 Cost. che del primo costituisce una specificazione⁹⁸. In alcune

⁹⁶ Eurydice, Commissione Europea, *Differenze di genere nei risultati educativi: studio sulle misure adottate e sulla situazione attuale in Europa*, 2010, su http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/120IT.pdf; cfr. PwC, PricewaterhouseCoopers, *Women in Work Index, 2016*, su www.pwc.co.uk/services/economics-policy/insights/women-inwork-index.html; nonché Commissione Europea, *Report on equality between women and men in the EU*, 2017.

⁹⁷ Sull'inosservanza del previsto requisito di genere nella formazione delle commissioni di concorso, Cons. di Stato, sent. 29 aprile 2019, n. 2775; Cons. di Stato, sez. V, sent. 26 giugno 2015, n.3240, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁹⁸ Sull'illegittimità del decreto di nomina dei componenti della giunta municipale in violazione delle c.d. quote rosa, TAR Basilicata, Sez. I, sent. 4 aprile 2018, n.237; su democrazia paritaria e presenza di genere nelle giunte comunali, provinciali e regionali cfr., TAR Lazio, Sez. II bis, sent. 21 gennaio 2013, n. 633; TAR Puglia,

pronunce il Giudice amministrativo, alla luce dell'evoluzione normativa intervenuta anche in ambiti diversi da quello elettorale, ha evidenziato che *'il principio di parità è norma cogente nell'ordinamento e quindi costituisce un vincolo cui deve conformarsi l'esercizio del potere pubblico e l'azione dei pubblici poteri per la promozione della pari opportunità tra i sessi'*, precisando, altresì, che *'soltanto l'equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno agli organi amministrativi, specie se di vertice e di spiccata caratterizzazione politica, garantisce l'acquisizione al modus operandi dell'ente, e quindi alla sua concreta azione amministrativa, di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità di genere. Organi squilibrati nella rappresentanza di genere, in altre parole, oltre ad evidenziare un deficit di rappresentanza democratica, [...] risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità'*⁹⁹.

Come evidenziato dal Consiglio di Stato, nel parere n. 1801 del 2014 in merito alla interpretazione della l. n. 120 del 2011, *'la discriminazione verso il genere femminile nella vita civile rappresenta una diseconomia, perché comporta la rinuncia a metà delle risorse disponibili'*¹⁰⁰.

Sullo specifico versante degli organi politici, la l. 23 novembre 2012 n.215, recante *'Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle Pubbliche Amministrazioni'*, ha implementato il principio di parità di entrambi i generi di cui all'art. 51 Cost. negli organi di governo, ormai presente nella maggior parte degli Statuti regionali e degli enti locali¹⁰¹.

Lecce, Sez. I, sent. 24 febbraio 2010, n. 622, ricorso proposto da alcuni consiglieri comunali che lamentavano l'assenza di donne nella nomina a componenti il collegio sindacale e il consiglio di amministrazione di una società a totale partecipazione pubblica; TAR Campania, Napoli, Sez. I, sent. 7 giugno 2010, n. 12668, avente ad oggetto l'annullamento del decreto con cui il sindaco di Benevento aveva nominato un assessore di sesso maschile, completando la composizione tutta al maschile della Giunta; TAR Campania, Napoli, sez. I, sent. 7 aprile 2011, n. 1985. in www.giustizia-amministrativa.it.

⁹⁹ In tal senso, cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II, sent. 25 luglio 2011, n. 6673, www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁰⁰ Cons. Stato, Sez. I, 4 giugno 2014 n. 01801, Parere sull'applicazione dell'art. 3 della l. 12 luglio 2011, n. 120 e dell'art. 1 del D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251 in materia di quote di genere alle società in cui nessuna pubblica amministrazione ha da sola il controllo e alle c.d. società miste, in www.dirittodeiservizi pubblici.

¹⁰¹ Si v. ad es. l'art. 43 dello statuto della Regione Campania o l'art. 11 dello Statuto della Regione Lombardia. Norme antidiscriminatorie sono contenute nella legge n.

Tale intervento non si è rivelato però idoneo a garantire il superamento della sotto-rappresentanza femminile nella composizione degli organi elettivi o esecutivi; ciò, più che a causa di un vuoto normativo, per una impostazione culturale ancora dominante in Italia.

Le barriere che le donne devono affrontare sono legate a ciò che accade all'interno delle organizzazioni riguardo all'assegnazione del lavoro, alla valutazione delle prestazioni, alla promozione, alla retribuzione e ad altri processi che sono inconsapevolmente sfavorevoli alle donne.

Per raggiungere la piena parità di genere nella società è necessario riprogettare radicalmente i nostri sistemi ed ambienti a tutti i livelli e in tutti i settori.

Si tratta di intervenire non solo nelle aziende e nelle organizzazioni, ma principalmente nei governi, nelle scuole, e nel mondo accademico, cioè all'interno delle culture organizzative esistenti, per aiutare tutti a raggiungere il loro massimo potenziale in condizioni eque e paritarie. Il primo passo in un processo di riprogettazione per la parità di genere deve muovere dal settore dell'istruzione e dalle politiche educative.

