

quadro contraddittorio si connettono sia le ragioni delle ostilità, che a volte diventano rifiuto dell'integrazione europea e totale ignoranza persino delle opportunità che essa offre (atteggiamenti ampiamente alimentati da forze politiche populiste e nazionaliste), sia viceversa le ragioni di quelle organizzazioni femminili e femministe che hanno usato e continuano a usare l'UE come sponda per le loro battaglie. Sono infatti molte le organizzazioni e le reti di donne e femministe che hanno visto e vedono nell'UE una risorsa e hanno fatto battaglie politiche e lobbying per influenzarne l'agenda politica, per influire sul lavoro delle due Convenzioni⁵ nel forgiare principi e diritti della cittadinanza europea e per promuovere la costruzione di un'Europa-soggetto politico internazionale in grado di far progredire pace e diritti umani nel mondo.

I saggi raccolti in questo libro – anch'essi attraversati da ambivalenze e contraddizioni – trattano approfonditamente dei temi qui sintetizzati e intendono in questo modo offrire non solo valutazioni e punti di vista diversi sui diritti delle donne e l'uguaglianza dei sessi, ma anche spunti e interpretazioni particolari dei problemi e del complessivo processo di integrazione e costruzione dell'Europa politica e democratica.

⁵ La Convenzione che ha elaborato la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e la Convenzione che ha redatto il progetto di Trattato Costituzionale (cfr. in questo volume la conversazione con l'on. Paciotti, p. 213 ss.).

I diritti delle donne nell'UE

a cura di R.G.

Rozzilli

EDIESSE 2009

*Empowerment delle donne,
riequilibrio della rappresentanza politica,
multilevel governance e democratizzazione dell'UE*

Elisabetta Palici di Suni

1. Il problema della parità tra pubblico e privato

Nel 1995 la Conferenza di Pechino ha posto all'ordine del giorno in tutti gli ordinamenti il problema della disparità tra uomini e donne. La situazione delle donne è molto differente nelle diverse parti del mondo, ma quasi ovunque sembra si stia muovendo qualcosa, più o meno lentamente. La più veloce circolazione delle informazioni rende infatti oggi più facile e talora inevitabile l'influenza reciproca e il confronto tra diversi Paesi e diverse culture. Questo processo è ancora più veloce all'interno dell'Unione Europea: la normativa e la giurisprudenza comunitarie hanno infatti contribuito in maniera determinante ad imporre alcuni *standard minimi* di parità, considerati ormai irrinunciabili.

Nonostante questo, permangono differenze molto vistose anche tra i Paesi dell'Unione sulla parità tra uomini e donne a livello politico, economico e familiare.

La normativa, la giurisprudenza e la stessa dottrina tendono normalmente a distinguere i tre livelli, che a me sembrano invece strettamente collegati. Come in passato la funzione familiare e materna della donna è stata posta alla base delle più vistose discriminazioni a danno della donna e della sua esclusione dalla vita pubblica, così oggi la tradizionale ripartizione dei ruoli all'interno della famiglia continua infatti a rendere molto più difficile per una donna raggiungere posizioni di vertice nella società e nella vita politica: la discriminazione di fatto è rafforzata da pregiudizi sociali e culturali che impediscono un reale *empowerment* delle donne.

Può essere utile ricordare il pensiero di Bodin, secondo cui lo Stato è formato dai padri di famiglia: il potere del marito sulla moglie è la fonte e l'origine della società umana (Conti Odorisio, 1999: 24 ss.). Secondo questa prospettiva ogni uomo governa dunque innanzi tutto la sua

sua famiglia e poi partecipa insieme agli altri uomini al governo della cosa pubblica.

Per salvaguardare il ruolo familiare e materno della donna si è negato il suo diritto *a votare*, osservando che: «La donna è diversa dall'uomo: essa non è chiamata agli stessi uffici, non è chiamata alla vita pubblica militante; il suo posto è la famiglia, la sua vita è domestica [...] la forza della donna non è nei comizi, ma nell'impero del cuore e del sentimento sul freddo calcolo e sulla ragione crudele»¹; *ad esercitare la professione legale*, poiché non solo il nostro, ma anche altri legislatori «si sono trovati nella necessità, per ragioni appunto d'ordine morale e sociale, non meno che per l'interesse della famiglia, che è la base della società, di dovere, a riguardo delle donne, riconoscere e mantenere in massima uno stato particolare restrittivo di diritti [...] per conseguenza non è ancora ammessa la libera, assoluta concorrenza della donna in ogni genere di ufficio sociale, anzi è esclusa dalla diretta compartecipazione alla pubblica attività nelle cariche, funzioni, ed uffici pubblici. [...] D'altra parte [...] le leggi loro accordano certi privilegi, e la più efficace protezione, e le escludono da certi più gravi doveri e oneri sociali, precisamente in considerazione del loro sesso e della loro missione»²; *a far parte delle giurie*, perché come affermò la giurisprudenza, pur dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (che aveva sancito all'art. 51 la parità di accesso agli uffici pubblici): «L'infinita varietà degli uffici pubblici, in via di continuo sviluppo nello Stato moderno, comprende anche compiti che la suprema legge naturale e una sicura esperienza scevra da qualsiasi prevenzione concludono meglio appropriati all'uno o all'altro sesso»³; *ad intraprendere la carriera giudiziaria*, dato che, secondo uno dei nostri padri costituenti, «la donna magistrato non può esserci... perché questa funzione, così grave, così difficile, che procura tante ansie e tante notti insonni, non è adatta allo spirito femminile [...]. La donna sarà la madre dei giudici, sarà la ispiratrice dei giudici, ma è bene che lasci questa grave e talvolta terribile responsabilità agli uomini»⁴.

Rovesciando tale impostazione si può osservare che oggi, pur essendo cadute queste discriminazioni, per lo meno all'interno dei Paesi dell'Unio-

¹ Così si espresse l'on. Zanardelli nel 1881, in un dibattito parlamentare sull'allargamento del suffragio. L'intervento è pubblicato in Camera dei Deputati, 1996: 41.

² Come affermò la Cassazione con decisione del 18 aprile 1884, nel caso di Lydia Poët, laureata in giurisprudenza, che intendeva intraprendere la professione forense.

³ Corte d'Appello di Roma, decisione 12 marzo 1952.

⁴ Così si espresse l'on. Persico in un intervento che può leggersi in Camera dei Deputati, 1970, vol. V, 3737.

ne Europea, resta il problema di salvaguardare la maternità, senza che ciò vada a scapito della parità nel lavoro e nella vita sociale. Anche in assenza di esplicite discriminazioni sancite per legge, il carico familiare e materno, unito a certe tradizioni sociali e culturali, ancora molto radicate anche in alcuni Paesi dell'Unione, rende infatti difficile e talvolta impossibile per le donne emergere nella politica e nella vita pubblica in genere. Normativa e giurisprudenza dell'Unione Europea e attività di monitoraggio delle istituzioni comunitarie contribuiscono perciò in maniera determinante ad innalzare, tra gli Stati membri, la soglia di parità.

2. Parità di trattamento e azioni positive all'interno dell'Unione Europea

Nel Trattato della Comunità Europea, accanto al principio di eguaglianza, come parità di trattamento tra cittadini comunitari, è inserita la disposizione secondo cui ogni Stato membro è tenuto ad assicurare l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro⁵. Nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, a questa previsione è stata aggiunta la formula secondo cui: «Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali». Tale disposizione legittima le azioni positive⁶ a favore delle donne ed è stata pertanto utilizzata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea per giudicare conformi al diritto comunitario misure come quelle disposte dalla legge del Land Renania settentrionale-Vestfalia, che prevedeva la precedenza alle candidate di sesso femminile nei concorsi per i settori nelle quali le donne fossero sottorappresentate «a meno che non prevalgano motivi inerenti alla persona di un candidato

⁵ Art. 141 Trattato CE.

