

Parità di trattamento e di non discriminazione fra uomini e donne nel diritto comunitario

di dott.ssa Gloria Mercuri

Sommario: -1. Introduzione; -2. Principio della parità retributiva. I fattori che determinano la disparità salariale; -3. Equal pay for equal work; -4. Principio della parità di trattamento e il divieto di discriminazione; -5. (Segue): Azioni positive; -6. Discriminazione dirette e indirette; -7. Tutela giudiziaria delle discriminazioni; -8. La conciliazione tra vita professionale e familiare: Il congedo parentale; -9. L'Unione europea e la lotta contro altre forme di discriminazione; -10. Conclusioni.

1. Il principio di uguaglianza tra i sessi è, ormai, l'elemento cardine della democrazia e del rispetto della persona, tuttavia, la sua applicazione concreta incontra, spesso, notevoli difficoltà a causa di pregiudizi e condizionamenti culturali ancora ben radicati nella società. La parità fra gli uomini e le donne è un principio fondamentale riconosciuto dal diritto comunitario.<sup>1</sup>

L'occupazione è uno dei settori in cui l'Unione europea ha svolto un ruolo trainante per garantire le pari opportunità e le parità di trattamento tra uomo e donna. Il mondo femminile costituisce ormai il maggiore bacino di risorse umane per un mercato del lavoro che ha sempre più bisogno di qualità e di innovazione, in considerazione anche del primato, quantitativo e qualitativo, raggiunto dalle donne in tutti i gradi dell'istruzione superiore, anche nelle discipline tecniche e nei corsi di formazione più complessi e specifici.

E' indispensabile intervenire e rimuovere tali ostacoli per poter giungere all'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne.

Le difficoltà incontrate per ampliare l'importanza di questo settore all'interno del processo di integrazione europea sono state rilevanti e non possiamo dire che siano state superate completamente a causa di stereotipi, discriminazione, segregazione in settori meno retribuiti e meno qualificati, ostacoli alla carriera e divari salariali ingiustificati.

Ritengo utile ripercorrere brevemente, all'inizio del mio elaborato, l'evoluzione delle pari opportunità e parità di trattamento nel diritto comunitario. Sono state di ordine economico le considerazioni che hanno costituito il punto di partenza della legislazione dell'Unione europea relativa alla parità tra i generi.

---

<sup>1</sup> Trattato istitutivo della Comunità Europea – TCE, art. 3 *"L'azione della Comunità mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne."*

Il trattato di Roma, adottato alla fine degli anni 50, conteneva un articolo (art. 119) che menziona espressamente la parità di trattamento tra uomini e donne. Tale articolo tratta del diritto alla parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici di sesso maschile e quelli di sesso femminile che svolgono lo stesso lavoro.

Queste disposizioni si sono rivelate necessarie per evitare che la manodopera femminile potesse funzionare come elemento di distorsione di concorrenza nel mercato comune, infatti in alcuni Stati le donne erano retribuite meno degli uomini per uno stesso lavoro, ma la storia dell'applicazione dell'articolo 119 è stata lunga e contrastata, in quanto gli Stati membri non adottarono le misure necessarie per garantire un'applicazione integrale di tale principio.

I precedenti dell'art. 119 vanno ricercati in vari testi di convenzioni internazionali e anzitutto nella Convenzione internazionale sul lavoro n.100<sup>2</sup> e n.111<sup>3</sup> e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Solo dagli anni settanta la Comunità Europea si mostra fortemente impegnata sul fronte della parità tra i sessi ricorrendo al diritto comunitario derivato emanando direttive di armonizzazione della legislazione degli Stati membri.

Queste ultime pur avendo carattere obbligatorio per gli Stati membri per quanto riguarda le finalità da conseguire, lasciano agli organi nazionali la competenza di scegliere forme e mezzi.

Prima delle direttive CEE pochi erano i paesi che avevano introdotto una compiuta disciplina paritaria in materia.

---

<sup>2</sup> Convenzione OIL n. 100 (art.2, comma I) « Ogni membro deve assicurare, con mezzi adatti ai metodi in uso per la fissazione delle tariffe salariali, l'applicazione del principio della parità retributiva fra la manodopera maschile e quella femminile a parità di lavoro»

<sup>3</sup> Convenzione OIL n. 111 la quale stabilisce che «ogni paese membro dell'organizzazione, è tenuto a predisporre e ad applicare, con leggi e pratiche adeguate, una politica tendente a promuovere la parità di possibilità e di trattamento in materia di impiego e di professione basata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione pubblica, l'ascendenza nazionale e l'origine sociale»

Le prime due direttive riguardano gli aspetti centrali della politica di parità tra i generi, i diritti legati all'occupazione ed in particolare la parità retributiva<sup>4</sup> e la parità di trattamento per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale.<sup>5</sup>

Le direttive comunitarie successive hanno ampliato ulteriormente tale schema legislativo, estendendo l'attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale<sup>6</sup>.

In particolare, alla 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, si deve l'ampliamento del concetto di discriminazione e l'apparire della nuova nozione di "discriminazione indiretta".

Con questa direttiva, inoltre, si rendono legittime le azioni positive, dato che la semplice statuizione della parità formale non è sufficiente da sola per raggiungere la parità sostanziale.

Esse, infatti sono delle misure di sostegno che non si limitano a sancire divieti formali ma tendono ad eliminare situazioni di svantaggio sostanziale, che

---

<sup>4</sup> 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 quelli di sesso femminile (*Gazzetta ufficiale n. L 045 del 19/02/1975, pag. 0019 – 0020*)

<sup>5</sup> direttiva CEE 76/207 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 (*Gazzetta ufficiale n. L 039 del 14/02/1976, pag. 0040 – 0042*)

<sup>6</sup> direttiva CEE 79/7 Direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (*Gazzetta ufficiale n. L 006 del 10/01/1979, pag. 0024 – 0025*)

traggono origine oltre che dal contesto lavorativo, anche da quello sociale e culturale. In merito, viene emanata una raccomandazione del Consiglio<sup>7</sup> sulla promozione di azioni positive a favore delle donne, la quale esplicita l'importanza di adottare una politica di azioni positive intesa ad eliminare le disparità di fatto di cui le donne sono oggetto nella vita lavorativa ed a promuoverne l'occupazione.

In questo contesto, a partire dagli anni ottanta, la stessa Comunità ha infatti previsto programmi d'azione in materia di pari opportunità (dal 1981 fino al 2005 ne sono stati adottati cinque), ai quali si deve un notevole effetto trainante in particolare nel promuovere la realizzazione di altre azioni da parte dei singoli Stati membri, diretti a rendere maggiormente concreti gli obiettivi già individuati dagli atti comunitari.

Sappiamo, tuttavia, che la limitazione dell'attuazione del principio di uguaglianza di genere al solo ambito lavorativo ha rappresentato per molto tempo un grosso limite ad una sua più estesa ed effettiva applicazione.

A questo riguardo, a partire dal 1992, è possibile evidenziare un ulteriore fase di sviluppo del diritto comunitario di genere, caratterizzata dal consolidamento delle politiche sociali, grazie ai Trattati di Maastricht e di Amsterdam.

Il Trattato di Maastricht, infatti, siglato nel 1992, ha previsto un accordo sulla politica sociale sottoscritto da undici Paesi e volto ad estendere, per alcuni settori, tra cui la parità di trattamento tra uomini e donne, le competenze dell'Unione europea.

Il Trattato di Amsterdam del 1997, ha rappresentato, invece, l'occasione per realizzare significativi progressi nel rafforzamento del principio di pari opportunità tra le donne e gli uomini. Tale atto non si è limitato ad affermare la

---

<sup>7</sup> Raccomandazione 84/635/CEE del Consiglio del 13 dicembre 1984 sulla promozione di azioni positive a favore delle donne (*gazzetta ufficiale n. L 331 del 19/12/1984*)

parità tra i sessi<sup>8</sup>, ma è andato oltre formalizzando l'impegno dell'Unione europea nei confronti dell'integrazione delle pari opportunità nell'insieme delle politiche comunitarie e non più solamente in relazione ad azioni specifiche a tutela degli interessi femminili, così accogliendo il principio del mainstreaming quale strumento strategico/politico prioritario<sup>9</sup>.