4. Pari opportunità nelle pubbliche Amministrazioni. Il gender gap nel sistema universitario italiano.

Il quadro normativo delineato evidenzia che sia a livello europeo che nazionale il principio del gender mainstreaming come valore da perseguire a tutti i livelli ed in tutti i settori, così come previsto dall'art. 1, co. 4 del dlgs. 11 aprile 2006, n.198 (Codice delle pari opportunità)¹⁰², non ha avuto un'adeguata applicazione e gli

56 del 2014, nella legge n. 20 del 2016 sulla parità di genere nei Consigli regionali e nella legge n. 52 del 2015, con riferimento alla disciplina elettorale nazionale.

¹⁰² Il Codice delle pari opportunità prevede una serie di disposizioni rivolte a contrastare ogni forma di discriminazione nell'accesso al lavoro, nel trattamento giuridico ed economico oltre che nella carriera, disciplinando i diversi organismi sulla parità. Una prima modifica operata al Codice è avvenuta per mezzo del d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 5, finalizzato al recepimento della direttiva comunitaria 2006/54/Ce. Successivamente il Codice delle pari opportunità ha avuto ulteriori modifiche con la Legge 27 dicembre 2017, n. 205. Con la legge di bilancio 2020 (l.n.160/2019), i commi 302-305 hanno modificato la Legge Golfo Mosca n. 120 del 2011 che prevedeva, per la prima volta, una quota riservata al genere sottorappresentato (che solitamente corrisponde a quello femminile) negli organi di amministrazione e di

organismi titolari delle politiche sono poco coordinati tra loro. Il dibattito sulle pari opportunità nelle pubbliche Amministrazioni spesso viene limitato ad un dibattito di ‘genere’, strettamente legato al tema della conciliazione fra lavoro e famiglia che può penalizzare la progressione di carriera femminile¹⁰³. Inoltre, le politiche di pari opportunità sono state applicate in misura differente nelle varie pp. AA.¹⁰⁴, portando a risultati a volte contrastanti, per cui in alcuni settori le donne hanno raggiunto situazioni di effettiva parità nei confronti degli uomini, mentre in altri contesti non è stata raggiunta l’uguaglianza.

Altra riflessione è che il tema delle pari opportunità è molto più ampio e complesso di quello limitato al ruolo femminile: si pensi alle problematiche relative all’accesso nel pubblico impiego da parte di cittadini extracomunitari e alla inapplicabilità dell’art. 38 co. 1. del d.lgs. n.165/2001 (T.U. sul pubblico impiego)¹⁰⁵. Il Testo Unico all’art. 7 dispone che le pubbliche Amministrazioni sono tenute a garantire la parità e le pari opportunità tra uomini e donne, l’assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all’età, all’orientamento sessuale, alla razza, all’origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell’accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro, nonché un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo.

Solo il d.lgs. n. 165/2001 nella parte concernente la gestione delle risorse umane ha stabilito l’obbligo per le Amministrazioni Pubbliche di garantire parità e pari opportunità tra uomini e donne

controllo delle società quotate.

¹⁰³ La legge di bilancio 2020 (art. 1, c. 342, L. 160/2019) ha prorogato per il 2020 il congedo obbligatorio di paternità, elevandone la durata a sette giorni, disponendo che il padre possa astenersi per un ulteriore giorno (in accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest’ultima). In ogni caso, l’esame dei dati relativi alla differente ripartizione del lavoro di cura tra uomini e donne pone in evidenza che quest’ultime godano in misura maggiore dei congedi parentali rispetto ai padri. Si v. L. SABBADINI, *Il lavoro femminile in tempo di crisi, relazione al convegno Stati generali sul lavoro delle donne in Italia*, CNEL, 2 febbraio 2012.

¹⁰⁴ Dalle Amministrazioni dello Stato, Regioni, Province, Comuni, Camere di Commercio, sino ad Aziende ed Enti sanitari ecc..

¹⁰⁵ D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ‘*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche*’, e s.m. (d.lgs. n.75/2017 e l.n.160/2019).

per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro. Inoltre, con la l. n. 145 del 15 luglio 2002 è stato imposto, nel conferimento degli incarichi a livello dirigenziale generale, di tenere conto delle condizioni di pari opportunità. Come innanzi detto, l'art. 21 della legge 4 novembre 2010 n.183, novellando l'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001, ha previsto la costituzione, presso le pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 2 del d.lgs. 165/2001, del '*Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*', che sostituisce, unificandone le competenze, i Comitati per le Pari Opportunità e i Comitati Paritetici sul fenomeno del mobbing¹⁰⁶.

Ma il problema alla base dell'effettiva uguaglianza di genere affonda le sue radici in un retaggio culturale antico e la norma giuridica può influire solo in parte su di esso, ma di certo non può azzerarlo. Per tali motivi, il Ministero per la Pubblica Amministrazione con la Direttiva n. 2 del 26 giugno 2019 su Pari opportunità e comitati di garanzia nella P.A. ha voluto fornire delle indicazioni operative per l'attuazione delle misure volte a garantire pari opportunità nelle P.A., e per l'applicazione degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro¹⁰⁷. La succitata Direttiva, per quanto concerne l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e trasparenza delle pubbliche Amministrazioni, rinvia all'art.8 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150¹⁰⁸ il quale - nell'ambito degli indici di

¹⁰⁶ Il CUG, che ha durata quadriennale, è formato da componenti di rappresentanza dell'Amministrazione e da componenti di rappresentanza della parte sindacale, in pari numero. Il Presidente è nominato dall'Amministrazione. Diversamente dai precedenti Comitati paritetici che erano argomento di contrattazione collettiva, i CUG sono previsti da una legge dello Stato, fonte di rango primario. I CUG, pur operando in continuità con gli organismi precedenti, hanno compiti molto più ampi, che comprendono anche la normativa antidiscriminatoria e quella riguardante la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, con particolare riferimento al benessere di chi lavora.