⁶ Sulle azioni positive negli Stati Uniti e in Europa e sulle loro giustificazioni costituzionali c'è un dibattito molto vasto. Cfr. Dworkin, 1982; Rosenfeld, 1991; Gaeta, Zoppioli, 1992; Ainis, 1992: 582 ss.; Id., 1993: 891 ss.; Id., 1999: 359 ss.; Gianformaggio, 1993: 214 ss.; Brunelli, 1994: 545 ss.; Rubenfeld, 1997: 427 ss.; Bren Guernsey, 1997; Scarponi, 1997; Cerri, 1999: 7 ss.; Beccalli, 1999; Peters, 1999; D'Aloja, 2002; Palici di Suni, 2004; Pollicino, 2005; Izzi, 2005; Caielli, 2008.

di sesso maschile»⁷; o dalla legge dell'Assia sulla parità di trattamento tra donne e uomini e sulla rimozione di discriminazioni della donna nel pubblico impiego del 21 dicembre 1993, che prevedeva l'adozione di piani di promozione, entro un periodo di validità prefissato in tredici anni, per favorire l'eguale accesso di donne e uomini ai pubblici uffici, con obiettivi vincolanti, relativi alle condizioni di accesso, di lavoro e di carriera delle donne⁸.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia sulle azioni positive si riferisce a leggi della Germania e dei Paesi Scandinavi, ma in senso analogo hanno disposto le leggi di molti altri Paesi dell'Unione.

In Italia il modello delle azioni positive è entrato in modo più blando attraverso la legge 10 aprile 1991, n. 125, intitolata «Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro»⁹, e la legge 25 febbraio 1992, n. 215, contenente incentivazioni finanziarie a favore di imprese a prevalente partecipazione femminile ovvero a favore di istituzioni volte a promuovere l'imprenditorialità femminile. Nella sentenza 26 marzo 1993, n. 109¹⁰, la Corte Costituzionale ha affermato che queste misure servono «a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate [...] al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico»: secondo la Corte, le disposizioni contenute nelle leggi n. 125 del 1991 e n. 215 del 1993 «sono svolgimento immediato del dovere fondamentale» che l'art. 3, comma 2, Cost. assegna alla Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». L'impressione è appunto che si tratti di misure di eguaglianza sostanziale più che di azioni positive vere e proprie (Palici di Suni, 2001: 605 ss.). Una disposizione introdotta con il decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 2000, n. 196 dispone che nelle amministrazioni pubbliche, in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, allo scopo di favorire il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussiste un divario

⁷ Sentenza *Marschall*, dell'11 novembre 1997, C-409/95, in <http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it> su cui v. Caielli, 1999; Dentici, 2000: 223 ss.

⁸ Sentenza *Badeck*, del 28 marzo 2000, C-158/97, in <http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it>.

⁹ Sulla legge n. 125 cfr. Gaeta, Zoppioli, 1992.

¹⁰ In *Giur. cost.*, 1993: 873 ss.

fra generi non inferiore a due terzi, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale fra candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita e adeguata motivazione: molte cautele, dunque, da parte del nostro legislatore nei confronti della misura che forse più si poteva avvicinare alle azioni positive in senso proprio.

Le politiche di *affirmative action* sono nate, come è noto, negli Stati Uniti d'America per combattere la segregazione razziale prima e anche la discriminazione sessuale poi. La schiavitù fu abolita negli Stati Uniti solo con il XIII emendamento, approvato nel 1865 al termine della guerra civile. Come conseguenza furono approvati nel 1868 il XIV emendamento, che garantisce l'eguale protezione delle leggi, e nel 1870 il XV emendamento, secondo cui il diritto di voto non può essere negato o limitato per ragioni di razza o di precedente condizione servile. Dopo tanti secoli di schiavitù, tuttavia, la discriminazione razziale, giuridicamente vietata, restò una discriminazione di fatto, che portò alla segregazione razziale, favorita, anche giuridicamente, dalla teoria del *separate but equal*: come affermò la Corte Suprema nel 1896 nel caso *Plessy v. Ferguson*, infatti, applicare trattamenti differenziati e separati non violava il XIV emendamento, ma serviva semplicemente ad evitare conflitti e tensioni all'interno della società. Questa interpretazione restrittiva del principio di eguaglianza fu superata solo con il caso *Brown v. Board of Education* del 1954, in cui la Corte Suprema riconobbe che la segregazione creava un senso di inferiorità nei neri e costituiva pertanto una violazione del XIV emendamento. Per contrastare una segregazione che, pur non essendo più imposta, continuava a realizzarsi nei fatti, iniziò appunto sin dagli anni sessanta la politica dell'*affirmative action*, e cioè misure poste a favore di appartenenti a minoranze svantaggiate. Tale politica si affermò non senza contrasti: dal caso *Bakke* del 1978 ai più recenti casi *Grutter v. Bollinger* e *Gratz v. Bollinger* del 2003 e da ultimo al caso *Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District no. 1 et al.*, deciso il 20 giugno 2007 (Caielli, 2007), la giurisprudenza della Corte Suprema ritenne che le azioni positive potessero considerarsi legittime a condizione che avessero una durata limitata, un carattere flessibile, fossero proporzionali e non avessero conseguenze sfavorevoli per terzi «innocenti». Tali limitazioni, intese in modo sempre più rigido dalla giurisprudenza statunitense, riflettono la convinzione, prevalsa nell'opinione pubblica e nella politica, secondo la quale trattamenti specifici a favore di minoranze svantaggiate accentuerebbero, anziché sminuire, il loro senso di inferiorità. Ed è per questo motivo che molti Stati americani,

come la California, la Florida, il Texas e il Michigan, hanno recentemente approvato alcune revisioni costituzionali che proibiscono discriminazioni o trattamenti preferenziali basati su razza, sesso o origine etnica nelle ammissioni ai corsi di istruzione pubblica, nelle assegnazioni di appalti e nelle assunzioni d'impiego, per eliminare definitivamente le politiche di *affirmative action*.

In Europa, invece, le azioni positive sono state introdotte e definitivamente accettate anche a livello comunitario con il Trattato di Amsterdam con specifico riferimento alle donne o, come più correttamente stabilisce l'art. 141, comma 4, del Trattato sulla Comunità Europea, al «sesso sottorappresentato». Questa specificazione sottolinea la temporaneità delle azioni positive, così come il fatto che esse siano poste allo scopo di assicurare il principio di eguaglianza, superando le disparità attuali. Le azioni positive servono infatti a compensare una situazione di squilibrio che penalizza le donne in molti settori: quando questo squilibrio sarà superato e le condizioni di partenza saranno più paritarie non vi sarà più un sesso «sottorappresentato» e le azioni positive non serviranno più.

Il senso che assumono in Europa le azioni positive nei confronti delle donne è efficacemente sintetizzato nella decisione 15/97¹¹, in cui il Tribunale costituzionale polacco ha così affermato: «Sino a quando nella realtà sociale le donne avranno, di regola, posizioni più deboli, c'è una giustificazione costituzionale per l'adozione di disposizioni che conferiscano specifici vantaggi alle donne, perché questo è un modo per assicurare oggi l'eguaglianza alle donne»; di fronte a differenze sociali ed economiche particolarmente evidenti, l'adozione di questi privilegi di compensazione diventa anzi un dovere per il legislatore.

Attraverso le azioni positive non si opera dunque una deroga al principio di eguaglianza, come sostengono coloro per i quali le misure di eguaglianza sostanziale, e tanto più le azioni positive, costituirebbero, come diritto diseguale, un'eccezione rispetto al principio di eguaglianza¹². Seguendo l'impostazione di quanti sostengono un'idea unitaria del principio di eguaglianza, secondo la quale l'eguaglianza sostanziale non si contrappone, ma vale a realizzare il principio di eguaglianza¹³, sembra per-

¹¹ Sulla decisione v. Sadurski, 2003: 7.