Il Trattato, inoltre, ha promosso le pari opportunità nel mercato del lavoro, introducendo in via definitiva il principio di eguale retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore ed ha sancito la possibilità per gli Stati membri di adottare in ambito lavorativo azioni positive che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

Ad essere introdotta è stata, altresì, la possibilità per il Consiglio di adottare i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali<sup>10</sup>. A tale norma si deve per la prima volta la previsione di un principio generale che consente la predisposizione da parte dell'Unione europea di

---

<sup>8</sup> art. 2 Trattato di Amsterdam 1997: "La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3 A, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri".

<sup>9</sup> art. 3 Trattato di Amsterdam 1997: "...L'azione della Comunità a norma del presente articolo mira a eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne"

<sup>10</sup> art. 13 Trattato di Amsterdam 1997: "Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

opportune azioni positive volte a rimuovere gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento della parità fra i sessi in ogni settore.

La nuova generazione di programmi d'azione, il quarto (1996-2000)<sup>11</sup> ed il quinto (2000 -2005)<sup>12</sup>, hanno mostrato di accogliere il nuovo approccio globale e trasversale sancito formalmente a livello comunitario dal Trattato di Amsterdam, introducendo la pratica del mainstreaming accanto alla previsione di misure specifiche dirette alle donne.

Il quinto programma di azione si configura in particolare come una vera e propria strategia quadro in relazione a settori di intervento specificamente individuati (la parità nella vita economica, la partecipazione e rappresentanza in condizioni di parità, la parità di accesso ed il godimento dei diritti civili, la parità nella vita civile) e relativamente ai quali il programma individua obiettivi, interventi e collegamenti con le politiche generali.

In ambito internazionale, è nella quarta Conferenza delle Nazioni unite mondiale sulla donna tenutasi a Pechino 1995, che vengono annunciati - tramite una dichiarazione ed una piattaforma d'azione - gli obiettivi strategici e le azioni da realizzare per superare gli ostacoli che si frappongono alla promozione delle donne.

Sono stati identificati in quella sede dodici ambiti che ne costituiscono gli ostacoli e che quindi devono essere oggetto di azioni specifiche: le donne e la povertà; l'istruzione e la formazione delle donne; le donne e la salute; la violenza contro le donne; le donne e i conflitti armati; le donne e l'economia; le donne, il potere e il processo decisionale; i meccanismi istituzionali per la promozione delle donne; i

<sup>11</sup> Decisione 95/593/CE del Consiglio del 22.12.1995 "Programma d'azione comunitaria a medio termine per la parità delle opportunità tra donne e uomini" (1996-2000)

<sup>12</sup> Decisione 2001/51/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2000, che stabilisce un programma d'azione comunitario riguardante la strategia comunitaria in materia di parità fra le donne e gli uomini

diritti umani delle donne; le donne e i mass-media; le donne e l'ambiente, nonché le donne più giovani.

La Conferenza di Pechino ha anche dato rilievo al concetto di genere e alla necessità di includere la parità tra i sessi in tutte le istituzioni, le politiche e le azioni degli Stati membri delle Nazioni unite.

2. Il principio della parità retributiva tra uomini e donne non ha, ancora oggi, trovato piena attuazione negli altri Stati membri dell'Unione Europea, tanto che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (2000) prevede all'art. 23<sup>13</sup> che la parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.

Infatti, come si legge nella Relazione sulla parità di retribuzione per lavoro di pari valore, elaborata dalla Commissione europea per i diritti della donna e le pari opportunità (2001): "Nell'Unione Europea la discriminazione retributiva tra uomini e donne è vietata per legge". Disparità di retribuzione fra uomini e donne basate sulla sola differenza di sesso sono inammissibili. Permane tuttavia di fatto un gap retributivo fra uomini e donne, infatti mediamente le donne guadagnano meno degli uomini.

A livello europeo vi sono due distinte fonti statistiche che illustrano tale fenomeno e consentono di identificare differenziali salariali tra donne e uomini. La prima è il

---

<sup>13</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'UE (2000) Articolo 23: Parità tra uomini e donne. La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

SES (Structure of Earnings Survey), la seconda è l'ECHP (European Community Household Panel).

I differenziali salariali fra uomini e donne sono il risultato di un complesso di fattori, tra cui quelli strutturali, quali ad esempio l'età, i percorsi scolastici e formativi, il livello professionale, contano per il 13 % del differenziale retributivo. La restante quota del gap retributivo nell'Unione Europea, pari al 15%, non può essere definita “strutturale” e va bollata come discriminazione, essendo spiegabile unicamente con la differenza di genere<sup>14</sup>.

Esiste ancora, dunque, a livello europeo un consistente divario di retribuzione basato sul genere che, oltre ad essere contrario al principio della parità retributiva, anche là dove assume la forma di discriminazione indiretta, può compromettere, più in generale, le azioni poste in essere per garantire l'applicazione del principio di parità; così, ad esempio, la decisione adottata nel corso del Consiglio europeo di Lisbona del 2000 di portare la percentuale delle donne in attività di servizio al 60%, entro il 2010, rischia di perdere valore laddove la maggioranza di tali donne sarà indirizzata verso posti di lavoro non di primo piano e a bassa retribuzione<sup>15</sup>.

Strettamente legato alla questione dei differenziali salariali è il problema della segregazione occupazionale, cioè il fatto che le donne vengono prevalentemente assunte in settori nei quali il lavoro è tradizionalmente considerato meno importante e, quindi, meno retribuito, con l'ulteriore conseguenza di operare una sottovalutazione dei contenuti tipici delle mansioni svolte soprattutto dalle donne e, più in generale, delle loro capacità ed attitudini. Ed è proprio questa

---

<sup>14</sup> Opinion of the Economic and Social Committee on *Wage discrimination between men and women*, SOC/055, Bruxelles 28.03.2001

<sup>15</sup> “L'égalité de rémunération”, in *Égalité entre femmes et hommes*, n. 11-2001.

concentrazione di manodopera femminile in determinati settori produttivi (segregazione orizzontale) che contribuisce alla disparità salariale.

E' evidente che anche la segregazione verticale, intesa nel senso di poche donne che riescono a raggiungere alti livelli salariali, a prescindere dal settore in cui sono occupate, incide sulla retribuzione, così come pesano negativamente la discontinuità nei percorsi lavorativi e l'occupazione a tempo parziale, situazioni assai più diffuse tra le donne che non tra gli uomini.

Qui si inserisce un altro fattore che concorre a determinare i differenziali salariali: la mancanza di equilibrio tra uomini e donne nella partecipazione alla vita professionale e a quella familiare<sup>16</sup>. Difficilmente gli uomini scelgono il tempo parziale o interrompono la propria attività lavorativa per occuparsi del lavoro riproduttivo, con la conseguenza che la "partita" della conciliazione fra vita professionale e familiare è giocata soprattutto dalle donne. In tal senso si può affermare che la ripartizione ineguale dei compiti familiari e del lavoro di cura tra uomini e donne incida sull'attività lavorativa delle donne e possa essere considerata causa di segregazione professionale e di disparità salariale.

3.L'articolo 119 del Trattato di Roma (1957) testualmente recita: "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".

Il principio della parità di retribuzione, così sancito dall'articolo 119 del Trattato di Roma,rispondeva, forse più che a ragioni di politica sociale, all'intento di evitare forme di concorrenza sleale nel mercato comunitario basate sulla

---

<sup>16</sup> Cfr. Opinion of the Economic and Social Committee on *Wage discrimination between men and women*, SOC/055, Bruxelles 28.03.2001.

sottoretribuzione del lavoro femminile<sup>17</sup>. Del resto la Comunità Europea, anzi la Comunità Economica Europea, nasceva allora con un approccio esclusivamente economico, mentre il “sociale”, globalmente inteso, aveva un ruolo del tutto residuale. Inoltre, bisogna considerare che alla fine degli anni ‘50 il principio di parità delle retribuzioni era previsto solo in alcuni dei sei Paesi che inizialmente aderirono alla Comunità, tra cui l’Italia che aveva riconosciuto tale principio nel titolo terzo “Rapporti economici” della carta costituzionale.

Si può, quindi, affermare che l’inserimento di questo articolo nel Trattato istitutivo se da una lato rappresentava una specificazione del principio di eguaglianza formale tra i sessi, dall’altro rispondeva alla necessità di regolazione della concorrenza, evitando una penalizzazione delle imprese dei Paesi che già applicavano la parità salariale.