¹⁰⁷ La direttiva n. 2 del 26 giugno 2019 sostituisce la direttiva 23 maggio 2007 recante '*Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle Amministrazioni Pubbliche*', alla luce degli indirizzi comunitari e delle disposizioni normative intervenute successivamente, ed aggiorna alcuni degli indirizzi forniti con la direttiva 4 marzo 2011 sulle modalità di funzionamento dei '*Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*', per meglio coordinare l'azione di tali Comitati con quella svolta da altri organismi previsti dalla legislazione.

¹⁰⁸ D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, '*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni*'.

misurazione e valutazione della performance organizzativa delle Amministrazioni Pubbliche - riconosce la rilevanza del principio delle pari opportunità quale ambito di misurazione e valutazione della performance organizzativa della P.A..

Infine, il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 80, recante *‘Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro’*, in attuazione della delega contenuta nel c.d. Jobs act¹⁰⁹, ha introdotto modifiche importanti all’art. 32 del T.U. in tema di congedi; si tratta di misure finalizzate a tutelare in modo più incisivo la maternità delle lavoratrici, rispetto alla legge n.92/2012, soprattutto in materia di congedo di paternità per rendere più flessibile la fruizione dei congedi parentali¹¹⁰. Di fronte al crollo dell’indice di natalità negli ultimi dieci anni, l’obiettivo del legislatore è garantire un adeguato sostegno alla genitorialità e favorire opportunità di conciliazione fra tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori, prevedendo varie misure fra le quali la promozione del telelavoro, l’incentivazione di servizi per le cure parentali forniti dalle aziende, i congedi dedicati alle donne vittime di violenza di genere e l’armonizzazione del regime delle detrazioni per il coniuge a carico. Le modifiche, inizialmente a carattere sperimentale, sono poi divenute strutturali con il successivo d.lgs. n.148/2015. Ultime in ordine temporale sono le misure del ‘Pacchetto Famiglia’ introdotte dalla legge di bilancio 2017 e confermate negli anni successivi sino al disegno di legge di bilancio per il 2021 (cd. Family Act) che prevede un pacchetto di misure a favore dell’occupazione e dell’imprenditoria femminile e dei servizi alla famiglia al fine di attivare una maggiore produttività e competitività per il sistema economico del Paese. Tuttavia, nonostante i progressivi cambiamenti nella partecipazione delle donne al mercato del lavoro ed alla sfera pubblica, la scarsa presenza femminile ai vertici di tutte le istituzioni ed organizzazioni, private o pubbliche, ed accademiche è un problema concretamente presente nella realtà italiana, strutturata secondo esigenze e necessità prettamente maschili¹¹¹. Attualmente, se ci soffermiamo sulla percentuale

¹⁰⁹ Legge n.183/2014, in www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/12/15/14G00196/sg;www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/06/24/15G00094/sg.

¹¹⁰ In attuazione della direttiva 2006/54/Ce il principio di parità di trattamento e di opportunità fra donne e uomini in materia d’occupazione, lavoro e retribuzione viene rafforzato dal d.lgs. n. 5 del 25 gennaio 2010, che modificò in più parti il Codice delle pari opportunità (d.lgs. n. 198/06).

¹¹¹ Ovviamente la situazione peggiora se le donne hanno figli. Secondo i dati diffusi dall’Istat dal titolo *‘Conciliazione tra lavoro e famiglia/ anno2018’*, l’11,1% delle madri con

femminile nel mondo universitario italiano, constatiamo che essa risulta essere maggioritaria tra studenti e dottorandi per poi diminuire progressivamente man mano che si sale la scala gerarchica. Dai dati Cineca analizzati da Youtrend risulta che in Italia nelle università negli ultimi diciotto anni la componente femminile è cresciuta notevolmente. Negli atenei statali nel 2018 la crescita ‘femminile’ ha riguardato tutte le posizioni accademiche: le donne rappresentano il 38,1% del corpo accademico, anche se in misura prevalente nelle aree di scienze dell’antichità, filologico-letterarie, storico-artistiche, o scienze biologiche, dove il 54,1% del personale docente è rappresentato da donne¹¹². Sempre restando nelle università statali, nell’arco temporale 2000 – 2018, le docenti ordinarie sono cresciute dal 13,4% al 24%, le docenti associate dal 27,9% al 38,5%, mentre le ricercatrici a tempo indeterminato dal 41,9% al 49,4%. Questi dati, però, indicano anche che al progredire della carriera accademica continuano ad esserci sempre meno donne che uomini. Inoltre, la recente figura dei ricercatori a tempo determinato vede comunque una prevalenza maschile (le donne sono il 42,5% e gli uomini il 57,5%), mentre tra la figura a esaurimento dei ricercatori TI si registra una sostanziale parità (49,4% di donne e 50,6% di uomini). In sintesi, dal 2010 ad oggi anche tra i nuovi ricercatori TD si sono assunti più uomini che donne. Questa crescita evidenzia che al 2018, solo il 24% delle donne sono professori ordinari; il 38,5% professori associati, mentre quasi la metà sono ricercatrici, lo scalino più basso della carriera accademica¹¹³. Questi dati non sorprendono la comunità scientifica femminile, spesso

figli non ha mai lavorato; mentre per le madri fra 25 e 54 anni, che si occupano di figli e familiari non autosufficienti, il tasso di occupazione è del 57% a fronte dell’89,3% dei padri. Ma la forbice maggiore si ha fra le donne laureate che hanno un tasso di occupazione dell’80% contro il 34% di coloro che hanno un titolo di terza media o inferiore. Inoltre, nella pubblicazione ISTAT, *Maternità e interruzioni del lavoro*, 2011, in www.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/grafici/3_7.html, emerge che tra il 2005 e il 2015, lo svantaggio occupazionale dovuto alla maternità, tra lavoratrici adulte con figli di età inferiore ai sei anni, rispetto alle lavoratrici senza figli piccoli, è aumentato del 38%.