¹² Cfr. ad esempio Ainis, 1992; Brunelli, 2006: 36 ss.; Caielli, 2008. D'Aloja (2002) pur ritenendo che le azioni positive si fondino sull'eguaglianza sostanziale, accoglie un rapporto più dinamico tra eguaglianza formale e sostanziale.

¹³ Mortati, 1976: 1031 ss., spec. 1033; Cerri, 1976: spec. 37; Carovita, 1984: 45 ss.; Baldassarre, 1989: 10 ss., spec. 12 dove sottolinea il carattere complementare che ha il secon-

tanto più corretto sostenere che le azioni positive, superando temporaneamente una situazione di squilibrio e assicurando posizioni di partenza più paritarie, perseguono il duplice obiettivo di compensare le tante discriminazioni che le donne hanno subito nel passato e di favorire una parità effettiva. Il principio di eguaglianza non si è del resto mai realizzato in senso assoluto: certo non nel periodo liberale, dove vigevano le discriminazioni innanzi ricordate, e neppure oggi dove le donne devono conciliare lavoro e vita familiare e continuano ad essere di fatto escluse da molte posizioni di vertice. Per assicurare la parità non basta – e non è mai bastata – un'idea di eguaglianza astrattamente formulata: occorre predisporre gli strumenti di volta in volta necessari per attuarla in concreto.

3. Le leggi di parità nei Paesi dell'Unione

La politica comunitaria di tutela della parità tra uomini e donne si è concretizzata, oltre che nelle disposizioni contenute nei trattati comunitari, attraverso varie direttive, adottate a partire dagli anni settanta allo scopo di eliminare ogni discriminazione basata sul sesso: la direttiva del 10 febbraio 1975 riguardante l'eliminazione di qualsiasi discriminazione in tutti gli elementi e le condizioni della retribuzione, la direttiva 76/207 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, la direttiva 79/7 del 19 dicembre 1978 relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale, la direttiva 96/34 del 3 giugno 1996 sui congedi parentali, e infine la direttiva 2006/54 sull'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, che raggruppa in un unico testo il contenuto delle direttive precedenti.

La normativa comunitaria ha indotto gli Stati aderenti alla Comunità ad adeguare la loro legislazione interna al principio della parità tra uomini e donne. In quasi tutti gli Stati membri, a partire dagli anni settanta, vengono pertanto approvate le leggi sulla parità.

do comma dell'art. 3 Cost. Italiana rispetto al primo; Gianformaggio, 1993; Ferrajoli, 1993: 49 ss., spec. 53; Pezzini, 1993: 51 ss. dove si sottolinea il rapporto «colloquiale» tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale; Carlassare, 2002: 8 ss.; Rossano, 2006: 717 ss.; Labriola, 2006: 777 ss.

Nel Regno Unito interviene l'*Equal Pay Act* del 1970, che sancisce il principio della parità retributiva tra il lavoro delle donne e quello degli uomini e il *Sex Discrimination Act* del 1975, che vieta le discriminazioni fondate sul sesso, regolando l'accesso, le promozioni, la formazione professionale e le altre condizioni di lavoro.

In Francia la legge n. 72-1143 del 22 dicembre 1972 sull'eguaglianza di remunerazione tra uomini e donne inserisce nel codice del lavoro l'art. L. 140-2, che impone a tutti i datori di lavoro di assicurare per uno stesso lavoro o un lavoro di valore uguale, l'eguaglianza di remunerazione tra uomini e donne. Per rafforzare il divieto di discriminazione, la legge n. 75-625 dell'11 luglio 1975 *sur le travail des femmes* modifica l'art. 416 del codice penale, proibendo ai datori di lavoro di redigere offerte di impiego sessiste, cioè riservate all'uno o all'altro sesso, rifiutare un'assunzione o licenziare in ragione del sesso o della situazione familiare se non «per motivi legittimi».

In Spagna l'art. 17 dello Statuto dei Lavoratori vieta espressamente ogni discriminazione nel lavoro, in relazione alla remunerazione, ai tempi e alle altre condizioni di lavoro in base al sesso, all'origine, allo stato civile, alla razza, alla condizione sociale, alle convinzioni religiose o politiche, all'iscrizione al sindacato, ai legami familiari con altri lavoratori dell'impresa, o in base alla lingua, sia da parte delle leggi che da parte dei contratti di lavoro collettivi e individuali (Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer e Rodríguez-Piñero Royo, 2002: 170 ss.)¹⁴.

In Italia, benché il principio della parità di retribuzione fosse previsto già nella Costituzione del 1948, si dovette attendere la legge 9 dicembre 1977, n. 903 perché fosse assicurata la parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro. L'art. 7 della legge prevedeva inoltre che il padre potesse usufruire, in alternativa alla madre, del diritto ai permessi per malattia del bambino di età inferiore ai tre anni, nonché del diritto al prolungamento facoltativo del congedo di maternità dopo il parto.

Quest'ultimo aspetto sarà previsto a livello comunitario dalla direttiva 96/34 del 3 giugno 1996, cui si adegueranno vari ordinamenti europei. Congedi parentali estesi anche ai padri furono introdotti in Austria con la legge federale 12 dicembre 1989, n. 651; in Spagna con la legge 5 novembre 1999, n. 39; in Gran Bretagna con la Maternity and Parental Leave Regulation del 1999, modificata nel 2001; in Francia, con la legge n. 2002-305 del 4 marzo 2002. In Italia la disciplina contenuta nella legge

¹⁴ La materia è ora disciplinata dalla nuova legge organica 22 marzo 2007, n. 3 sulla eguaglianza effettiva delle donne e degli uomini, richiamata *infra*.

903/1977 fu perfezionata con la legge 8 marzo 2000, n. 53, contenete «Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città».

4. Parità e protezione della maternità. Maternità e paternità nella giurisprudenza comunitaria

Riconoscendo il ruolo del padre nelle attività di cura, soprattutto con riferimento ai figli, diviene necessario delimitare con precisione lo spazio di tutela riservato alla madre per ciò che concerne la gravidanza e l'allattamento, che non possono essere delegati ad altri, e lo spazio di tutela delle attività familiari e di cura, che possono invece essere svolte sia dal padre che dalla madre. È questo un punto cruciale nei rapporti tra parità e protezione: quanto vi è di specifico della maternità richiede una disciplina differenziata, conforme alle esigenze della gravidanza e del puerperio, per tutelare in maniera adeguata madre e bambino. D'altro canto, occorre anche tutelare l'attività lavorativa della madre, per evitare che le misure di protezione della maternità la svantaggino nel lavoro. La tutela della maternità non può quindi essere disgiunta dalla tutela della parità.

Il rapporto tra protezione della maternità e parità di trattamento tra uomini e donne è stato oggetto di molte pronunce della Corte di Giustizia della Comunità Europea. I principi fondamentali che si traggono da questa giurisprudenza mi sembrano i seguenti: in primo luogo la maternità giustifica misure differenziate, poste a protezione delle lavoratrici madri, con riferimento al periodo immediatamente precedente e successivo al parto, o che sono comunque destinate a compensare gli svantaggi professionali che i lavoratori di sesso femminile subiscono a seguito dell'allontanamento dal posto di lavoro durante la maternità¹⁵; al di fuori di queste ipotesi il principio di parità impone che gli oneri familiari debbano essere ripartiti tra i coniugi, sicché anche i padri hanno diritto di godere di misure predisposte in relazione ad attività di cura¹⁶; trattamenti a favore delle donne possono tuttavia giustificarsi di fronte ad una rilevante sottorappresentazione delle donne e ad un'insufficienza di risorse, anche quando ciò

¹⁵ Caso *Abdoulaye*, deciso con sentenza del 16 settembre 1999 (C-218/98).