In ogni caso l’articolo 119, anche se più rispondente ad esigenze di regolazione della concorrenza, che non manifestazione della volontà di assicurare la parità retributiva tra donne e uomini, ha costituito la base su cui hanno poggiano i successivi interventi comunitari messi in campo a favore delle donne. Infatti, proprio muovendo da tale presupposto, soprattutto durante gli anni ‘70, l’intento egualitario è stato perseguito utilizzando vari strumenti normativi e programmatici: direttive, raccomandazioni, programmi d’azione, risoluzioni e trattati. Il decennio precedente si era, invece, caratterizzato, oltre che per la mancata produzione normativa sulla questione, anche per gli atteggiamenti di resistenza da parte dei giuristi degli Stati membri in ordine all’applicazione del concetto di parità di retribuzione.

---

<sup>17</sup> Barbera M., “L’evoluzione storica e normativa del problema della parità retributiva tra uomo e donna”, in *Lavoro e Diritto*, anno III, n.4/1989

In particolare la direttiva 75/117/CEE del 10 febbraio 1975 “Riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio di parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile”, ha inteso integrare il contenuto dell’art. 119 del Trattato di Roma e renderne effettiva l’applicazione. Il punto qualificante è che la direttiva amplia la portata dell’art. 119, estendendone l’ambito di applicazione dai lavori uguali a quelli di pari valore. In realtà il principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile per lavori di pari valore, era già stato sancito nel 1951 dalla Convenzione n. 100 dell’OIL, ma è stato introdotto a livello europeo dalla direttiva in esame e, successivamente, riaffermato dall’art. 141 del Trattato di Amsterdam.

Come brevemente accennato, l’applicazione pratica da parte degli Stati membri del concetto legislativo di “lavoro di pari valore” ha incontrato non poche difficoltà, tuttavia, alcune linee guida sono emerse dalle decisioni emanate dalla Corte di Giustizia in casi di parità di retribuzione<sup>18</sup>, con l’affermazione, ad esempio, che la determinazione della parità di valore implica un confronto tra lavoro femminile e lavoro maschile in relazione all’impegno e alla natura delle mansioni.

In tal modo la Corte di Giustizia ha ancorato il concetto di lavoro di pari valore a parametri concreti, sottolineando che spetta ai Paesi membri l’obbligo di predisporre le misure necessarie per garantirne l’attuazione (ad esempio dotare un’autorità dei poteri necessari a decidere circa l’uguale valore del lavoro).

Le difficoltà applicative che gli Stati membri hanno frapposto al concetto di lavoro di pari valore erano espressione del paventato rischio che “l’estensione del

---

<sup>18</sup>Berit, “Lo sviluppo della legislazione sulla parità salariale, le sue conseguenze e le recenti imperfezioni”, in *Annuario Pari e Dispari*, Milano, Angeli, 1995.

principio della parità retributiva al di là dell'ambito dell'identità delle mansioni" potesse mettere "in discussione l'intera struttura salariale"<sup>19</sup>, dando luogo ad una modifica generale delle retribuzioni. Erano, poi, gli stessi timori che si erano già avuti a seguito della Convenzione OIL e che hanno limitato, per molto tempo, l'applicazione del principio di parità retributiva ai lavori identici o sostanzialmente simili.

La questione, comunque, si può considerare superata a seguito delle pronunce della Corte di Giustizia che ha riconosciuto la "paragonabilità" anche di lavori diversi<sup>20</sup>.

Nonostante le ripetute affermazioni del principio di parità di retribuzione, anche per lavori di uguale valore, permanevano forti resistenze da parte degli Stati membri, tanto che durante gli anni '90 gli organismi comunitari hanno affrontato nuovamente la questione dei differenziali salariali. Non a caso il terzo programma d'azione comunitaria a medio termine per la parità di opportunità tra donne e uomini (1991-1995) prevedeva che la Commissione si impegnasse "ad adottare un memorandum che definisca la portata ed il concetto di retribuzione uguale per un lavoro di valore uguale e proporre orientamenti sui criteri da impiegare in materia di valutazione e classificazione professionale". Il "Memorandum sulla parità di retribuzione per lavori di uguale valore" pubblicato dalla Commissione europea nel 1994 ribadirà chiaramente che "il concetto di parità di retribuzione per lavori di pari valore significa che laddove una donna svolga un lavoro altrettanto impegnativo di uno maschile, anche se diverso, ha diritto di ricevere la stessa

---

<sup>19</sup> Barbera M., *Le discriminazioni nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, pp. 298-299

<sup>20</sup> Murphy e a. v. *An Bord Telecom Eireann*, causa 157/86, Racc. 1988, pag. 673

retribuzione e le stesse agevolazioni previste per il lavoro maschile, a meno che vi sia una spiegazione non discriminatoria per un eventuale differenziale”.

Di fatto il memorandum è volto a potenziare la politica esistente in materia di pari opportunità tra donne e uomini, in quanto, oltre a chiarire il significato dei concetti di lavoro di pari valore, di classificazione e valutazione professionale, di discriminazione e remunerazione, presenta alcune misure destinate alla realizzazione concreta dell'equa retribuzione.

Due anni più tardi, precisamente nel 1996, visto il permanere di differenziali retributivi tra uomini e donne, la Commissione interviene nuovamente sulla questione, attraverso l'adozione del “Codice di condotta per l'applicazione della parità retributiva tra uomini e donne per lavori di pari valore”. Il codice si rivolge in particolare a imprese e partners sociali e propone alle parti l'adozione, su base volontaria, di interventi di monitoraggio delle retribuzioni per identificare le cause delle discriminazioni salariali e piani di azione per rimuoverle. Il suo scopo è di “fornire orientamenti pratici in ordine a misure volte a garantire l'attuazione della parità retributiva in tutti i suoi aspetti allorché donne e uomini svolgono un'attività lavorativa di pari valore”<sup>21</sup>.

Lo stesso trattato di Amsterdam, in particolare l'art. 141, non solo riconferma il principio di parità di retribuzione per uno stesso lavoro, ma amplia la dizione dell'art. 119 del Trattato di Roma, introducendo il concetto di retribuzione uguale per lavoro di pari valore, secondo quanto già previsto dalla direttiva 75/117/CEE.

Il fatto che l'Unione Europea continui ad occuparsi, a vari livelli, della parità retributiva tra donne e uomini è indice del persistere del problema, come testimoniano anche gli stessi orientamenti europei per l'occupazione 2001 che

---

<sup>21</sup>Commissione delle Comunità europea, Bruxelles, 17.07.1996. COM(96) 336 def., Comunicazione della Commissione, *Codice di condotta per l'applicazione della parità retributiva tra uomini e donne*.

sollecitavano esplicitamente gli Stati membri ad assumere “iniziative positive volte a promuovere la parità di retribuzione a parità di lavoro e a ridurre le differenze salariali tra uomini e donne”.

Tuttavia, a livello di Stati membri si presenta una situazione abbastanza variegata, con alcuni Stati che hanno avviato negli ultimi anni iniziative importanti per promuovere la parità di retribuzione (ad es. la pubblicazione dei risultati di studi che rilevano alcune delle cause che contribuiscono al permanere della differenza salariale tra generi); mentre in altri piani d’azione nazionali non vi nessuna proposta intesa ad affrontare il problema della differenza salariale tra generi.

La stessa Risoluzione del Parlamento Europeo sulla parità di retribuzione per lavoro di pari valore prendeva atto “che, sul piano sia europeo che nazionale, sono state elaborate normative in materia di parità retributiva per lavoro di pari valore, la cui attuazione è principalmente affidata alle parti sociali, ma è emerso che tali normative hanno solo parzialmente contribuito alla parità di trattamento tra lavoratori di sesso femminile e maschile”<sup>22</sup>.

In questo contesto non è certo casuale che la Commissione abbia organizzato nel 2002 una campagna sulla parità di retribuzione che, oltre a diffondere la conoscenza dei termini della questione e a far aumentare il livello di consapevolezza del problema, perseguiva l’obiettivo di reintrodurre in modo deciso la questione della parità di retribuzione all’interno dell’ordine del giorno dei lavori dell’Unione Europea.

---

<sup>22</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 settembre 2001 sulla parità di retribuzione per lavoro di pari valore

4.L'interesse della Comunità, di garantire pari trattamento e pari opportunità tra uomini e donne nel campo dell'occupazione,del lavoro,della formazione professionale unito alla normativa comunitaria esistente in materia e alle sentenze della Corte di giustizia, ha dato forma ad un quadro giuridico vasto,coerente e ben consolidato.

La direttiva sulla parità retributiva si è mostrata carente e inadeguata a cogliere pienamente e con strumenti idonei le diverse fattispecie della vita lavorativa,nonché le possibili pratiche discriminatorie perseguibili sulla base del sesso dei lavoratori.