¹¹² Fonte Cineca e YouTrend, cfr. <https://www.youtrend.it/2019/11/25/come-cambia-il-mondo-dell-universita-italiana-ricercatori-donne/>.

¹¹³ Sull’evoluzione di uomini e donne nelle cariche accademiche nel periodo 2000 – 2018, si v., *Meno ricercatori, più donne: come cambia l’università italiana*, in www.youtrend.it, 2019; P. ROSSI, *L’evoluzione della docenza universitaria (1998-2016)*, Munus, 2017; I. PICARDI, *La dimensione di genere nelle carriere accademiche. Riflessività e cambiamento nel progetto pilota di genovate@unina*, Napoli, Italy: FedOAPress, 2017.

rassegnata ad un sistema universitario caratterizzato da posizioni di lavoro sempre più precarie, da una burocrazia crescente, e dalla produzione “in serie” di ricerche, pubblicazioni e titoli di studio. I motivi di tale scenario sono molteplici; innanzitutto, va rilevato che in Italia il prolungato precariato, che segna l’inizio della carriera accademica e la sua coincidenza con il periodo riproduttivo delle donne, costituisce un rilevante fattore limitativo. Considerata la competizione per l’accesso alle posizioni stabili, la maternità o diventa un progetto da accantonare oppure un percorso a ostacoli. Del resto, se in Italia il momento più critico nella carriera delle donne è quello della maternità, l’Università non fa eccezione a questa regola¹¹⁴. Quindi, risultano delle difficoltà non solo di inserimento ma anche di permanenza delle donne nei sistemi dell’istruzione, della ricerca e della formazione.

Tuttavia, un sistema di “riparazione” basato sulle quote, come previsto in politica, non affronta questi aspetti, oltre ad esporre le candidate di successo a rischi di stigmatizzazione. Al riguardo, la Eindhoven University of Technology dei Paesi bassi, con una scelta molto discutibile, ha deciso di istituire quote indirizzate esclusivamente a candidate donne nel reclutamento del personale di ricerca a tempo indeterminato, con l’obiettivo di raggiungere velocemente almeno il 35% di quote rosa nel personale accademico, nel tentativo di riequilibrare i sessi nell’organico del mondo dell’istruzione e della ricerca¹¹⁵. Dinanzi ad una percentuale troppo bassa di donne nei ranghi di professore associato e ordinario, l’Ateneo ha ritenuto di dare una priorità alle candidature femminili, mediante un processo di selezione accettando solo le domande delle donne; trascorsi sei mesi, in assenza di candidate adeguate, viene prevista la partecipazione anche degli uomini. Il motivo forse può rintracciarsi nella circostanza che in Olanda le nomine sono per chiamata diretta, e gli uomini trovandosi ai vertici accademici potrebbero essere portati istintivamente a selezionare persone del proprio sesso.

In ordine alla scelta fatta dall’Università tecnica di Eindhoven, tuttavia, sorgono molte perplessità: è auspicabile un sistema di reclutamento che prevede che le donne per ottenere opportunità

¹¹⁴ R. FRATTINI, P. ROSSI, *Report sulle donne nell’università italiana*, in Meno di Zero, 2012, su <http://menodizero.eu/saperepotere-analisi/247-report-sulle-donne-delluniversita-italiana.html>; si v. Anagrafe.miur.it.

¹¹⁵ Il programma fa parte dell’Irène Curie Fellowship.

lavorative debbano superare selezioni precluse ai colleghi di sesso opposto? Così come un reclutamento fondato solo grazie alle quote rosa e non per meritocrazia e proprie competenze non darebbe luogo ad altro tipo di discriminazione? Ovviamente la scelta fatta dall'Università tecnica di Eindhoven non sarebbe neanche ipotizzabile in Italia, in quanto le Università, essendo pubbliche Amministrazioni, non possono prevedere nei concorsi pubblici la valutazione del personale docente, o non docente, fondata sul genere. Questo esempio, tuttavia, ci porta a riflettere sull'intreccio tra genere e conoscenza, ponendo particolare attenzione ai processi di elaborazione e circolazione dei saperi di genere e alla loro traduzione in diritti e politiche¹¹⁶.

L'integrazione del genere nei corsi di studio, a tutti i livelli ed in tutti i settori disciplinari dell'Università, oltre a garantire a uomini e donne identiche possibilità di realizzazione e di sviluppo professionale, influisce sui processi decisionali, spesso preclusi alle donne, sulla qualità della ricerca e sulle attività di insegnamento¹¹⁷. E' necessario realizzare un vero cambiamento culturale: abbandonare stereotipi di genere, pratiche e modelli culturali che tendono a creare percorsi differenti e non paritetici fra uomini e donne. La scienza come la cultura è neutra rispetto alle differenze di genere. Solo in tal modo, le donne potranno emergere per il loro valore e per competenza maturata, senza discriminazioni e senza la necessità di reclamare le cosiddette quote rosa. Non vi è peggiore ingiustizia dell'uguaglianza fra disuguali e sistemi di aiuto rappresentano la negazione del sistema meritocratico e democratico.