¹⁶ Decisione Commissione delle Comunità Europee c. Francia del 25 ottobre 1988; caso *Griesmar*, deciso il 29 novembre 2001 (C-366/99); caso *Mouflin* del 13 dicembre 2001 (C-206/00).

comporti il rischio «di contribuire a perpetuare una distribuzione tradizionale dei ruoli tra uomini e donne»¹⁷.

Per assicurare una effettiva parità tra uomini e donne, la giurisprudenza della Corte di Giustizia tende dunque a superare la tradizionale distribuzione dei ruoli all'interno della famiglia, favorendo tuttavia un processo graduale, che tenga conto delle condizioni di fatto e dello specifico contesto culturale, sociale ed economico: trattamenti differenziati possono essere ancora necessari, proprio per raggiungere l'obiettivo della parità.

In questo stesso senso, come si è visto, la Corte di Giustizia ha ammesso le azioni positive, predisposte per favorire l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali.

5. Il principio di parità e il principio di protezione delle minoranze nella normativa comunitaria e nei criteri politici di Copenaghen

La Corte di Giustizia ha riconosciuto l'importanza del principio di parità tra uomini e donne, qualificandolo come principio generale del diritto comunitario: ne consegue che l'eliminazione delle discriminazioni basate sul sesso fa parte dei diritti fondamentali, il cui rispetto costituisce un presupposto della legittimità di ogni atto adottato dalle istituzioni comunitarie¹⁸.

Ciò che può stupire è che il principio di parità tra uomini e donne, considerato principio generale del diritto comunitario, espressamente contemplato anche all'interno dei trattati comunitari, non abbia avuto un analogo ed esplicito riconoscimento tra i criteri politici che sono stati individuati a Copenaghen nel 1993 come requisiti posti ai Paesi candidati ad aderire all'Unione Europea. A tal fine si chiedeva infatti a questi Paesi di dimostrare di essere in grado di assicurare: 1) una stabilità delle istituzioni tale da garantire la democrazia; 2) lo stato di diritto; 3) i diritti umani e la tutela e il rispetto delle minoranze.

Il principio di tutela delle minoranze non è contenuto nei trattati comunitari: i principali documenti europei riferiti alle minoranze sono la Carta Europea delle Lingue Regionali e Minoritarie, approvata dal Consiglio d'Europa nel 1992, e la Convenzione-Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali, approvata nel 1995.

¹⁷ Caso *Lommers* del 19 marzo 2002 (C-476/99).

¹⁸ Caso *Rinke* del 10 settembre 2003 (C-25/02).

Proprio in conseguenza della mancata considerazione del principio di tutela delle minoranze all'interno dei trattati comunitari, le sentenze della Corte di Giustizia riferite alla tutela delle minoranze sono meno numerose e meno incisive di quelle riferite al principio di tutela della parità, dal momento che il parametro utilizzato dalla Corte per le sue decisioni è costituito innanzi tutto dalle norme contenute nei trattati.

Nella giurisprudenza comunitaria, il principio di tutela delle minoranze viene perciò considerato per lo più in via subordinata rispetto al principio di parità di trattamento, che è invece espressamente considerato nel Trattato della Comunità Europea. Così, nel caso *Bickel*¹⁹, la Corte dichiara contrastante con la normativa comunitaria una normativa nazionale che riconosca ai cittadini di una lingua diversa dalla lingua principale dello Stato membro, residenti in un certo territorio, il diritto di ottenere che il procedimento penale si svolga nella loro lingua, senza garantire il medesimo diritto ai cittadini degli altri Stati membri, della stessa lingua, che circolano e soggiornano in quel territorio: con questa decisione la Corte estende a regola generale una disciplina speciale e differenziata prevista per un gruppo linguistico localizzato in un certo territorio, senza peraltro tener conto del diritto all'interprete, espressamente previsto a livello generale dall'art. 143 del codice di procedura penale per quanti non conoscano la lingua italiana.

Perché il rispetto del principio di tutela delle minoranze, che a livello comunitario sembra assumere un rilievo inferiore rispetto al principio di parità tra uomini e donne, è dunque considerato un requisito essenziale per l'adesione alla UE, mentre il principio di parità no?

Si potrebbe ritenere che l'inclusione del principio di tutela delle minoranze tra i criteri di Copenaghen si colleghi innanzi tutto alla drammaticità dei conflitti etnici, religiosi e linguistici emersi nella maggior parte dei Paesi di recente adesione all'UE.

Ne deriverebbe che i criteri di Copenaghen dipendono non tanto da ciò che l'Unione Europea reputa prioritario garantire all'interno dei singoli ordinamenti, quanto dai problemi che risulta più urgente risolvere nei Paesi candidati o di recente adesione. D'altronde vi sono ordinamenti come quello della Francia, che, pur essendo tra i membri fondatori della Comunità Europea, non riconosce né tutela in modo adeguato le numerose e consistenti minoranze presenti al suo interno, quali i bretoni o gli occitani:

¹⁹ Decisione del 24 novembre 1998 (C-274/96).

6. Parità e riequilibrio della rappresentanza elettorale nella politica comunitaria

Benché nei criteri di Copenaghen il principio di tutela delle minoranze rivesta un ruolo primario rispetto a quello della parità tra uomini e donne, quest'ultimo principio è stato comunque ampiamente considerato negli ultimi anni sia nei Paesi di recente adesione sia nell'attività di monitoraggio degli organismi comunitari.

È piuttosto significativo che l'Agenzia Comunitaria per l'Uguaglianza di Genere, con il compito di assicurare la raccolta e l'analisi di dati e informazioni, promuovere e implementare la politica dell'uguaglianza e aumentare la consapevolezza dei cittadini europei nel campo della parità dei sessi, sia stata istituita nel 2006 proprio in uno dei Paesi di recente adesione, e cioè a Vilnius in Lituania. La maggior parte dei Paesi di recente adesione sono Paesi che appartenevano all'area socialista e normalmente si ritiene che il principio di parità tra uomini e donne sia più garantito negli Stati socialisti. In effetti la parità è sempre stata un obiettivo primario in tali Stati, anche se è stata evidenziata la spaccatura che si realizzava al riguardo tra pubblico e privato, dal momento che in famiglia veniva mantenuta la tradizionale distinzione di ruoli (Dima, 2003: 70 ss.).

A proposito della distinzione tra pubblico e privato, occorre sottolineare che la normativa e la giurisprudenza dell'Unione Europea hanno finora riguardato quasi esclusivamente l'ambito della parità nel lavoro, e dunque parità di trattamento e di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici.

La normativa comunitaria non è pertanto direttamente connessa al problema della sottorappresentanza politica delle donne.

Il Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa²⁰, estendeva a livello più generale il principio già enunciato con il trattato di Amsterdam, stabilendo (art. 23 della Carta) che la parità tra uomini e donne dovesse essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione e che il principio della parità non ostasse al mantenimento o all'adozione di misure che prevedessero vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato. Il nuovo Trattato, approvato a Lisbona del 2007, pur abbandonando il progetto costituzionale, mantiene, tuttavia, il valore giuridicamente vincolante della Carta dei Diritti Fondamentali e dunque questa innovazione.

²⁰ Sulla sorte del Trattato e della Carta cfr. in questo volume la nota n. 1 dell'introduzione, p. 11 (n.d.r.).

Nel 2006 la Commissione Europea ha inoltre trasmesso al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni una tabella di marcia per la parità fra le donne e gli uomini 2006-2010 (*road map*), che fa seguito alla strategia quadro per la parità fra le donne e gli uomini per il periodo 2001-2005. La tabella individua sei settori prioritari: indipendenza economica uguale per le donne e gli uomini, conciliazione della vita privata e professionale, rappresentanza uguale nei processi decisionali, eliminazione di ogni forma di violenza basata sul genere, eliminazione degli stereotipi legati al genere e promozione della parità fra le donne e gli uomini nelle politiche esterne all'UE e di sviluppo.