In questo senso gli organismi comunitari si sono resi ben presto conto della necessità di una disciplina più ampia e articolata, considerando soprattutto,la condizione della donna nel mercato del lavoro caratterizzata dalla concentrazione nei settori meno qualificati, dell'inadeguatezza della formazione professionale, dall'influenza del ruolo familiare nello svolgimento dell'attività professionale, dalle difficoltà di promozione e dalle discriminazioni in materia di condizioni di lavoro.

Sulla base di simili considerazioni è scaturita la direttiva 76/207/CEE del 9 febbraio 1976 "Attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, la formazione, la promozione professionale e le condizioni di lavoro" recentemente modificata dalla direttiva 2002/73/CE<sup>23</sup> del 23 settembre 2002, la quale ha, innanzitutto, ribadito che la

---

<sup>23</sup> Direttiva 2002/73/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002 che modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (*Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* 5.10.2002 L 269/15)

parità fra donne e uomini è un principio fondamentale del Trattato CE<sup>24</sup>, che la sancisce quale compito e obiettivo della Comunità. In tal senso il Trattato CE, come modificato da Maastricht e dal trattato di Amsterdam, rappresenta un'importante base giuridica per la parità di trattamento tra uomini e donne, consacrando l'ingresso del principio di parità sostanziale nella principale fonte comunitaria. Per la verità, già negli anni '80 tale principio entra nel sistema delle fonti comunitarie, ma con un limitato valore normativo, essendo contenuto nella Raccomandazione del Consiglio (13.12.1984) sulla promozione di azioni positive a favore delle donne.

Tornando alla nuova direttiva, c'è da dire che non si limita a pochi e marginali ritocchi, ma interviene in profondità, rafforzando il principio di parità di trattamento e arricchendone la portata, con disposizioni innovative. Infatti precisa una volta per tutte le nozioni di discriminazione diretta ed indiretta, di molestie e di molestie sessuali.. Particolarmente innovativo è il punto 6 dell'art. 2 il quale stabilisce che, per quanto riguarda l'accesso al lavoro, non costituisce discriminazione “una differenza di trattamento basata su una caratteristica specifica di un sesso” se per la natura particolare delle attività o per il contesto di riferimento “tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato”.

“La direttiva sembra muoversi in una direzione di maggior rafforzamento del vincolo di coerenza. Il requisito non solo deve essere «essenziale e determinante», ma anche proporzionato, in ogni caso, l'obiettivo deve essere

---

<sup>24</sup> art. 2 “La Comunità ha il compito di promuovere ... la parità tra uomini e donne ...” e art. 3, paragrafo 2 “L'azione della Comunità a norma del presente articolo mira a eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne”.

legittimo”<sup>25</sup>. Sempre l’art. 2, al punto 7, in tema di gravidanza e maternità prevede il diritto della lavoratrice assente per maternità “a beneficiare di eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro che sarebbero loro spettati durante la loro assenza”. Accanto a tale disposizione è bene porre il tredicesimo considerando, dedicato al diritto di godere del congedo di paternità per i lavoratori uomini<sup>26</sup>, al fine, come evidenzia la stessa direttiva, di favorire la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all’attività professionale e alla vita familiare, che abbiamo visto essere uno degli aspetti che incide sui differenziali salariali.

Altro punto da sottolineare è che la nuova direttiva cerca di superare l’ambito tradizionale del lavoro subordinato, infatti il testo dell’attuale art. 3 stabilisce che il principio della parità di trattamento tra uomini e donne si applica sia nel settore privato che in quello pubblico, compresi gli enti di diritto pubblico, sia al lavoro dipendente che a quello autonomo.

5. Le “azioni positive” sono, lo strumento per favorire e raggiungere le pari opportunità, e in concreto si sostanziano in tutte quelle iniziative dirette a favorire l’occupazione delle donne, anche in professioni dove sono sottorappresentate, a promuovere la loro carriera, favorendone l’accesso anche al lavoro autonomo ed imprenditoriale; promovendo l’equilibrio fra responsabilità familiari e professionali e, quindi, una migliore ripartizione di tali responsabilità fra i due sessi.

---

<sup>25</sup> Gottardi D., “La nuova direttiva europea sulla parità di trattamento”, in *Guida al Sole-24 Ore*, n. 42, 29 ottobre 2002, p. 13.

<sup>26</sup> Signorino E., “La parità di trattamento alla luce della recente direttiva comunitaria”, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, n. 48/2002, pp. 3102-3108.

Possono distinguersi in relazione alla tipologia del loro intervento, tra azioni positive verticali, relative alla promozione dell'avanzamento femminile nelle gerarchie aziendali e nei ruoli di responsabilità, e azioni positive orizzontali finalizzate invece alla creazione di occupazione mista ed equilibrata in tutti i settori.

Le azioni positive possono configurarsi come “discriminazioni positive” che, attraverso il “rafforzamento” della presenza delle donne, accelerano il processo di riequilibrio di fatto e combattono le forme di discriminazione dirette e indirette nei confronti delle lavoratrici.

Già la direttiva 76/207/CEE ha precisato che “la presente Direttiva non fa ostacolo a misure che mirino a promuovere l'uguaglianza di opportunità in particolare per porre rimedio alle ineguaglianze di fatto che colpiscono le donne”<sup>27</sup>. Ciò significa che misure promozionali, finalizzate a correggere forme di ineguaglianza o discriminazione, sono pienamente compatibili con il principio di parità uomo-donna in materia di lavoro. Nel 1984 il Consiglio della CEE adotta la Raccomandazione sulla promozione di azioni positive a favore delle donne<sup>28</sup>, con cui raccomanda agli Stati membri di adottare una politica di azione positiva intesa ad eliminare le disparità di fatto di cui le donne sono oggetto nella vita lavorativa, con la finalità di:

“a) eliminare o compensare gli effetti negativi derivanti, per le donne che lavorano o ricercano un lavoro, da atteggiamenti, comportamenti e strutture basati su una divisione tradizionale dei ruoli all'interno della società, tra uomini e donne;

---

<sup>27</sup> Direttiva 76/207/CEE, art. 2.4.

<sup>28</sup> Raccomandazione del Consiglio delle Comunità europee, del 13 dicembre 1984, sulla promozione di azioni positive a favore delle donne (84/635/Cee).

b) incoraggiare la partecipazione delle donne alle varie attività nei settori della vita lavorativa nei quali esse siano attualmente sottorappresentate, in particolare nei settori d'avvenire, e ai livelli superiori di responsabilità per ottenere una migliore utilizzazione di tutte le risorse umane”.

La Raccomandazione, al fine di realizzare una effettiva parità dei diritti delle donne nella vita professionale, sollecita gli Stati membri ad adottare delle misure promozionali, volte a conseguire una eguaglianza di opportunità per le donne, tanto nell'accesso al lavoro quanto nello svolgimento di un'attività professionale. Successivamente, il Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992), aggiunge all'art. 119 del Trattato di Roma il comma 3, che contiene il riconoscimento esplicito delle azioni positive. Infatti il comma aggiunto stabilisce: “il presente articolo non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici intesi a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da una parte delle donne ovvero a evitare o compensare svantaggi nella loro carriera professionale”. Il Trattato di Amsterdam nel 1997 riconfermerà la piena legittimità delle azioni positive, che non costituiscono violazione né del principio di uguaglianza, né di quello di libertà, ma sono misure volte a creare e rafforzare condizioni di pari opportunità in tutti i campi della vita, sociale, economica, politica, lavorativa.

6. Le discriminazioni sono atti, comportamenti, fatti di ogni natura che minano i diritti fondamentali dei cittadini e delle cittadine e negano il principio dell'uguaglianza e della parità di trattamento nell'accesso al lavoro, nell'accesso alla formazione, nell'avanzamento di carriera e nelle forme di retribuzione.

Direttive, Raccomandazioni, Decisioni, Programmi d'azione, Iniziative delle Istituzioni Europee, sentenze della corte di Giustizia, Articoli dei trattati, sono gli

strumenti adottati dall'Unione Europea per promuovere pari opportunità tra donne e contrastare ogni discriminazione.