Quindi, non una 'ghettizzazione' delle donne, ma una realtà socio-culturale che aiuti tutti nella ricerca di una propria realizzazione lavorativa e personale.

Invece, a tutt'oggi, si constatano difficoltà soprattutto negli ambiti formativi e professionali ad alto contenuto scientifico e tecnologico, tradizionalmente caratterizzati da una prevalenza maschile, dove ancor oggi la componente femminile stenta ad affermarsi¹¹⁸.

¹¹⁶ Sui condizionamenti di genere in ambito scolastico ed universitario, I. BIEMME, *Gabbie di genere: Retaggi sessisti e scelte formative*, 2016, Rosenberg e Sellier, 18; Sulla metodologia gender-sensitive, A. DECATILDO, E. RUPINI, *La ricerca di genere*, Carocci, 2014.

¹¹⁷ C. BARONE, *La segregazione di genere nell'università: il caso italiano in una prospettiva comparativa e diacronica*, in *Stato e Mercato*, 2010, n.89, 287 e ss..

¹¹⁸ M. BAGUES, N. ZINNOVYEVA, *Donne che giudicano le donne. In cattedra, «ingenera»*, in <http://www.ingenera.it/articoli/donne-che-giudicano-le-donne-cattedra>, 2011; A. CASARICO, P. PROFETA, *Donne in attesa: L'Italia delle disparità di genere*, Egea, 2011.

Settore in cui la presenza femminile potrebbe dare un grande contributo proprio per una riduzione della differenza di genere in settori ad alta egemonia maschile, dove vengono utilizzati ancora in modo insufficiente le potenzialità offerte dalle stesse tecnologie (ad esempio, il telelavoro e la flessibilità oraria).

Del resto, la difficoltà delle donne ad accedere alle posizioni più alte di carriera è un fenomeno così noto e diffuso, non solo in settori scientifici e tecnologici, che è stata coniata l'espressione *glass ceiling* (soffitto di cristallo), utilizzata persino dal Ministero dell'Istruzione e della Ricerca che misura un *Glass ceiling index*¹¹⁹. Anche in questi settori scientifici, nonostante i profondi mutamenti socioeconomici, resiste un modello educativo e culturale tradizionale, orientato ad una dimensione maschile, a partire dai contesti del gioco infantile e della socializzazione educativa dove l'informatica è presente soprattutto nei videogiochi, pensati e rivolti prevalentemente ad un target maschile¹²⁰. In tal modo, i ragazzi sin da piccoli acquisiscono una maggiore familiarità e, quindi, un iniziale vantaggio, rispetto alle loro coetanee indirizzate ad altre tipologie di giochi¹²¹. Pertanto, non ci si meraviglia se la quota di donne che riescono ad accedere al mondo del lavo-

¹¹⁹ Il *glass ceiling index* è un indice che misura la probabilità delle donne rispetto agli uomini di raggiungere la qualifica più elevata nella gerarchia accademica. Se ha valore uguale a 1 indica che non vi è nessuna differenza di genere, se ha un valore inferiore a 1 segnala una sovra-rappresentazione delle donne, infine, se assume un valore superiore a 1, segnala una sotto-rappresentazione delle donne. In Italia, secondo il Rapporto dell'Ufficio di Statistica del MIUR sulle carriere accademiche femminili (2016), con dati che si riferiscono al 2010, l'indice era di 1,76, sebbene tale valore sia appena inferiore alla media europea (1,8).

¹²⁰ R.M. KANTER, *Men and Women of the Corporation*. Basic Books: New York, 1977, mostra come il sistema colloca le donne in determinate posizioni lavorative.

¹²¹ L. LIPPERINI, *Ancora dalla parte delle bambine*, 2010, Feltrinelli, sottolinea come sin dai giocattoli si possa condizionare la divisione sociale dei ruoli tra uomini e donne, sui quali già negli anni settanta E. GIANINI BELOTTI, in *Dalla parte delle bambine*, 1973, Feltrinelli, aveva evidenziato come, attraverso i giochi, si possa influire sul percorso di formazione e di studi dei bambini che così imparano prestissimo ad aderire al modello prestabilito. Difatti, i giocattoli per eccellenza che alimentano gli standard femminili sono la *Barbie*, fashion doll per eccellenza, o le *Winxs*, grazie alle quali le bambine sin da piccole iniziano a pensare che la donna perfetta e socialmente accettata è attraente, magra, glamour, felice e silenziosa. Invece, come evidenzia D. STARR, *How Toys Teach Children Stereotypical Gender Roles: A Look Inside a Local Toy Store*, NCSU Freshmen, 2013, la maggior parte dei giocattoli maschili incoraggiano comportamenti competitivi e aggressivi, ma anche molto più costruttivi, favorevoli alla manipolazione e basati sulla realtà

ro ICT sia minoritaria.