Per ciò che attiene ad una rappresentanza uguale nei processi decisionali si stabilisce quanto segue:

- la minore rappresentanza persistente delle donne nella società civile, nella vita politica e nell'alta amministrazione pubblica, rappresenta un «deficit» democratico;
- una partecipazione equilibrata può contribuire ad una cultura del lavoro più produttiva e innovatrice. È essenziale a tal fine la trasparenza nei processi di promozione;
- raggiungere l'obiettivo stabilito dagli Stati membri: 25% di donne nei posti di responsabilità nella ricerca pubblica può migliorare l'innovazione, la qualità e la competitività della ricerca.

A livello forse più politico che giuridico, l'Unione Europea spinge dunque i Paesi aderenti a favorire la parità tra donne e uomini anche nella vita politica.

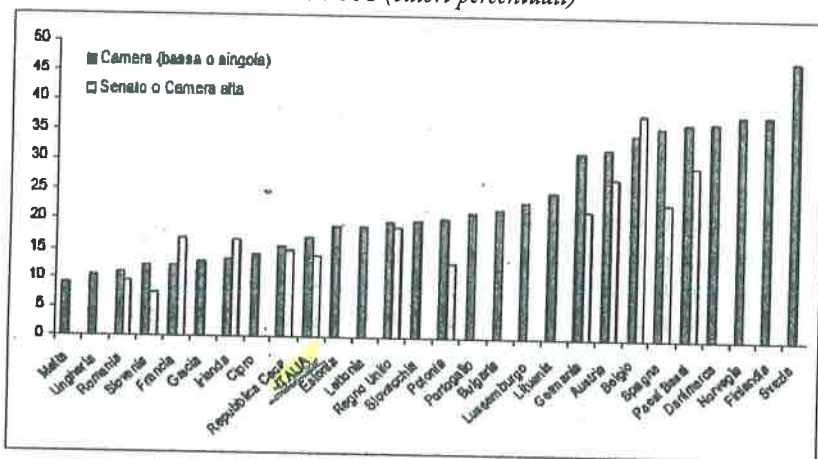
Nello stesso senso si può ricordare una raccomandazione del 2 dicembre 1996, con cui il Consiglio sollecitava gli Stati membri a promuovere la partecipazione delle donne ai processi decisionali, sia nel settore pubblico che in quello privato.

7. Le misure di riequilibrio della rappresentanza politica nei diversi Stati europei

I grafici che seguono (p. 34), elaborati dall'ISTAT²¹, sono significativi dei diversi risultati raggiunti dagli Stati membri dell'Unione Europea in materia di riequilibrio della rappresentanza elettorale, a livello nazionale e comunitario.

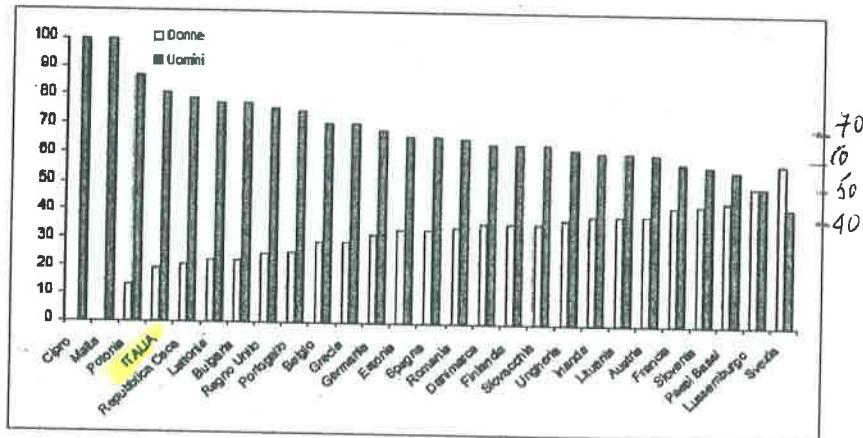
²¹ www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070307_00/17_parlamento.pdf

La rappresentanza femminile nei Parlamenti nazionali dei Paesi UE - Anno 2006 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati dell'Unione Interparlamentare, Database Regional Parliamentary assemblies.

Deputati eletti al Parlamento Europeo per sesso nei Paesi UE - Al 31/12/2006 (valori percentuali)



Fonte: Parlamento Europeo.

Tale diversità si spiega, per un verso, per motivi culturali, storici e di tradizione e, per altro verso, per le politiche che sono state seguite all'interno degli ordinamenti per favorire un riequilibrio della rappresentanza elettorale.

Nei Paesi Scandinavi i partiti si sono attivati autonomamente fin dagli anni settanta, al di là di specifiche previsioni legislative, disponendo una ripartizione paritaria di posti tra uomini e donne nelle liste elettorali e negli incarichi politici e di governo: le quote furono introdotte in Norvegia nel 1975 dal Partito della Sinistra Socialista e in Danimarca nel 1977 dal Partito Socialista Popolare per gli organismi interni del partito (Dahlerup, 1988: 203); anche i partiti conservatori introdussero in seguito quote in tutti i Paesi scandinavi per non essere sanzionati sul piano dei risultati elettorali (Sineau, 1992: 556 ss.). Per effetto di queste misure i Paesi scandinavi sono quelli con il più alto numero di donne parlamentari (45,3% in Svezia, 37,5% in Finlandia, 36,9% in Danimarca) e i governi sono spesso formati da un pari numero di ministre e di ministri.

In altri ordinamenti si è preferito seguire la strada delle riforme costituzionali e legislative.

In Belgio la legge 24 maggio 1994 stabilì che in ciascuna lista ci dovesse essere una quota minima di candidati per ogni sesso, secondo una misura variabile (25% nelle elezioni del 1996, 33% nel 1999). Questa riforma fece sì che alle elezioni del 1999 fossero elette 20 donne e 51 uomini al Senato e 36 donne e 114 uomini alla Camera. Per rafforzare ulteriormente la politica di riequilibrio della rappresentanza elettorale, con legge costituzionale 21 febbraio 2002 fu introdotto nella Costituzione un nuovo art. 11-bis, in base al quale le leggi e i decreti garantiscono alle donne e agli uomini l'eguale esercizio dei diritti e delle libertà e favoriscono specificamente l'eguale accesso ai mandati elettivi e pubblici. Il Consiglio dei Ministri e i Governi delle Comunità e delle Regioni si compongono di persone di sesso differente. Le leggi e i decreti assicurano la presenza di persone di sesso differente all'interno delle deputazioni permanenti dei Consigli Provinciali, Comunali e delle altre istituzioni pubbliche²².

In Francia la riforma costituzionale intervenne nel 1999²³, dopo che il Consiglio Costituzionale aveva dichiarato incostituzionali, nel 1982 e nel 1999, leggi che disponevano misure simili a quelle del Belgio. In seguito a tale riforma, la legge n. 2000/493 del 6 giugno 2000 dispone che tra i candidati di sesso diverso deve esserci uno scarto quantitativo

²² Su questa riforma v. Tosi, 2002: 665 ss.