Nel corso del tempo la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha introdotto una definizione più ampia di discriminazione, la discriminazione indiretta che, come ha precisato la stessa Corte, si tratta di una discriminazione negli effetti, nel senso che un comportamento in sé apparentemente non discriminatorio può divenirlo quando i suoi effetti sono discriminatori. La direttiva 207/1976 non definiva il concetto di discriminazione diretta o indiretta. La definizione di discriminazione, sia diretta che indiretta, è stata data dalla direttiva del Consiglio 2000/78 del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. La direttiva 2002/73 prevede che “è appropriato inserire definizioni coerenti in materia di genere” e, per discriminazione diretta si intende quella «situazione nella quale una persona è trattata meno favorevolmente in base al sesso di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga»; per discriminazione indiretta si intende quella «situazione nella quale una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una situazione di particolare svantaggio le persone di un determinato sesso, a meno che detta disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari».

7. Dal punto di vista degli strumenti giudiziari previsti, sempre al fine di garantire e di accrescere l'efficacia dei provvedimenti adottati dagli Stati membri in applicazione del principio della parità di trattamento, già la direttiva 75/117/CEE invitava gli Stati membri a sopprimere le discriminazioni tra i lavoratori e le lavoratrici derivanti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative

contrarie al principio della parità di retribuzione, ma soprattutto gli raccomandava di introdurre nei rispettivi ordinamenti interni le misure necessarie per permettere a tutti i lavoratori che si ritenessero lesi dalla mancata applicazione del principio della parità di retribuzione di far valere i loro diritti per via giudiziaria.

Sul punto è successivamente intervenuta la direttiva 15 dicembre 1997 n. 80 “Onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso”, modificata dalla direttiva 98/52/CE<sup>29</sup>, la quale, oltre a ribadire che chiunque si ritenga leso dalla inosservanza nei propri confronti del principio della parità di trattamento, ottiene il riconoscimento dei propri diritti per via giudiziaria, stabilisce l’inversione dell’onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso. Ciò significa che spetta alla parte convenuta provare l’insussistenza della violazione del principio di parità di trattamento ove chi si ritiene leso abbia prodotto, dinanzi ad un organo competente, elementi di fatto in base ai quali si possa presumere che ci sia stata discriminazione diretta o indiretta<sup>30</sup>.

La nuova direttiva (2002/73) sui divieti di discriminazioni si chiude con alcune disposizioni in punto a tecniche di tutela, che garantiscono ai soggetti lesi dalle discriminazione l’effettività della tutela giurisdizionale e/o amministrativa, al fine di garantire un indennizzo o una riparazione reale ed effettiva. Viene qui in considerazione uno degli aspetti più problematici della tutela antidiscriminatoria, attinente all’elaborazione di un adeguato apparato sanzionatorio. Sul punto, la debolezza dell’apparato di tutele sino ad ora predisposto dal diritto comunitario è insita soprattutto nel fatto che, nonostante la Corte abbia in più occasioni sottolineato la necessità di supportare il sistema di norme antidiscriminatorie con

---

<sup>29</sup> La direttiva 98/52/CE del 13 luglio 1998 ha esteso l’ambito di applicazione della direttiva 97/80/CE al Regno Unito (*Gazzetta ufficiale n. L 205 del 22/07/1998, pag. 0066 – 0066*).

<sup>30</sup> art. 4 della direttiva del Consiglio 15 dicembre 1997, 97/80/CEE

sanzioni adeguate, la scelta ultima circa il tipo di sanzioni da irrogare viene lasciata, in genere, ai giudici degli Stati membri, orientati ad intervenire con i classici strumenti della nullità e del risarcimento del danno. In realtà, concorrevano ad affievolire l'apparato rimediale in tema di divieti di discriminazione anche la lacunosità delle direttive comunitarie sul tema delle sanzioni<sup>31</sup>.

Ora, dopo la direttiva 97/80/Cee del 15 dicembre 1997 che interviene in tema di onere della prova, la direttiva in esame (e le direttive n. 78 e 43 del 2000), affronta il problema dei ricorsi in giudizio e dell'effettività dell'apparato sanzionatorio.

Per rafforzare l'effettività delle tecniche di tutela, la direttiva n. 73 riconosce ai soggetti collettivi che vi abbiano interesse (associazioni, organizzazioni, etc.) il diritto di avviare procedure giurisdizionali per conto o a sostegno della persona lesa. Occorre tuttavia rilevare che tale azione richiede il consenso della persona lesa, il che rischia di depauperare questo strumento processuale di una buona dose di effettività<sup>32</sup>. Per evitare ciò, i soggetti lesi vengono espressamente protetti nei confronti di eventuali trattamenti sfavorevoli che possano seguire ad eventuali reclami all'interno dell'impresa o ad azioni in giudizio.

Inoltre, al fine di supportare i principi enunciati di un adeguato contesto istituzionale, che tenga in conto il risvolto collettivo insito nei fenomeni discriminatori, la direttiva provvede a promuovere la costituzione di organismi appositi per la promozione, l'analisi ed il sostegno della parità di trattamento, cui viene devoluto il compito di assistere le vittime nel dare seguito a denunce, di promuoverlo svolgimento di inchieste indipendenti in materia, di formulare relazioni e raccomandazioni. Nella stessa direzione, promuove il dialogo con le

---

<sup>31</sup>Cfr. ROCCELLA, TREU, *Diritto del lavoro della comunità europea*, Padova 2002 pp.232

<sup>32</sup>Cfr. CHIECO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, in *Rivista italiana del diritto del Lavoro*, 2002, fasc.1, pp. 103

organizzazioni non governative che abbiano interesse a contribuire alla lotta alle discriminazioni.

Quanto alle sanzioni vere e proprie, la direttiva conclude, con una formula in uso nella recente produzione normativa va comunitaria, che queste devono essere «effettive proporzionate e dissuasive».

8. La promozione della presenza femminile nel mondo del lavoro pone con forza il tema della conciliazione tra vita professionale e familiare. Un equilibrio difettoso tra vita professionale e vita familiare costituisce un freno alla piena partecipazione di tutti in particolar modo delle donne nel mercato del lavoro.

In Europa, infatti, le donne sono le prime vittime dell'assenza dell'equilibrio lavoro/vita privata questo perché la cura della famiglia continua a pesare sulle spalle delle donne. Questa conclusione è stata tratta da uno studio pubblicato da Eurofound, l'osservatorio sulle relazioni industriali della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, il quale mostra che un po' dappertutto sono soprattutto le donne ad assentarsi dal lavoro dopo la nascita di un bambino.

L'atteggiamento ostile di molti datori di lavoro verso chi chiede congedi parentali rimane un forte deterrente, cosicché gli uomini non ne usufruiscono per paura di vedere compromesse le proprie possibilità di carriera, mentre numerose donne lamentano discriminazioni al proprio ritorno da un'assenza per maternità.

La partecipazione attiva delle donne nel mercato del lavoro e l'eliminazione dei divari di genere in tutti gli aspetti della vita rappresentano condizioni "sine qua non" se l'Unione europea vuole raggiungere piena occupazione, coesione sociale, crescita economica di lungo periodo.

Il Consiglio di Lisbona ha fissato degli obiettivi quantificati per l'Unione europea in campo occupazionale: raggiungere almeno il 60% di occupazione femminile e il 70% di quello totale – di uomini e donne insieme- entro il 2010.

La risposta dell' Unione europea a queste sfide è basata proprio sulle politiche di riconciliazione tra la vita lavorativa e la vita familiare nella sua accezione più ampia: servizi di custodia dei bambini e di assistenza alle altre persone a carico, congedi parentali, possibilità di effettuare tempi di lavoro più flessibili, part-time per entrambi uomini e donne, servendo sia gli interessi dei datori di lavoro che dei lavoratori.

Un grande supporto,viene dato dalla legislazione: il congedo di maternità è stato il primo congedo introdotto da una direttiva a livello europea nel 1992.<sup>33</sup>

Questa direttiva fissa un periodo continuato minimo di 14 settimane prima e dopo il parto. Proibisce anche il licenziamento delle lavoratrici dall'inizio della gravidanza alla fine del congedo di maternità.

Mentre la direttiva sui congedi parentali,che recepisce l' accordo quadro siglato tra le organizzazioni interprofessionali a carattere generale, cioè le rappresentanze europee dei datori di lavoro e dei sindacati dei lavoratori (UNICE,CEEP,CES) è stata adottata nel 1996<sup>34</sup> e riconosce la possibilità per i lavoratori di entrambi i sessi di potersi prendere cura dei propri bambini( o di quelli adottati),volendo così meglio conciliare la vita professionale e familiare di ciascuno all'interno di un più complessivo impegno per promuovere la parità di opportunità e di trattamento tra uomini e donne nel mondo del lavoro. Essa è,poi volta ad introdurre nuovi modi

---

<sup>33</sup> 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, puerpere o in periodo di allattamento(Gazzetta ufficiale n. L 348 del 28/11/1992 pag. 0001 – 0008)

<sup>34</sup>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(*Gazzetta ufficiale n. L 145 del 19/06/1996*)

flessibili di organizzazione del lavoro e dell'orario, più adatti ai bisogni della società in via di mutamento rispondenti sia alle esigenze delle imprese che di quelle dei lavoratori.