Con questo esempio si vuole solo evidenziare un aspetto fondamentale: per realizzare una vera parità di genere si deve partire da una capillare attività di sensibilizzazione dei soggetti attivi nei percorsi scolastici, formativi e di orientamento e a una ridefinizione delle pratiche e dei modelli dominanti, basata non soltanto su interventi di tipo compensativo della componente femminile nel mondo del lavoro. In relazione al rapporto fra donne e scienze, una serie di studi, tra cui anche quello dell'economista Luigi Zingales, dimostrano che in gran parte questo aspetto è culturale, dipende da come le donne, fin da piccole, vengono educate dai loro genitori a pensare di essere meno portate, ad esempio, per la matematica o la fisica. E questo effetto culturale si ripercuote nelle successive scelte da intraprendere, dalla tipologia di studi, alla carriera universitaria e lavorativa¹²².

Per creare un cambiamento durevole è necessario trasformare questa mentalità a favore delle generazioni future, progettando dei piani ed attuandoli a livello scolastico, accademico ed organizzativo.

Come strumento di riequilibrio è stato proposto di prevedere nelle commissioni di abilitazione, che una quota - almeno il 40% - fosse composta da docenti donne, anche se al riguardo, da alcuni studi è emerso che spesso la presenza femminile nelle commissioni non costituisce un fattore di equilibrio¹²³. Inoltre, sul punto, la prevalente giurisprudenza amministrativa ha più volte ribadito che la mera circostanza che non sia rispettata la proporzione di genere nella composizione della commissione di concorso non esplica

¹²² L. GUIO, F. MONTE, P. SAPIENZA, L. ZINGALES, *Diversity, Culture, gender, and math*, Science, 2008, vol. 320, 1164, in <https://doi.org/10.1126/science.1154094>. La ricerca mostrava come il divario in matematica fra ragazzi e ragazze fosse collegato al livello di emancipazione delle donne nel Paese in cui quei ragazzi e ragazze andavano a scuola. Divario inesistente in Islanda; e in paesi emancipati come la Svezia e la Norvegia. Secondo gli Autori, il successo scolastico dipende da molteplici fattori: le risorse messe a disposizione dalla famiglia, dall'incoraggiamento che si riceve a scuola e in famiglia, e dalle aspettative che la società alimenta. L'importanza del livello di emancipazione delle donne suggerisce che i pregiudizi culturali piuttosto che la biologia possono essere la migliore spiegazione per il divario di genere in matematica e nelle materie.

¹²³ M. BAGUES, M. SYLOS LABINI, N. ZINOVYEVA, *Does the Gender Composition of Scientific Committees Matter*, American Economic Review 2017, 107, 1207 -1238, <https://doi.org/10.1257/aer.20151211>.

effetti vizianti delle operazioni concorsuali, salvo non denoti una condotta discriminatoria in danno dei concorrenti di sesso femminile¹²⁴.

Al riguardo, alcune economiste, analizzando i dati Miur sulle abilitazioni, valutando per ogni candidato informazioni di genere, posizione all'interno dell'Università, produttività scientifica, indicatori bibliometrici, numero delle citazioni, hanno stimato le probabilità di ogni candidato di risultare idoneo in un dato settore in relazione alle caratteristiche individuali e della commissione giudicatrice¹²⁵. Dalla ricerca è emerso che fattori determinanti per un giudizio positivo sono la produttività scientifica, ma anche la circostanza di lavorare nell'Ateneo dove si trova un commissario. Quest'ultimo fattore appare più rilevante soprattutto per i candidati caratterizzati da minore produttività scientifica e quelli valutati da commissioni con bassa produttività. Infine, per quanto riguarda le differenze di genere, se non si riscontrano penalizzazioni per i settori umanistico-sociali, caratterizzati da un'alta componente femminile, vi è una lieve penalizzazione per le donne nei settori scientifici, dove a parità di altre condizioni, le donne hanno una minore probabilità di ottenere l'abilitazione.

Le ricercatrici si sono poste poi un ulteriore quesito: se il raggiungimento della parità di genere nel conseguimento dell'abilitazione

¹²⁴ Circa la questione delle cd. quote rosa imposte dall'articolo 3, comma 3, del DPCM n. 439/1994, la giurisprudenza si è ormai attestata nel ritenere che l'inosservanza del requisito può inficiare il concorso solo qualora sia dimostrato, o quanto meno possa supporre, che la commissione abbia assunto una reale condotta discriminatoria. Il Cons. di Stato, già con la sent. 6 giugno 2002 n. 3184, stabilì che l'assenza di una componente donna nella commissione di concorso non assume un rilievo autonomo in ordine alla posizione delle singole partecipanti di sesso femminile, e può essere dedotta come vizio se sia accompagnata da qualche circostanza *«che evidenzii un comportamento dell'Amministrazione globalmente inteso ad attuare illegittime pratiche discriminatorie ai danni delle concorrenti»*; Cons. di Stato, V sez., sent. 23 ottobre 2007; Cons. di Stato, sez. V, sent. 26 giugno 2015 n. 3240, che ha ribadito che l'assenza di donne in commissione di concorso non inficia la regolarità delle procedure concorsuali, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹²⁵ Cfr. <http://abilitazione.miur.it/public/pubblicarisultati.php>; M. PONZO, M. DE PAOLA, V. SCOPPA, *Are Men Given Priority for Top Jobs? Investigating the Glass Ceiling in the Italian Academia*, *Journal of Human Capital*, 2018, *forthcoming*. Degli stessi Autori: *Gender Differences in Attitudes Towards Competition: Evidence from the Italian Scientific*, *Oxford Economic Papers*, 2017, 69; *Are men given priority for top jobs Investigating the glass ceiling in the Italian academia*, IZ, Discussion Paper, 2016, 9658. M.T. MORANA, S. SAGRAMORA, *Focus Le carriere femminili nel settore universitario*, Roma: MIUR. Testo disponibile al sito www.istruzione.it/allegati/2016/Focus_Gender-Accademic_rev03.pdf 2016.