²³ Artt. 3⁴ (La legge favorisce l'eguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive) e 4² (Essi < i partiti politici > contribuiscono all'attuazione del principio enunciato all'ultimo comma dell'articolo 3 alle condizioni stabilite dalla legge).

non superiore ad una unità per le elezioni che si svolgono con lo scrutinio di lista, e quindi per le elezioni circoscrizionali, regionali ed europee (per il Senato si applica il sistema maggioritario nei dipartimenti minori e quello proporzionale nei maggiori). Il finanziamento pubblico favorisce, in generale, le candidature femminili. Per effetto di questa riforma la rappresentanza femminile ha ricevuto un notevole incremento nelle elezioni comunali del marzo 2001, in cui le donne elette sono salite dal 22% al 47% dei consiglieri comunali, e alle elezioni europee, come evidenzia la tabella riportata innanzi. Alle elezioni del Senato, che si sono svolte il 23 settembre 2001, il risultato è stato invece molto modesto, poiché il numero delle senatrici è salito da 20 a 35 su un totale di 320 seggi senatoriali. Nelle elezioni dell'Assemblea Nazionale del 9 e 16 giugno 2002 sono state elette 71 donne su un totale di 577 deputati (3 su 58 al primo turno). Nel 2003, inoltre, il Consiglio Costituzionale ha respinto una questione di costituzionalità sollevata in relazione ad una modifica della legge elettorale del Senato, secondo la quale il sistema maggioritario si applica ai dipartimenti nei quali si eleggono fino a quattro, e non più solo fino a tre senatori, riducendo così le ipotesi di scrutinio di lista con nomi alternati femminili e maschili: secondo il Consiglio Costituzionale, nonostante lo svantaggio che la modifica comporta per la rappresentanza femminile, le nuove disposizioni costituzionali e legislative non sono in grado di limitare le scelte del legislatore in materia elettorale²⁴.

Nonostante le raccomandazioni europee richiamate innanzi, secondo cui la partecipazione femminile dovrebbe essere favorita nei processi decisionali sia pubblici che privati, in Francia è inoltre prevalsa l'idea secondo cui le cosiddette «quote» sarebbero ammissibili solo per la rappresentanza elettorale, come espressamente prevedono le nuove norme costituzionali, e non negli altri settori. Così il Consiglio Costituzionale ha ritenuto contrarie alla Costituzione, e in particolare al principio generale di eguaglianza che non consentirebbe una distinzione in ragione del sesso, sia la legge sul Consiglio Superiore della Magistratura, che instaurava la regola della parità tra i candidati dell'uno e dell'altro sesso per l'elezione dei rappresentanti dei magistrati nel Consiglio²⁵, sia la legge sulla parità di trattamento economico tra lavoratori e lavoratrici, nella parte in cui disponeva una riserva percentuale di posti alle donne nei consigli di amministrazione delle azien-

²⁴ Decisione n. 2003/475 del 24 luglio 2003.

²⁵ Decisione n. 2001/445 del 19 giugno 2001.

de pubbliche e private²⁶. Con specifico riferimento alle funzioni elettive, è stata tuttavia approvata la legge 31 gennaio 2007, tendente a promuovere l'eguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive: la legge instaura un obbligo di parità, per due mandati, negli esecutivi regionali e comunali; istituisce nei dipartimenti la figura del supplente del consigliere generale, che deve essere di sesso differente rispetto al consigliere generale; rafforza le sanzioni finanziarie per i partiti che non rispettano l'obbligo della parità per le candidature elettorali.

Anche in Italia si ebbe una pronuncia negativa della Corte Costituzionale (sentenza n. 422/1995), che dichiarò incostituzionali tutte le misure di riequilibrio della rappresentanza elettorale disposte dalle varie leggi intervenute dopo il referendum del 1993, per effetto del quale nel nostro ordinamento era stato introdotto un sistema elettorale prevalentemente maggioritario. Secondo la Corte le azioni positive sarebbero infatti ammissibili nel campo economico e sociale, ma non per i diritti politici, per i quali l'art. 51 porrebbe la regola inderogabile «dell'assoluta parità», sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti a un gruppo che si ritiene svantaggiato». In seguito a questa decisione prevalse l'opinione secondo la quale nel nostro ordinamento l'adozione di misure di riequilibrio della rappresentanza elettorale avrebbe richiesto una riforma dell'art. 51 Cost. Di fronte alla difficoltà di trovare i consensi necessari per procedere a tale riforma, si preferì anticipare la riforma generale dell'art. 51 attraverso una disposizione specificamente riferita alla legislazione regionale, nel quadro (e per così dire «approfittando») della riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001. Il nuovo art. 117 Cost. stabilisce dunque, al settimo comma, 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». La riforma dell'art. 51 si concluse solo due anni più tardi, nel 2003²⁷. La norma generale sulla parità di accesso alle cariche elettive e sulle misure più idonee a favorirla è stata pertanto approvata dopo e non prima della norma che riguarda le regioni: ciò si spiega tenendo conto delle difficoltà politiche incontrate nella revisione dell'art. 51

²⁶ Decisione n. 2006/533 del 16 marzo 2006.

²⁷ Alla disposizione originale fu aggiunto l'inciso secondo cui: «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

e della circostanza che nel frattempo sia intervenuta un'ampia e complessa riforma sulle autonomie regionali. L'anomalia di questa successione temporale di norme, giuridicamente contraddittoria²⁸, ha comunque contribuito ad aumentare le incertezze e le resistenze che si sono avute, a livello politico, nella fase di attuazione delle riforme. Le nuove disposizioni costituzionali furono infatti attuate per il Parlamento Europeo con la legge n. 90/2004, che dispone che nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, ma non per il Parlamento nazionale, per il quale la legge n. 270/2005, riformando in generale il sistema elettorale delle due Camere e introducendo un sistema proporzionale con premi di maggioranza, nulla stabilisce in materia di rappresentanza femminile, come se il problema non si ponesse e come se non fossero state approvate al riguardo apposite riforme costituzionali.

In modo diverso in Francia e in Italia le riforme costituzionali e legislative hanno pertanto prodotto risultati inferiori alle aspettative. In Italia è mancata la volontà politica di attuare con legge quanto previsto in Costituzione e anche nella prassi la presenza femminile continua ad essere scarsa a livello sia parlamentare che governativo. In Francia la concezione giuridica delle «quote» come deroga al principio di eguaglianza, anziché come sua applicazione, ha impedito una estensione della riforma ai settori non espressamente considerati dalla nuova disposizione costituzionale: a livello politico, però, nonostante i modesti risultati elettorali, ciò non ha impedito la presentazione di una candidatura femminile per le elezioni presidenziali del 2006 e, nonostante la sconfitta di questa candidatura, il formarsi di un governo con molte donne ministro, anche nei settori più significativi della politica nazionale.

Entrambe le esperienze dimostrano, dunque, che riforme costituzionali e legislative non sono in grado di favorire un significativo incremento della presenza femminile nelle sedi decisionali, se ad esse non si accompagna una volontà politica e un mutamento di mentalità.

Se i partiti non si attivano autonomamente, la legge è tuttavia necessaria come primo passo per avviare una trasformazione.

In Slovenia, che è uno dei Paesi membri con la più bassa percentuale di donne parlamentari, la legge per le elezioni europee 26 febbraio 2004 ha

²⁸ Occorre considerare, infatti, che la legislazione regionale in materia elettorale è limitata dai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, il che rende assai discutibile riconoscere che le leggi regionali siano legittimate ad introdurre misure precluse al legislatore statale.

previsto la rappresentanza del 40% dei due generi nelle liste elettorali per le elezioni europee, a pena di nullità, disponendo che almeno un candidato donna e un candidato uomo debbano figurare nella metà superiore della lista.

Nel Regno Unito, invece, una riforma legislativa è intervenuta per legittimare una prassi politica già orientata a rafforzare la presenza politica delle donne. Tra il 1993 e il 1997, infatti, il partito laburista introdusse la politica delle cosiddette *shortlists* di sole donne (Lovenduski, 2003: 27 ss.). Tale politica fu però giudicata illegittima, per contrasto con il Sex Discrimination Act, nel caso *Jepson v. The Labour Party* del 1996. Per superare lo scoglio della illegittimità, nell'ottobre 2001 furono proposti emendamenti al Sex Discrimination Act, definitivamente approvati nel febbraio 2002. La legge così emendata stabilisce che la disciplina contenuta nel Sex Discrimination Act non si applica alle misure adottate da un partito per ridurre la disparità tra uomini e donne nelle candidature. La legge non è quindi prescrittiva: consente semplicemente ai partiti di attivarsi, se lo ritengono, per ridurre la disparità. Prima del 1997, nel Regno Unito le donne elette non avevano mai superato il 10%. Nelle elezioni del 1997 vennero elette 101 candidate del Labour Party e, in seguito alle elezioni del 2001, le donne parlamentari furono quasi il 18%.