9. A partire dall'esperienza acquisita dall'UE nella lotta alla discriminazione sessuale, è divenuta, a metà degli anni '90, opinione diffusa che la Comunità europea dovesse combattere altre forme di discriminazione. Le istituzioni hanno contribuito in maniera decisiva a portare avanti questo dibattito.

Tale processo è culminato con l'inclusione di un nuovo articolo (numero 13) nel trattato CE, in seguito all'entrata in vigore, nel 1997, del trattato di Amsterdam.

L'articolo 13 ha rappresentato un significativo passo in avanti nella lotta contro la discriminazione a livello dell'UE, dotando la Comunità della facoltà d'intervenire per combattere la discriminazione fondata su nuovi motivi, tra cui la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'età, gli handicap o le tendenze sessuali.

L'adozione dell'articolo 13 ha rispecchiato la crescente consapevolezza della necessità di mettere a punto un approccio coerente e integrato nei confronti della lotta alla discriminazione.

Tale approccio si propone di sfruttare al meglio l'impegno comune per combattere la discriminazione e per beneficiare dello scambio di esperienze e di buone prassi tra i diversi ambiti. Oltre a fornire una base più efficace per affrontare situazioni di discriminazione multipla, consente di adottare impostazioni giuridiche e politiche comuni in relazione ai diversi aspetti, comprese definizioni comuni del concetto di discriminazione.

Pur riconoscendo le sfide specifiche che si pongono ai vari gruppi, questo approccio integrato si fonda sulla premessa che la parità di trattamento e il rispetto della diversità interessano la società tutta.

La Commissione europea si è mossa con rapidità per rendere effettivo quanto disposto dall'articolo 13 ed ha presentato, alla fine del 1999, un pacchetto di proposte. Ciò ha condotto, nel 2000, all'adozione unanime da parte del Consiglio di due direttive innovatrici<sup>35</sup>, intese a garantire che quanti vivono nell'UE possano beneficiare di un'efficace tutela giuridica contro la discriminazione.

La prima direttiva (la direttiva sull'uguaglianza razziale) vieta la discriminazione diretta e indiretta, così come le molestie e gli ordini volti a discriminare le persone a causa della razza o dell'origine etnica. Copre i settori dell'occupazione, della formazione, dell'istruzione, della sicurezza sociale, dell'assistenza sanitaria, dell'alloggio e l'accesso a beni e servizi.

La seconda direttiva (la direttiva sulla parità in ambito lavorativo) è incentrata sulla discriminazione in materia di occupazione, condizioni di lavoro e formazione professionale. Affronta la discriminazione diretta e indiretta, così come le molestie e gli ordini volti a discriminare le persone a causa della religione o delle convinzioni personali, degli handicap, dell'età e delle tendenze sessuali.

Contiene disposizioni importanti circa le soluzioni appropriate da prevedere per i disabili, in modo da promuoverne l'accesso all'occupazione e alla formazione.

---

<sup>35</sup> Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (*pubblicata nella GU L 180 del 19 luglio 2000*), e la Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (*pubblicata nella GU L 303 del 2 dicembre 2000*).

Si tratta di due provvedimenti di grande rilevanza, costruiti secondo una struttura e con contenuti per molte parti del tutto identici, salvo poi a differenziarsi in funzione della specifica tipologia dei motivi discriminatori sanzionati; caratteristica che consente di affrontarne l'esame in modo unitario, evidenziando di volta in volta le specifiche peculiarità regolative.

Scopo dichiarato di entrambe le direttive è quello di introdurre un insieme di norme per quella lotta alle discriminazioni che, secondo il legislatore europeo, è lo strumento attraverso cui rendere effettivo il principio della parità di trattamento.

Le direttive sull'uguaglianza razziale e sulla parità in ambito lavorativo traggono spunto dalla precedente normativa CEE in materia di parità fra uomini e donne. Molte delle definizioni e dei concetti giuridici utilizzati nelle due direttive sono stati ispirati dalla legislazione sull'uguaglianza dei sessi e/o dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea nello stesso ambito. La legislazione successiva in materia di uguaglianza dei sessi nell'UE si è a sua volta avvalsa delle innovazioni introdotte dalle due suddette direttive.

È importante sottolineare come queste direttive abbiano innalzato significativamente il livello di tutela contro la discriminazione nell'UE, la quale, in questo settore, possiede attualmente uno dei quadri giuridici tra i più progrediti al mondo. Anche se in tutti gli Stati membri esistevano già norme in materia di uguaglianza e non discriminazione, la maggior parte di loro ha dovuto modificare in modo sostanziale la legislazione esistente o emanare nuove leggi per recepire le direttive. Ciò spiega il ritardo con cui molti Stati membri hanno proceduto al recepimento della direttive, concluso ora nella maggioranza dei paesi.

In molti Stati membri in cui le due direttive hanno introdotto per la prima volta la tutela contro la discriminazione a causa di determinati motivi prima non contemplati, oltre a formulare nuove definizioni e concetti giuridici, è stato

necessario istituire nuovi organi specializzati in materia di parità e rafforzare i poteri di altri già esistenti.

Vi è tuttavia un aspetto positivo da sottolineare, ovvero il fatto che nel processo di recepimento delle direttive alcuni Stati membri siano andati oltre le norme minime stabilite dalla legislazione comunitaria: hanno, ad esempio, vietato la discriminazione al di fuori della sfera lavorativa per motivi legati alla religione o alle convinzioni personali, agli handicap, all'età o alle tendenze sessuali. Vari Stati membri hanno istituito un unico quadro giuridico che, oltre alle cause contemplate dalle due direttive, investe anche la discriminazione sessuale.

È altresì positivo rilevare la tendenza alla creazione di singoli organismi di parità che si occupano di tutte le cause di discriminazione contemplate dalle direttive. La Commissione fa sì che gli organismi di parità abbiano l'indipendenza, le risorse e le capacità necessarie per un buon funzionamento.

È importante sottolineare che l'attuazione efficace della legislazione sulla non discriminazione dipende dall'impegno delle autorità nazionali, dal sostegno e dal coinvolgimento attivo della società civile e dal sostegno complementare di misure non legislative volte a combattere la discriminazione. Queste due direttive sull'uguaglianza razziale e sulla parità in ambito lavorativo sono integrate da un programma di intervento comunitario per la lotta alla discriminazione<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Decisione 2000/750/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006) (*pubblicata nella GU L 303 del 2 dicembre 2000*).

Tale programma comprende tutte le cause di discriminazione, ad eccezione del sesso, che è affrontato separatamente dal programma della Comunità europea sull'uguaglianza dei sessi.

L'esistenza di un programma di intervento comunitario traduce la consapevolezza che la legislazione è solo uno degli elementi dell'azione contro la discriminazione. Per far fronte ai comportamenti discriminatori e per promuovere un graduale cambiamento di atteggiamento è anche necessario sostenere una serie di misure positive. Nello specifico, il programma si prefigge di: migliorare la comprensione delle problematiche relative alla discriminazione mediante una migliore conoscenza di questo fenomeno e tramite una valutazione dell'efficacia delle politiche e delle prassi; sviluppare la capacità di prevenire e affrontare la discriminazione efficacemente, in particolare rafforzando gli strumenti di intervento delle organizzazioni e sostenendo lo scambio di informazioni e di buone prassi, nonché la creazione di reti a livello europeo, tenendo conto delle caratteristiche specifiche che assumono le diverse forme di discriminazione; promuovere e diffondere i valori e le prassi su cui si fonda la lotta contro la discriminazione, anche ricorrendo a campagne di sensibilizzazione.

Il programma ha finanziato complessivamente circa 100 progetti e attività all'anno. Tali attività hanno visto la partecipazione di svariate parti interessate: dalle autorità nazionali alle organizzazioni che rappresentano persone potenzialmente esposte alla discriminazione, dalle parti sociali agli organismi di parità, dai responsabili di decisioni e politiche agli operatori della giustizia.

L'interesse del pubblico per le attività dell'UE nel campo della lotta alla discriminazione è cresciuto in misura considerevole dal lancio del programma.