nazionale si sia tradotto in parità di genere anche negli avanzamenti di carriera. Dalle stime elaborate è emerso che le donne abilitate hanno una minore probabilità di progredire nella carriera rispetto ai colleghi maschi di circa tre punti percentuali per le promozioni a professore associato e di circa due punti percentuali per quelle a professore ordinario, che si traduce in un gap di genere per le docenti associate del 10%, mentre per i professori ordinari del 33%.

5. Considerazioni. Quali prospettive per l'attuazione delle pari opportunità.

In un'epoca di grandi mutamenti nei rapporti fra i generi, i popoli e le culture diventa ancor più rilevante riconoscere il valore delle differenze nel contesto relazionale, culturale e politico in cui la persona si trova inserita.

Purtroppo, va anche riconosciuto che nel sistema educativo italiano, in particolare all'interno della scuola dell'obbligo, persiste ancora un sistema educativo femminile tradizionale fondato su un atteggiamento di tipo oblativo che condiziona fortemente quella 'promozione delle capacità'. Del resto, molti studi sottolineano che è proprio nella prima infanzia che si radicano gli stereotipi che ci accompagnano poi per tutta la vita, e che inconsciamente tendiamo a trasferire alle nuove generazioni¹²⁶.

Si comprende quindi come l'abbattimento del *maternal wall* debba essere un obiettivo prioritario nell'ambito della lotta per le pari opportunità. Un elemento cruciale per sostenere la maternità e il rientro delle donne al lavoro è la disponibilità di servizi, come per esempio l'istituzione di nidi aziendali nel settore pubblico e privato od in subordine, lo stanziamento di contributi alle spese per asilo nido o babysitter¹²⁷. Così, altra iniziativa prevista nella legge di bilancio 2021, rivolta ad incentivare il coinvolgimento

¹²⁶ M. HACK, *I contributi delle donne alla scienza: ieri e oggi*, 2000, <http://matematicaold.unibocconi.it/donne/hack.htm>, ripercorre le ragioni profonde che hanno portato all'esclusione delle donne dalla educazione scientifica. Spesso le donne si sentono meno sicure degli uomini, e sottovalutano le proprie competenze, anche se in concreto sono equivalenti agli uomini: l'autopromozione, la sicurezza in se stesse, l'assertività sono qualità che tendono ad essere stigmatizzate se sono donne a mostrarle, e lodate se, invece, a esibirle sono gli uomini.

¹²⁷ Realtà già attiva in alcuni Atenei come quello di Trento, di Bologna e di Salerno (asilo nido), e per il contributo baby sitter l'Università statale di Milano.

dei padri, riguarda il congedo parentale che viene portato a dieci giorni, anche se sorprende che essa, non essendo una misura strutturale, debba ogni anno essere confermata¹²⁸. Si raggiungerebbe un doppio obiettivo: diminuirebbe il divario delle madri nei luoghi di lavoro rispetto ai padri e si rafforzerebbe una cultura della cura più paritaria.

Certamente, disparità e discriminazione in campo lavorativo non sono e non devono essere associate unicamente alla maternità. Così come va riconosciuto che molte tappe sono state raggiunte ed il ‘soffitto di cristallo’ si è spostato in alto di diversi piani.

Ma la differenza di genere non ha soltanto un valore culturale (etica della giustizia), ma anche etico (etica del lavoro). La presenza bilanciata delle donne e degli uomini nei contesti sociali e organizzativi non attiene soltanto ad una mera redistribuzione numerica dei ruoli e delle funzioni al fine di ottenere uno spazio equo per l’espressione dei differenti valori delle donne e degli uomini. Significa piuttosto cogliere il potenziale di trasformazione e di produttività che ha luogo nel confronto e nell’inclusione delle differenze. Questo impone modi radicalmente nuovi di pensare il mercato, il prodotto, la cultura ed impone che siano previsti finanziamenti vincolati per il raggiungimento dell’obiettivo.

Il cammino verso l’uguaglianza è un percorso dinamico ed è, quindi, importante cogliere le continue evoluzioni ed i cambiamenti che intervengono sia all’interno sia all’esterno delle singole realtà, formative e professionali, per trasformarli in nuove sfide verso il raggiungimento di un’effettiva parità. Si è visto come maggiore è lo stereotipo di genere, minore è la propensione a cambiare decisione a favore della donna.

Di certo, come rilevato da alcuni Autori, non si può negare che nelle Università italiane *‘la costituzione di organismi mirati alla promozione e alla garanzia delle pari opportunità e la prassi di sviluppare strumenti di progettazione strategica delle azioni positive (i cosiddetti PAP Piani di Azione Positiva) non siano il frutto di una scelta interna al sistema accademico, ma rappresentino la conseguenza di una imposizione normativa che ha riguardato l’intero settore pubblico - a sua volta trainato dalle sollecitazioni delle istituzioni*

¹²⁸ La Direttiva 2019/1158 relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza riconosce il diritto ad almeno dieci giorni lavorativi di congedo di paternità retribuito, a cui gli Stati membri devono uniformarsi entro la scadenza del 2022.