Anche in Spagna alcuni partiti politici hanno stabilito volontariamente alcune quote: il PSOE, a metà degli anni ottanta, ha previsto per statuto una quota minima del 25% per sesso. Nel 1994 si è previsto che la quota aumentasse in proporzione al numero degli iscritti e nel 1997 una nuova disposizione statutaria ha previsto che il partito si dichiara a favore di una democrazia paritaria e di conseguenza dispone che sia negli organi direttivi, esecutivi e di controllo sia nelle liste dei candidati nessun sesso possa essere rappresentato in misura minore del 40% e maggiore del 60%; possono essere autorizzate deroghe per giustificato motivo. Anche altri partiti hanno riconosciuto, sia pure con diverse modalità, l'importanza di una democrazia paritaria (Truffillo, 2000: 355). Alle elezioni del 2000 il PSOE presentò liste con candidature per metà di uomini e metà di donne, mentre il PP presentò il 35% di donne (Aranda Álvarez, 2001: 89). Attualmente il Governo Zapatero è composto di un egual numero di ministri e ministre. Lo stesso avviene in cinque comunità autonome (Andalucía, Asturias, Canarias, Extremadura e Galicia): in due di queste comunità (Andalucía e Extremadura) le donne sono più numerose degli uomini. Nel 2002 due comunità autonome – le Isole Baleari e la Castiglia – avevano approvato leggi che imponevano un egual numero di candidature femmi-

nili e maschili nelle liste elettorali: tali leggi furono impugnate dal governo precedente di fronte al Tribunale Costituzionale, ma in seguito alle elezioni il governo ritirò il ricorso.

La nuova maggioranza ha inoltre approvato la legge organica 22 marzo 2007, n. 3 sulla eguaglianza effettiva delle donne e degli uomini, che si propone di assicurare l'eguaglianza in tutti i campi – economico, sociale, culturale e politico. Il Titolo I riguarda, in generale, le misure di tutela contro le discriminazioni ed è volto a garantire in questo ambito una tutela giuridica effettiva. Il Titolo II è dedicato alle politiche pubbliche per l'eguaglianza: l'art. 14 della legge indica i criteri generali da realizzare, tra i quali è inclusa la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini nelle candidature elettorali e nelle decisioni; come specifica una disposizione addizionale contenuta nella parte finale della legge, si intende per composizione equilibrata la presenza di una percentuale di donne e di uomini non inferiore al 40% e non superiore al 60%. Il Titolo III riguarda i mezzi di comunicazione, mentre il Titolo IV riguarda le pari opportunità in ambito lavorativo. Il Titolo V si riferisce al pubblico impiego e comprende il principio di parità all'interno delle forze armate. Il Titolo VI disciplina la parità di accesso ai beni e servizi pubblici, il VII la responsabilità sociale delle imprese e l' VIII contiene disposizioni organizzative: viene istituita una Commissione interministeriale per l'eguaglianza tra donne e uomini e unità di eguaglianza nei singoli ministeri; vengono inoltre introdotte alla legislazione vigente tutte le modifiche necessarie ad assicurare la piena attuazione dei principi contenuti nella legge. Questa legge riveste un ruolo molto importante anche per il futuro: se la situazione delle donne in Spagna è infatti oggi ampiamente tutelata dalla maggioranza attualmente al governo, la legge formalizza e rende giuridicamente vincolanti quelli che altrimenti resterebbero semplici impegni politici, modificabili, in quanto tali, da qualsiasi maggioranza futura.

In Germania i partiti politici hanno iniziato ad introdurre volontariamente sistemi di quote dalla seconda metà degli anni ottanta (Gennusa, 2003: 180 ss.). Ad una trasformazione della mentalità tradizionale e ad un maggior riconoscimento del principio della parità ha inoltre contribuito il processo di unificazione della Germania, con l'allargamento ai *Länder* orientali²⁹. Della Germania dell'est è del resto Angela Merkel, primo cancelliere-donna della Germania.

²⁹ Esprime dubbi al riguardo Liebert, 2003: 180.

8. L'empowerment delle donne a livello locale, nazionale ed europeo

La normativa, la giurisprudenza e soprattutto la politica comunitaria hanno esercitato indubbiamente un'influenza positiva su tutti gli ordinamenti degli Stati membri in materia di parità tra uomini e donne.

Il diritto comunitario, che ha alla sua base il diritto degli Stati membri, trae inevitabilmente dai singoli Stati quanto c'è di meglio e di più avanzato. In qualsiasi settore si tende ad estendere a tutti gli ordinamenti ciò che è comune, prendendo tuttavia a modello le esperienze che si sono rivelate migliori.

Anche in materia di parità tra uomini e donne una tendenza all'uniformizzazione ha pertanto favorito un progresso generale, in cui alcuni Stati trainanti, come quelli Scandinavi, hanno condizionato, come modelli di riferimento, Stati nei quali tradizioni, cultura e leggi tendono ancora ad ostacolare un'effettiva parità.

Nei confronti degli Stati candidati ad entrare nell'Unione Europea ha avuto un ruolo determinante l'attività di monitoraggio svolta dagli organismi comunitari ai fini dell'adesione.

Conclusa questa attività di monitoraggio in seguito all'accettazione dei nuovi Stati membri, questi ultimi restano tuttavia soggetti, al pari degli altri Stati, tanto alla normativa e alla giurisprudenza comunitarie, quanto ad una non meno efficace influenza politica.

Si è visto che l'influenza positiva dell'Unione Europea tende a verificarsi mediante l'influenza esercitata, attraverso le istituzioni comunitarie, dagli Stati che hanno sperimentato le soluzioni politicamente e legislativamente più idonee ad assicurare un'effettiva parità tra uomini e donne, anche a livello pubblico e di rappresentanza elettorale. L'influenza dell'Unione non è pertanto – o comunque non solo – un'influenza *dall'alto*, quanto piuttosto un'influenza *orizzontale*, esercitata da alcuni Stati nei confronti di altri. Oltre all'influenza orizzontale e a quella dall'alto vi è però anche un'influenza *dal basso*: iniziative che muovono dai livelli di governo inferiori possono infatti valere a livello sperimentale e poi condizionare i livelli superiori.

È il caso delle comunità autonome spagnole, che, come si è accennato, hanno previsto per legge soluzioni già variamente sperimentate a livello politico e successivamente recepite dal legislatore nazionale attraverso la legge organica n. 3 del 2007.

Lo stesso legislatore francese, restio ad un'interpretazione estensiva delle norme costituzionali riferite alla rappresentanza politica femminile,

è recentemente intervenuto con maggiore incisività con riguardo ai livelli inferiori di governo, stabilendo che nei dipartimenti, accanto al consigliere generale, deve porsi un supplente di sesso differente e che vi è l'obbligo di parità, per due mandati, negli esecutivi regionali e comunali.

Sia pure in modo confuso e contraddittorio, anche in Italia vi è stato un doppio intervento, a livello generale e a livello regionale. Le regioni e gli enti locali hanno così introdotto (e stanno tuttora introducendo) soluzioni normative che in taluni casi hanno anticipato il legislatore nazionale o che hanno quanto meno influito sul dibattito in corso.

Gli enti territoriali più ridotti, e quindi più vicini al corpo elettorale, si prestano in effetti, a soluzioni più avanzate: possono sperimentare forme nuove di partecipazione e consentono un più agile ricambio della classe politica.

