



UNIVERSITÀ
di CAMERINO

Il Comitato Pari opportunità dell'Università degli Studi di Camerino dopo aver esaminato il Codice delle Pari opportunità emanato con Decreto Legislativo dell'11 aprile 2006, n. 198 (pubblicato in G.U. del 31 maggio 2006 n. 125 - Supplemento Ordinario n. 133)

formula le seguenti considerazioni:

1) Il decreto effettua un mero riassetto delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità tra uomo e donna, nel senso che con esso il Governo ha inteso sostanzialmente recuperare in modo organico la disciplina in oggetto formata da numerose disposizioni sparse in leggi disomogenee.

Tuttavia non tiene conto dello spessore della problematica, del lungo dibattito e dei principi ispiratori ampliatisi negli anni grazie al contributo delle donne, alle acquisizioni concettuali sul genere. Non c'è stato un esercizio di ricomposizione ragionata delle regole contenute nei decreti legislativi precedenti, non sono stati individuati i nessi sistematici del materiale esistente e quindi non c'è stata un'interpretazione evolutiva, in grado di superare le debolezze degli strumenti in vigore, riscontrate nella pratica politica e amministrativa. Non si fa dunque sintesi tra i principi che hanno ispirato le leggi già emanate. È sufficiente prendere in esame l'osservazione preliminare dove si parla di mancato godimento dei diritti umani riferiti ad un soggetto astratto senza tener conto del lungo impegno delle donne contro la discriminazione di genere storicamente subita. La stessa osservazione vale per l'uso della lingua, che sembra ignorare la battaglia sul significato del linguaggio giuridico sessuato.

Si torna ad una concezione ancillare e strumentale dei divieti di discriminazione di sesso, senza agire in aree vuote di diritti per le donne, dove più c'è la discrezionalità dei comportamenti. Anche il principio di pari opportunità, come appare nell'art. 43, risulta fortemente ridimensionato rispetto all'art. 1 della l. 125/91.

Il regresso è anche il risultato della mancanza di un confronto organico e approfondito con i soggetti che in questi ultimi anni hanno lavorato sulla parità dei generi.

2) Il decreto non realizza l'intento che avrebbe voluto perseguire il Parlamento. Ciò in quanto con legge delega del 28 novembre 2005, n. 246 il Governo era delegato "ad individuare strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, in particolare per cause direttamente o indirettamente fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età e l'orientamento sessuale, anche al fine di realizzare uno strumento coordinato per il raggiungimento degli obiettivi di pari opportunità previsti in sede di Unione Europea e nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione". Con siffatta disposizione, pertanto, il legislatore pur ribadendo quanto espresso nella nostra Costituzione all'art. 117, che subordina la potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, ne rafforza il valore, giustappunto, in riferimento alla materia delle Pari Opportunità. In altri termini, il Parlamento constatata difformità tra il nostro ordinamento e quello comunitario, e ciò non tanto dal punto di vista della disciplina ma soprattutto dal punto di vista dell'approccio che utilizzano le nostre istituzioni politiche e la nostra giurisprudenza, voleva perseguire lo scopo di riavvicinare i due sistemi giuridici. Si tratta di una presa d'atto da parte del nostro legislatore del fatto che l'*input* che ci arriva dalla Comunità non può certo ridursi a mera richiesta di fondi strutturali e dell'evoluzione avutasi a livello comunitario della materia delle pari opportunità. Va ricordato, infatti, che attualmente la parità di trattamento costituisce un vero e proprio principio fondamentale dell'ordinamento comunitario che permea tutta l'attività dell'Unione Europea. Questa evoluzione ha trovato conferma sia nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza nel 2000 dove l'articolo 23 sancisce che la parità tra uomini e donne è un diritto fondamentale dell'Unione europea, sia nella Parte II (art.II-83) del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Per l'attuazione di siffatto principio il Trattato di Amsterdam del 1999 ha disciplinato le "azioni positive", ossia tutti gli atti che predispongono strumenti a favore di un gruppo sottorappresentato al fine di



assicurarne pari opportunità a livello sociale. Infatti l'art. 141 a tutt'oggi non solo attribuisce al Consiglio la competenza ad adottare misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità ma stabilisce, altresì, che "allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità di trattamento 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."

Il Trattato, dunque, incoraggia gli Stati membri ad adottare queste misure senza, peraltro, specificarne il contenuto. Esse possono essere di vario genere: quelle che ristabiliscono le pari opportunità ai punti di partenza oppure quelle che incidono sulla formazione professionale ovvero quelle capaci di incidere direttamente ai punti di arrivo come il sistema delle quote riservate; esso è senz'altro il più idoneo ed efficace ad eliminare le disuguaglianze di fatto esistenti nella realtà sociale. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea sollecitata dagli Stati si è pronunciata sul contenuto che dovrebbero avere le azioni positive orientando il nostro legislatore e influenzando la giurisprudenza. Infatti come è noto a seguito della sentenza della Corte Costituzionale del 23 aprile 1985, n. 113, le sentenze interpretative della Corte di giustizia vanno annoverate tra le fonti comunitarie a cui sono assicurati effetti diretti nel nostro ordinamento e la prevalenza su quelle interne. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza *Abrahamsson* del 6 luglio 2000, rivedendo il suo precedente orientamento, giudica legittima la previsione di quote riservate non più solo in ambito di formazione professionale ma anche per l'inserimento delle donne in ambito lavorativo. Pertanto la pronuncia in questione va vista nell'ottica di voler incoraggiare gli Stati ad emanare misure correttive a condizione che le stesse presentino particolari requisiti: il rispetto delle qualifiche sufficienti e il rispetto del criterio di proporzionalità tra la misura e lo scopo perseguito in modo che i candidati del sesso non sottorappresentato siano pregiudicati meno possibile.