I progetti incentrati sulla lotta contro la discriminazione in ambito lavorativo hanno altresì beneficiato dei finanziamenti dell'UE attraverso l'iniziativa comunitaria EQUAL<sup>37</sup> e le misure generali del Fondo sociale europeo.

L'impegno dell'Unione europea verso il principio di non discriminazione è stato ribadito dalla proclamazione, nel dicembre 2000, della Carta dei diritti fondamentali.

L'articolo 20 sancisce il principio generale di uguaglianza davanti alla legge e l'articolo 21 verte sul principio di non discriminazione<sup>38</sup>.

L'articolo 21 della Carta riprende le sei cause contemplate dall'articolo 13 del trattato CE, oltre ad altre sette (origine sociale, caratteristiche genetiche, lingua, opinione politica o di qualsiasi altra natura, appartenenza ad una minoranza nazionale, patrimonio e nascita).

La Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) ha sempre sostenuto che i diritti fondamentali dell'uomo, derivati dai documenti internazionali di cui tutti gli Stati membri sono firmatari, fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, della cui osservanza essa è garante. La Carta è già diventata un importante riferimento per la CGCE nell'interpretazione del diritto comunitario.

---

<sup>37</sup> Comunicazione della Commissione agli Stati membri, del 13.04.2000, che stabilisce le linee di orientamento dell'iniziativa comunitaria EQUAL riguardante la cooperazione transnazionale per la promozione di nuovi mezzi per lottare contro le discriminazioni e le disuguaglianze in relazione con il mercato del lavoro [*C(2000)853 - Gazzetta ufficiale C127 del 05.05.2000*].

<sup>38</sup> Art. 21 1. Carta dei diritti fondamentali: È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

2.. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi.

Al Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 l'UE ha delineato una strategia globale decennale, volta a conseguire una crescita economica a lungo termine, la piena occupazione, la coesione sociale e uno sviluppo sostenibile. Tale strategia si fonda, in particolare, sulla strategia europea per l'occupazione e sul processo di inclusione sociale dell'UE.

La legislazione e le politiche in materia di non discriminazione possono chiaramente ricoprire un ruolo chiave nel sostenere l'agenda di Lisbona, poiché sono state concepite per rimuovere le barriere che impediscono ai membri di talune categorie di accedere al lavoro e alla formazione, e sono altresì in grado di sfidare gli stereotipi ed i pregiudizi relativi alle capacità dei lavoratori anziani, dei disabili, delle minoranze etniche e religiose e dei migranti.

L'importanza di promuovere l'integrazione delle categorie svantaggiate e il rapporto con la non discriminazione è stata appunto recentemente ribadita nell'ambito della strategia per l'occupazione dell'UE, che include un orientamento<sup>39</sup> che mette in luce la necessità d'integrare le categorie svantaggiate nel mercato del lavoro<sup>40</sup>.

Gli obiettivi comuni riveduti per il processo d'inclusione sociale dell'UE sono stati approvati dal Consiglio europeo di Copenaghen nel dicembre 2002.

Questi ultimi sottolineavano "l'elevato rischio di povertà e di esclusione sociale a cui sono soggetti alcuni uomini e donne come risultato dell'immigrazione" e sollecitavano gli Stati membri ad affrontare la situazione delle minoranze etniche

---

<sup>39</sup> Gli Stati membri promuoveranno l'integrazione di quanti incontrano particolari difficoltà sul mercato del lavoro, come i giovani che hanno lasciato la scuola precocemente, i lavoratori poco qualificati, le persone con disabilità, gli immigrati e le minoranze etniche, sviluppandone l'occupabilità, aumentandone le opportunità di lavoro e impedendo ogni forma di discriminazione nei loro confronti.

<sup>40</sup> Decisione del Consiglio 2003/578/CE, del 22 luglio 2003, relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

e dei migranti nei rispettivi piani d'azione nazionali per l'inclusione sociale. Il processo d'inclusione sociale prende altresì in considerazione strategie volte a promuovere l'accesso da parte dei disabili all'occupazione, alla formazione, all'istruzione, alla società dell'informazione, all'assistenza sanitaria, all'alloggio, ai trasporti e ad altri servizi.

La strategia europea per l'occupazione e il processo d'inclusione sociale sono finanziati dal Fondo sociale europeo (FSE), che consente la realizzazione delle misure volte a promuovere l'integrazione delle categorie svantaggiate, tra le quali l'iniziativa comunitaria EQUAL, che mira, in particolare, a combattere tutte le forme di discriminazione e di disuguaglianza in relazione al mercato del lavoro.

In ambito internazionale, il diritto alla non discriminazione è riconosciuto, dalla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dal patto delle Nazioni unite sui diritti civili e politici, dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, dalla convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale e dalla convenzione dell'OIL n. 111. La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il patto delle Nazioni unite sui diritti civili e politici fissano inoltre un principio generale di uguaglianza..

L'Unione europea ha sostenuto attivamente i recenti sforzi compiuti dalla comunità internazionale per rafforzare il rispetto del principio di non discriminazione.

A livello internazionale si è osservato, inoltre, un notevole interesse per i recenti sviluppi dell'UE, la cui legislazione in materia di lotta alla discriminazione è tra le più progredite del mondo ed è generalmente considerata un modello efficace.

L'UE ha messo in atto un solido quadro giuridico per la lotta alla discriminazione.

La sfida immediata sarà ora di garantire la piena ed effettiva attuazione di

suddetto quadro. Occorrerà senz'altro colmare il divario tra le disposizioni giuridiche approvate dall'UE nel 2000, verificare lo stato d'attuazione in alcuni Stati membri e far fronte al persistere di pratiche discriminatorie. Vi sono, infatti, prove che la discriminazione razziale in particolare sia aumentata negli ultimi anni<sup>41</sup>.

I vecchi e i nuovi Stati membri, così come quelli candidati, hanno dovuto affrontare le stesse difficoltà nel recepimento delle direttive: è stato necessario introdurre nuove definizioni di discriminazione diretta e indiretta e di molestia; hanno dovuto considerare nuovi concetti giuridici, quali la condivisione dell'onere della prova nei casi di discriminazione; sono dovuti intervenire per proibire la discriminazione in settori diversi dall'occupazione, quali l'istruzione, la sicurezza sociale, l'assistenza sanitaria, l'alloggio e l'accesso a beni e servizi. Non è affatto chiaro se tutti questi requisiti sono stati assimilati nella legislazione nazionale di tutti gli Stati membri.

Nel corso dell'Anno europeo delle persone con disabilità 2003, le organizzazioni rappresentanti dei disabili hanno invocato nuovi interventi contro la discriminazione fondata sugli handicap in settori diversi dall'occupazione. La Commissione europea ha delineato, in un piano d'intervento europeo adottato nell'ottobre 2003<sup>42</sup>, la strategia generale che intende perseguire per continuare a sostenere i disabili. Tale piano d'azione contempla una serie di iniziative finalizzate a promuovere l'accesso delle persone disabili all'occupazione e all'apprendimento permanente, nonché a sviluppare nuove tecnologie e a consentire l'accessibilità all'ambiente edificato.

---

<sup>41</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/prog/studies\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm)

<sup>42</sup> Pari opportunità per le persone con disabilità: un piano d'azione europeo, COM(2003) 650 def., 30.10.2003.

È altresì importante tener presente che la legislazione non rappresenta l'unico strumento disponibile a livello europeo, nazionale o regionale per combattere la discriminazione. Nella pratica, la lotta alla discriminazione richiede il pieno utilizzo di un'ampia gamma di strumenti politici e finanziari, senza contare l'apporto essenziale per il coronamento di questi sforzi costituito dall'intervento collettivo delle varie parti interessate.

Il programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni ha già contribuito ad accrescere la sensibilizzazione e a sostenere la formazione ed altre misure pratiche volte a promuovere la parità di trattamento.

Si è registrata una forte domanda dei prodotti del programma in quella che è un'area politica relativamente nuova a livello UE ed in molti Stati membri.

Ciò si è verificato in modo particolare per i vari studi, relazioni, seminari e conferenze sostenuti mediante il programma.

Per concludere, occorre chiaramente che l'Unione europea continui a concedere finanziamenti per sostenere misure positive in questo settore politico relativamente nuovo.

Numerose parti interessate hanno svolto un ruolo attivo nello sviluppo dell'agenda dell'UE contro la discriminazione. La sfida per il futuro consisterà nel rafforzare il loro coinvolgimento nell'attuazione di questa agenda e nel promuovere la creazione di reti e gli scambi di esperienze fra le principali parti interessate come le autorità nazionali, le parti sociali le ONG e i datori di lavoro.