Il ricambio, anche generazionale, della classe politica è del resto un elemento fondamentale per consentire un cambiamento effettivo e una più significativa presenza delle donne. La prime assemblee che si sono formate nel Regno Unito in seguito alla *devolution* hanno per esempio visto un'altissima percentuale di donne, molto più elevata rispetto al Parlamento di Westminster (Innes, 2003: 49 ss.; Lovenduski, 2003: 43 ss.).

Ricambi generazionali e condizionamenti reciproci, dal basso verso l'alto e dall'alto verso il basso, contribuiscono dunque a favorire un *empowerment* delle donne, particolarmente entro lo spazio del vecchio continente.

Riferimenti bibliografici

- Ainis M., (1992) «Azioni positive e principio d'eguaglianza», in *Giur. cost.*, pp. 582 ss.
- Ainis M., (1993) «L'eccezione e la sua regola», in *Giur. cost.*, pp. 891 ss.
- Ainis M., (1999) «Cinque regole per le azioni positive», in *Quad. cost.*, pp. 359 ss.
- Aranda Álvarez E., (2001) *Cuota de mujeres y regimen electoral*, Dykinson, Madrid.
- Baldassarre A., (1989) «Diritti sociali», in *Enc. Giur.*, XI, Roma.
- Beccalli B. (a cura di), (1999) *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Feltrinelli, Milano.
- Bren Guernsey J., (1997) *Affirmative Action: a Problem or a Remedy?*, Minneapolis.

- Brunelli G., (1994) «L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne», in *Diritto e Società*, pp. 545 ss.
- Brunelli G., (2006) *Donne e politica*, Il Mulino, Bologna.
- Caielli M., (1999) «L'ammissibilità delle azioni positive finalizzate alla realizzazione della parità uomo-donna», in *Giur. it.*, I, pp. 3-7.
- Caielli M., (2007) «Gli Stati Uniti e il fenomeno della segregazione razziale nell'istruzione: una recente pronuncia della Corte Suprema», in *Diritto pubblico comparato europeo*, IV, pp. 1768-1773.
- Caielli M., (2008) *Le condizioni costituzionali per l'ammissibilità delle azioni positive*, Jovene, Napoli.
- Camera dei Deputati, (1970) *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Segretariato Generale, Roma, vol. V, 3737.
- Camera dei Deputati, (1996) *Cinquant'anni dal voto alle donne. 1945-1995*, atti del convegno svoltosi alla Camera dei Deputati il 24 febbraio 1995 e documentazione allegata, Roma.
- Caravita B., (1984) *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, CEDAM, Padova.
- Carlassare L., (2002) «L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni», in L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, CEDAM, Padova.
- Cerri A., (1976) *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Esame analitico e ipotesi ricostruttive*, Giuffrè, Milano.
- Cerri A., (1999) «Eguaglianza, giustizia e azioni positive», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 123, pp. 7 ss.
- Conti Odorisio G., (1999) *Famiglia e Stato nella République di Jean Bodin*, II ed., Giappichelli, Torino.
- Dahlerup D., (1988) «Da una piccola a una grande minoranza. Il caso delle donne nella vita politica scandinava», in M.L. Boccia e I. Peretti (a cura di), *Il genere della rappresentanza*, supplemento a *Democrazia e Diritto*, n. 1, pp. 175-216.
- D'Aloja A., (2002) *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, CEDAM, Padova.
- Dentici L.M., (2000) «L'eguaglianza fra i sessi nell'Europa di Amsterdam», in *Diritto del lavoro*, I, pp. 223 ss.
- Dima G., (2003) «La condizione della donna nella transizione rumena», in A. Ligustro, A. Manna (a cura di), *Le libertà delle donne in Europa e nel Mediterraneo*, Laterza, Bari, pp. 70 ss.

- Dworkin R., (1982) *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrajoli L., (1993) «La differenza sessuale e le garanzie dell'uguaglianza», in *Democrazie e Diritto*, n. 2, pp. 49 ss.
- Gaeta L., Zoppoli L. (a cura di), (1992) *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive*, Giappichelli, Torino.
- Gennusa M.E., (2003) «Parità dei sessi, rappresentanza politica e rappresentanza di genere nell'ordinamento tedesco», in R. Bin., G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino.
- Gianformaggio L., (1993) «Eguaglianza e differenza: sono veramente incompatibili?», in G. Bonacchi, A. Groppi (a cura di), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Laterza, Bari, pp. 214 ss.
- Innes S., (2003) «Le donne nella politica scozzese», in M. Guadagnini (a cura di), *Da elettrici a elette*, Celid, Torino, pp. 49 ss.
- Izzi D., (2005) *Eguaglianza e differenze nel rapporto di lavoro*, Jovene, Napoli.
- Labriola S., (2006) «Il principio di eguaglianza materiale», in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I. Sovranità e democrazia, Laterza, Bari.
- Liebert U., (2003) «L'uropeizzazione delle politiche di genere: esperimenti di gender mainstreaming in Germania», in M. Guadagnini (a cura di), *Da elettrici a elette*, Celid, Torino, pp. 169 ss.
- Lovenduski J., (2003) «Rappresentanza delle donne e riforma delle istituzioni politiche: il caso del Regno Unito», in M. Guadagnini (a cura di), *Da elettrici a elette*, Celid, Torino, pp. 27 ss.
- Mortati C., (1976) *Istituzioni di diritto pubblico*, II, IX ed., CEDAM, Padova.
- Palici di Suni E., (2001) «Le ragioni delle donne e le donne nelle regioni», in *Diritto Pubblico Comparato e Europeo*, n. 2, pp. 605 ss.
- Palici di Suni E., (2004) *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappichelli, Torino.
- Peters A., (1999) *Women, Quotas and Constitutions*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston.
- Pezzini B., (1993) «Principio costituzionale di uguaglianza e differenza tra i sessi (a proposito della legge 125/1991 sulle azioni positive)», in *Politica del Diritto*, vol. XXIV, n. 1, pp. 51 ss.
- Pollicino O., (2005) *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano.

- Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer M., Rodríguez-Piñero Royo M., (2002) «The Principle of Equality in the Labour Market – Reflections on the Spanish Model», in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 18, pp. 170 ss.
- Rosenfeld M., (1991) *Affirmative Action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry*, Yale University Press, New Haven, London.
- Rossano C., (2006) «L'eguaglianza formale nella Costituzione italiana», in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I. Sovranità e democrazia, Laterza, Bari.
- Rossi Doria A., (1988) «Il voto alle donne: una storia di contraddizioni», in M.L. Boccia, I. Peretti (a cura di), *Il genere della rappresentanza*, supplemento a *Democrazia e Diritto*, n. 1, pp. 29 ss.
- Rubinfeld J., (1997) «Affirmative Action», in *The Yale Law Journal*, 107, pp. 427 ss.
- Sadurski W., (2003) «Equality and Minority Rights», *EUI Working Paper LAW*, n. 2003/6, European University Institute, Firenze, cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/201/1/law03-6.pdf.
- Scarponi S. (a cura di), (1997) *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di «quote» al vaglio di legittimità*, Università degli Studi di Trento, Trento.
- Sineau M., (1992) «Le donne nella sfera della politica: diritti delle donne e democrazia», in G. Duby, M. Perrot (a cura di), *Storia delle donne in Occidente. Il Novecento*, Laterza, Bari, pp. 556 ss.
- Tosi D.E., (2002) «Belgio. Approvata una riforma costituzionale in tema di tutela dell'uguaglianza dei diritti tra persone di sesso differente», in *Diritto pubblico comparato europeo*, pp. 665 ss.
- Truillo M.A., (2000) «La paridad política», in *Mujer y Constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 355 ss.