*comunitarie - e quindi anche l'università*¹²⁹. Ma le sole iniziative legislative in favore delle pari opportunità non bastano se non si agisce a livello culturale.

Pertanto, un approccio corretto al problema consiste nel recuperare la diversità di genere come presupposto e come valore intrinseco, in una produttiva alleanza fra generi. L'obiettivo non è solo quello di garantire una parità *tout court*, ma di attuarla attraverso la valorizzazione delle differenze, cioè saper gestire le diversità e trasformarle in opportunità, superando gli stereotipi del maschile e del femminile.

Parlare di quote rosa significa banalizzare il tema; più che di quote rosa si dovrebbero istituire 'le quote di risultato', ossia di venir giudicati per quello che effettivamente si vale in termini professionali e scientifici, dove il sesso di appartenenza è del tutto ininfluenza ai fini di una graduatoria meritocratica.

Quindi non privilegi, ma normative e politiche che aiutino a conciliare lavoro ed impegni familiari. In questo contesto, un ruolo fondamentale è la tempistica, darsi dei riferimenti temporali per organizzare in modo più efficace ed efficiente le misure da adottare ed attuare: è necessario che gli organi decisionali prevedano politiche di riequilibrio di genere nel breve ma connesse ad una politica di lungo periodo, e che ogni Stato adegui a tali politiche l'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. Seneca scriveva che non esiste vento favorevole per il marinaio che ignora la rotta¹³⁰: le occasioni nella vita ci sono sempre ma non per chi non sa ciò che vuole. Se non si definiscono prima gli obiettivi, come possiamo definire le strategie per raggiungerli? Perciò è fondamentale individuare con precisione gli obiettivi di breve e lungo periodo, definire i criteri di misurazione ed accertare che vi siano le risorse finanziarie necessarie per raggiungerli.

Lo scenario economico attuale mostra l'aumento delle disuguaglianze nei confronti delle donne, oltre quella di genere; dove i tassi di disoccupazione femminile sono molto diversificati sia per livello di istruzione, sia a livello territoriale. Per contrastare questo

¹²⁹ B. POGGIO, E. RAPETTI, *I Piani di Azioni Positive delle Università italiane*, AA.VV., *Partecipazione ed empowerment delle donne Organismi di parità universitari a sostegno dei potenziali*, a cura di R. KODILJA e P. TOMIO, ETS, 2018.

¹³⁰ Seneca, *Lettere a Lucilio*, lettera 71; 1975, pp. 458-459.

fenomeno basterebbe prevedere, ad esempio, servizi indispensabili per superare il divario educativo e occupazionale come ad asili nido e materni con orari di apertura adeguati agli orari di lavoro, o all'incentivazione di quelli all'interno delle aziende.

Abbiamo visto come la maternità spesso influisca sulla carriera, sul raggiungimento dei ruoli apicali, sulle minori possibilità di aggiornarsi o di esser inserite in board scientifici. Il ricorso al part time spesso penalizza ed ha ripercussioni sulla carriera oltre che sul piano economico e previdenziale; mentre si potrebbe invece introdurre la flessibilità dell'orario di lavoro, oltre a forme di tutela per le giovani donne, spesso precarie per anni.

In momenti di crisi economica, la parità di genere¹³¹ può apparire come un 'bene di lusso' a cui poter rinunciare, o temporaneamente da accantonare, di fronte a situazioni ben più rilevanti. Mentre in realtà questo diritto fondamentale, sancito sin dalla Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite, è uno degli obiettivi in cima alla lista dell'Unione Europea da realizzare mediante politiche attive di inclusione e interventi di diversity management. Sembra che una delle sfide più importanti del nostro secolo sia la previsione di politiche educative che non tendano ad emarginare le donne, e di un sistema istruttivo adeguato ai nuovi modelli culturali, che faciliti una maggiore partecipazione delle donne nei processi di formazione decisionale e sociale, specialmente in relazione alle questioni economiche e politiche.

Le nuove tecnologie dell'informazione posso essere molto utili in tal senso, a condizione che vengano utilizzate con l'intento di promuovere un senso di comunità globale multiculturale. Tuttavia, di fronte ad una copiosa legislazione comunitaria e nazionale dove sono ribaditi i diritti delle donne, non si riscontra altrettanto impegno in tema di controlli. Chi controlla il rispetto dei diritti? Chi controlla le violazioni sui diritti della donna? Quali misure sanzionatorie sono previste nei confronti degli Stati inadempienti? Per porre le basi per un tale cambiamento le donne dovrebbero avere piena consapevolezza del proprio valore personale e sperimentare nuove modalità di approccio alle questioni femminile¹³². Per arrivare alla parità e ad un più equilibrato rapporto tra i generi occorre compiere un salto di qualità che comprenda le persone

¹³¹ Per gender equality si intende la parità di trattamento di uomini e donne in tutte le sfere sociali.

¹³² M.G. TURRI, (a cura di) *Manifesto per un nuovo femminismo*, Mimesis, 2013.

non nella loro 'differenza', quanto piuttosto nell'in-differenza che le caratterizza come esseri umani¹³³.

¹³³ J. BUTLER, nella sua opera *Questioni di genere. Il femminismo e la sovversione dell'identità*, Laterza, 2013, 22, affronta il tema della rigida distinzione di genere (o differenza), e della necessità di superare questa rigida dicotomia.