L'importante ruolo delle parti sociali e delle organizzazioni non governative (ONG) nell'attuazione e nell'applicazione della legislazione in tema di lotta alla discriminazione è specificatamente menzionato nelle direttive sull'uguaglianza razziale e sulla parità in ambito lavorativo.

Le ONG continuano ad essere i principali sostenitori dello sviluppo di politiche di non discriminazione nell'UE. Molte hanno beneficiato di un finanziamento nell'ambito del programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni, che ha consentito una cooperazione a livello europeo. A livello nazionale le ONG rivestono un ruolo importante nel sostegno del recepimento della legislazione CE contro la discriminazione, nella promozione della consapevolezza dei nuovi diritti e doveri e nell'assistenza alle vittime.

L'approccio integrato contro la discriminazione a norma dell'articolo 13 del trattato ha incoraggiato la cooperazione tra le ONG con una tradizione di lavoro con gruppi specifici. I finanziamenti concessi alle ONG nell'ambito del programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni hanno contribuito inoltre, a portare l'attenzione sul nuovo quadro politico dell'UE contro la discriminazione e sulla necessità di ottenere risultati conformi a questa nuova politica.

La direttiva sull'uguaglianza razziale impone agli Stati membri di istituire organismi specializzati al fine di promuovere la parità di trattamento, in particolare fornendo assistenza alle vittime di discriminazione e presentando relazioni e raccomandazioni indipendenti. Anche le autorità regionali e locali sono partner fondamentali della politica UE contro la discriminazione e a favore della parità di trattamento.

L'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia di Vienna continua a sostenere lo sviluppo della politica UE in questa area.

Le direttive sull'uguaglianza razziale e sulla parità in ambito lavorativo insieme al programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni fanno parte della più ampia strategia dell'UE per promuovere l'inclusione sociale e la partecipazione dei gruppi svantaggiati. Una delle sfide chiave del futuro sarà

quella di rafforzare il contributo degli altri strumenti politici e finanziari dell'UE alla lotta contro la discriminazione.

È tuttavia importante riconoscere che ancora molto rimane da fare per garantire un'attuazione completa ed efficace nell'UE allargata. Inoltre, è importante ricordare che la legislazione rappresenta solo uno strumento nella lotta contro la discriminazione. Per cambiare gli atteggiamenti ed i comportamenti è necessario uno sforzo continuo che sostenga la legislazione con misure concrete.

Molti interventi richiedono interventi a livello nazionale e regionale, nonché la partecipazione attiva dei cittadini e degli interessati.

10. L'elaborato svolto ha messo in luce i continui sforzi compiuti dalle istituzioni della Comunità europea per garantire una effettiva uguaglianza tra l'uomo e la donna nel mondo del lavoro.

L'impegno delle istituzioni europee si è tradotto in norme, meccanismi istituzionali e fondi per la promozione di iniziative che contribuiscono a colmare il divario che persiste ancora oggi nella sfera lavorativa. Si è cercato, inoltre, di mettere in luce il contributo concreto che il genere femminile apporta al mondo del lavoro e quanto le politiche per le pari opportunità possano contribuire concretamente ad un miglioramento non solo del contesto lavorativo ma della vita familiare, con un impatto sociale positivo per tutti.

La legislazione, unita a un'efficace applicazione, costituisce uno degli strumenti più adeguati per promuovere la parità tra donne e uomini.

La legislazione è la spina dorsale della politica di parità tra i generi e negli scorsi decenni si è dimostrata essenziale per compiere passi avanti. L'assenza di leggi o una carente applicazione della legislazione esistente possono invece avere l'effetto di compromettere i nostri sforzi e di rallentare i progressi.

L'elaborazione della legislazione e il suo recepimento nel diritto nazionale è un primo passo. Tuttavia, l'obiettivo ultimo e l'aspetto davvero determinante è dare attuazione pratica a questa politica, per far sì che influisca sulla vita quotidiana delle persone.

Un prerequisito essenziale per un'adeguata realizzazione della parità tra i generi è una sana infrastruttura istituzionale. È particolarmente importante disporre di un solido sistema di tribunali del lavoro che sia facilmente accessibile, economico e rapido.

L'adeguata applicazione della legislazione esistente è una delle principali sfide del futuro. La Commissione continuerà quindi il suo importante compito di monitoraggio dell'applicazione dell'acquis negli Stati membri.

La legislazione e la giurisprudenza non sono gli unici modi per promuovere l'efficace applicazione del diritto comunitario. La parità di trattamento nel contesto dell'accesso all'occupazione e delle condizioni di lavoro può anche essere rafforzata dallo sviluppo di strumenti politici comuni, come la strategia di Lisbona.

Le politiche a favore della parità tra i generi favoriscono la crescita e l'occupazione.

I progressi compiuti verso il conseguimento dell'obiettivo di Lisbona sull'occupazione sono principalmente dovuti all'influsso delle donne sul mercato del lavoro. Tre quarti dei nuovi posti di lavoro creati negli ultimi cinque anni nell'UE sono stati occupati da donne, sei milioni su otto.

Tuttavia il permanere di divari tra donne e uomini, sia in termini di occupazione che di disoccupazione, indica chiaramente che è possibile fare di più. Le ineguaglianze strutturali tra donne e uomini vanno eliminate in modo da liberare il potenziale occupazionale delle donne. Il divario di genere è indice di disfunzioni

di un mercato del lavoro in cui le aspirazioni personali e le qualifiche non vengono pienamente considerate e valutate. Per realizzare gli obiettivi di Lisbona sull'occupazione dobbiamo intensificare gli sforzi nella lotta contro la discriminazione e trovare strumenti che favoriscano un migliore equilibrio tra attività professionale e vita familiare e privata sia per gli uomini che per le donne. Le politiche a favore della parità sono essenziali anche per far fronte al problema demografico. La mancata conciliazione tra l'attività professionale e la vita familiare contribuisce alla flessione dei tassi di fertilità. Le statistiche indicano che il tempo dedicato dalle donne alla vita professionale diminuisce quando hanno figli, soprattutto se piccoli. Mentre il tasso di attività degli uomini aumenta quando diventano padri.

Per superare queste sfide occorre creare un contesto in grado di incoraggiare più donne ad entrare e a rimanere nel mercato del lavoro, fornendo loro nel contempo la possibilità di avere più figli. Non è certo un compito facile. Una soluzione consiste nell'incoraggiare gli uomini ad assumersi una maggiore responsabilità nella custodia quotidiana dei figli e nelle mansioni domestiche. Un'altra soluzione potrebbe consistere nel promuovere la creazione di asili e asili nido conformemente agli obiettivi stabiliti in occasione del Consiglio europeo di Barcellona. La tabella di marcia è un esempio concreto e visibile dell'impegno della Commissione europea a favore della parità tra donne e uomini.

La tabella di marcia riafferma l'importanza del ricorso alla duplice strategia dell'integrazione di genere unita a provvedimenti specificamente mirati alle donne.

La parità formale è solo un primo passo verso la parità di fatto. Una disparità di trattamento e misure di incentivazione, le cosiddette azioni positive, si possono rivelare necessarie per riequilibrare le discriminazioni passate ed esistenti.

Inoltre il 2007, è stato un anno importante per quanto riguarda le pari opportunità infatti le istituzioni europee hanno dichiarato il 2007 Anno europeo per le pari opportunità per tutti al fine di promuovere una società più solidale che valorizza le differenze nel quadro dei valori di base dell'Unione europea, attraverso la parità tra uomini e donne, la sensibilizzazione dei cittadini sull'importanza dell'acquis in materia di parità e non discriminazione e la stimolazione al dibattito, al dialogo e agli scambi di buone pratiche.

L'azione di promozione delle pari opportunità dovrebbe essere finalizzata soprattutto al cambiamento della cultura: le disuguaglianze - per la maggior parte - da essa hanno origine per cui si creano stereotipi che si traducono in procedure e pratiche discriminanti. Costruire un contesto culturale egualitario richiede attività specifiche per cambiare la cultura organizzativa e per superare gli stereotipi di genere e per far sì che tutte le persone adottino valori, atteggiamenti e comportamenti coerenti con il principio di uguaglianza.

Cinquant'anni di legislazione e di iniziative europee hanno fatto molto per l'emancipazione, l'indipendenza economica, e l'uguale partecipazione politica delle donne in Europa. Ma per passare da un'ottica di pari opportunità alla parità di fatto ancora molto resta da fare.