In sintesi la Corte di giustizia intende realizzare una parità completa ed effettiva e cioè sostanziale, che va ben oltre il concetto di uguaglianza nei punti di partenza, che a tutt'oggi costituisce la *ratio* prevalente nel nostro ordinamento. Nel perseguimento di questo fine la Corte di Giustizia è pronta a sacrificare, almeno in parte, il criterio meritocratico in un settore, quello lavorativo, che si caratterizza per la tutela di interessi individuali e dunque tanto più le misure correttive dovrebbero essere previste nell'ambito di settori che tendono a perseguire un interesse collettivo come quello della partecipazione politica.

3) Il Codice propone le azioni positive come strumento per la realizzazione di pari opportunità tra uomini e donne nei due ambiti ove la sottorappresentazione delle donne (qualifiche professionali più elevate e politica) resta alta. Tuttavia, esso risulta digiuno degli interventi normativi e dell'interpretazione giurisprudenziale dell'ultimo decennio in materia di azioni positive.

a) il Codice mette insieme alcune normative esistenti in materia di azioni positive, ignorando ulteriori normative in materia (a mero titolo esemplificativo: art. 57 d. lgs. 165 del 2001, azioni positive in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni). Si limita a:

-il *Libro secondo* rinvia al codice civile per i rapporti tra coniugi e alla legge n. 154 del 5 aprile 2001 riguardante "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari"

- il *Libro quarto* disciplina le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, inglobando nel suo seno solo l'art. 3 della l. 8 aprile 2004, n. 90 sulle elezioni dei membri del Parlamento europeo

- il *Libro primo* è dedicato agli aspetti relativi all'organizzazione per la promozione delle pari opportunità; esso fa riferimento alle disposizioni:

del d. lgs. 31 luglio 2003, n. 226 relativo sulla Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna e del d. lgs. 23 maggio 2000, n. 196 riguardante le Consigliere e consiglieri di parità; ad esse aggiunge alcune disposizioni relative al Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici

- il *Libro terzo* riguarda le pari opportunità nel lavoro e nell'esercizio dell'attività d'impresa; questo libro ruota intorno alla riproposizione delle disposizioni della l. 10 aprile 1991, n. 125 sulle azioni positive per la



realizzazione della parità tra uomo-donna nel lavoro e della l. 25 febbraio 1992, n. 215, azioni positive per l'imprenditoria femminile.

b) l'azione positiva nella riscrittura operata dal codice diventa il solo strumento per la realizzazione delle pari opportunità

(art. 1 l. 125/91: "Le disposizioni contenute nella presente legge hanno lo scopo di favorire l'occupazione femminile e di realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro, *anche* mediante l'adozione di misure, denominate azioni positive per le donne, al fine di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità" diventa nella versione del codice: "Le azioni positive, consistenti in misure volte alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità, nell'ambito della competenza statale, sono dirette a favorire l'occupazione femminile e realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro", quasi a rappresentare misure esclusive di promozione delle pari opportunità).

c) il Codice non dedica alcun riferimento al nuovo statuto costituzionale delle pari opportunità a seguito delle leggi costituzionali n. 3 del 2001 e 1 del 2003.

All'art. 51 Cost. la l. cost. n. 1 del 2003 ha aggiunto un periodo a norma del quale la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

La l. cost. n. 3 del 2001 nel riscrivere l'art. 117 Cost. ha disposto al comma 7 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".

d) interpretazione giurisprudenziale più recente delle azioni positive in Italia

dopo la battuta di arresto rappresentata da **Corte Costituzionale, n. 422 del 1995** che dichiara l'illegittimità costituzionale delle quote inserite nelle leggi elettorali del '93 si nota un mutamento giurisprudenziale:

Corte costituzionale, 49 del 2003, sulla legge elettorale della Valle D'Aosta che impone la presenza di "candidati di entrambi i sessi" pena la dichiarazione di invalidità da parte dell'ufficio elettorale regionale. Secondo la Corte si tratta di norme che vanno ad incidere sulla formazione delle liste "operando nella fase anteriore alla competizione elettorale e non incidendo su essa": in tal modo non rappresentano un vincolo all'esercizio del diritto di voto ma solo un vincolo ai partiti e ai gruppi che presentano liste elettorali. Il diritto di voto e la scelta del candidato da votare non sono messe in discussione così come salvata è la parità di *chances*.

Corte costituzionale n. 39 del 2005 concernente l'art. 57 del d. lgs. 165 del 2001 in base al quale "le pubbliche amministrazioni al fine di garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro riservano a donne almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso, *salva motivata impossibilità*". Il Consiglio di Stato sollevando la questione di legittimità della disposizione ne ha sostenuto il contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost. La Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione sul rilievo che il Consiglio di Stato nell'ordinanza di rimessione non ha fatto riferimento alla giurisprudenza costituzionale successiva alla decisione n. 422 del 1995 né al mutamento del quadro costituzionale.

e) il Codice non mostra nel linguaggio né negli strumenti alcuna ampia prospettiva che favorisca l'instaurarsi della regola della differenza come valore

il rapporto tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale è un rapporto di regola ad eccezione. In tal modo, dove opera l'azione positiva la parità formale dei diritti viene sospesa perché c'è un trattamento di favore che nega quella parità formale.

Dopo la rimozione della diseguaglianza di fatto si deve ragionare sulla differenza come valore, come diversità, specificità da valorizzare, essa dovrebbe divenire oggetto di azioni positive dirette a valorizzare i connotati specifici che differenziano e individuano le persone nell'ottica di seguire i suggerimenti forniti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.