

**Università della Calabria**

---

**Dipartimento di Scienze Aziendali e Giuridiche**



**Corso di Laurea in Giurisprudenza**

*Tesi di Laurea in Diritto del lavoro*

**La donna lavoratrice nel pubblico impiego: la lotta alle discriminazioni e il lungo percorso verso la parità di genere.**

***Relatore***

Flavio Vincenzo Ponte

***Candidata***

Marika Capparelli  
Matricola 190368

---

**Anno Accademico 2021 /2022**

1

## **Indice:**

### **Introduzione**

#### **Capitolo 1: Cenni sull'evoluzione storica della condizione femminile nell'ambito lavorativo.**

1.1 La donna e il mondo del lavoro nei primi anni del '900.

1.2 La legislazione fascista e gli ostacoli imposti alla parità di genere.

1.3 La svolta con la Costituzione: caposaldo del principio di eguaglianza e non discriminazione nel diritto del lavoro.

1.3.1 Premessa: il contesto in cui trova spazio la Costituzione del '48.

1.3.2 Principi fondamentali: principio di eguaglianza e diritto (e dovere) al lavoro.

1.3.3 Pari diritti e pari opportunità: gli articoli 37 e 51 della Costituzione.

#### **Capitolo 2: I risvolti all'indomani della Costituzione.**

2.1 Nuove norme: una speranza di concretizzazione costituzionale o l'ennesima disfatta?

2.2 La prima giurisprudenza costituzionale.

2.3 La legge sulla parità di trattamento tra uomo e donna in materia di lavoro: l. n. 903 del 9 settembre 1977.

2.3.1 Premessa: traguardi e punti di partenza.

2.3.2 Gli anni '70 e il corollario del divieto di discriminazione.

2.4 La Legge n. 125 del 1991 (Legge per la parità di opportunità delle lavoratrici) e l'influenza europea.

#### **Capitolo 3: Le riforme degli anni 2000: influenza europea, gender mainstreaming e azioni positive.**

3.1 Il contesto europeo che ha ispirato il legislatore italiano nella normativa sulla parità di genere.

3.2 Il d. lgs. 198/2006: Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna.

3.2.1 Le norme di diritto sostanziale presenti nel Codice e i principi che lo hanno ispirato.

3.2.2 La tutela giurisdizionale approntata dal d. lgs. 198/06.

3.3 Lo strumento del gender mainstreaming e le azioni positive nella Pubblica Amministrazione nella cornice elaborata dal Testo Unico sul Pubblico Impiego (D. Lgs. 165/01) e dal Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna (D. Lgs. 198/06).

#### **Capitolo 4: La condizione femminile nel pubblico impiego nel XXI secolo.**

4.1 Gli strumenti utilizzati dal legislatore per recepire la normativa europea in tema di parità di genere nel pubblico impiego.

4.2 Le strategie europee e il recepimento attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli strumenti di soft law.

4.3 Profili critici e problematici dell'attuale scenario prospettato dalla normativa di settore.

#### **Conclusioni**

#### **Bibliografia**

#### **Sitografia**

## Introduzione

Nella storia lavorativa italiana la donna è stata da sempre relegata ad un ruolo marginale o, addirittura, esclusa. Si tratta di una situazione che permane ancora ad oggi, nonostante gli sforzi legislativi nazionali e sovranazionali, che sfocia in due strade diverse a seconda che si tratti di pubblico impiego o di lavoro privato. Distinzione da operare necessariamente, quella appena accennata, dal momento che ad oggi le lavoratrici combattono con diversi antagonisti nei due settori: nel settore privato le donne trovano ingresso, seppur con difficoltà, lottando contro discriminazioni dovute, ad esempio, all'abitudine dei datori di lavoro di pensare alla gravidanza come un ostacolo per la produttività; nel settore pubblico le donne trovano facilmente ingresso, ma al contrario faticosamente riescono a raggiungere ruoli apicali o, soprattutto, ruoli con ampi poteri decisionali.

Si tratta di un fenomeno diffusissimo in Italia che, senza ombra di dubbio, nasce e muove da una concezione patriarcale, ormai radicata e difficoltosa, si spera non impossibile, da estirpare. Sylvia Walby, una sociologa inglese, nel 1990 parlò per la prima volta di “patriarcato pubblico”<sup>1</sup> proprio riferendosi alle discriminazioni subite dalle donne nel pubblico impiego, dovute al patriarcato e all'androcentrismo insiti nella società, che consistono nell'essere confinate a ruoli subordinati, quasi mai dirigenziali. La gravità della questione emerge rapidamente se si considerano dei dati quali, ad esempio, i migliori risultati ottenuti all'università di alcune donne escluse in favore di uomini, o ancora la loro maggiore esperienza nel settore. La presente trattazione si propone di esaminare il lungo percorso che, ad oggi, è riuscito perlomeno ad avvicinare le donne alla parità di genere.

La ragione per cui è stato trattato tale tema è che, anche attualmente, la posizione della donna, nella realtà giuslavoristica, risulta controversa e irrisolta. La mentalità italiana, contraddistinta, come già anticipato, da una visione maschilista, per lungo tempo è stata accompagnata da una sorta di omertà, *latu sensu*, per cui si discuteva esiguamente del problema. Ad oggi non permane il silenzio generale che vige in passato, ma vale sempre e comunque la pena discorrere di temi così importanti, affinché gli errori commessi in passato non vengano reiterati e affinché

---

<sup>1</sup> S. Walby, *Theorizing Patriarchy*, 1990, John Wiley and Sons Ltd.

le nuove generazioni possano essere educate ad una forma mentis differente e rispettosa dei diritti fondamentali, anche e soprattutto delle donne.

Nelle numerose ricerche finalizzate allo sviluppo del presente elaborato si è reso necessario esaminare con attenzione, oltre che le norme che si sono avvicinate nel tempo, altresì la letteratura giuridica, il pensiero di illustri giuristi, nonché la giurisprudenza, che, a mio parere, nello studio del diritto, assolve ad un ruolo imprescindibile e primaria.

Dall'indagine appena descritta è stato possibile rilevare che nel corso degli anni si sono alternate due tipologie di norme sul lavoro femminile: norme sulla tutela e norme sulla parità. Questo si può desumere anche dalla doviziosa letteratura giuridica<sup>2</sup>. Le prime, molto presenti in epoca prefascista e fascista, tendevano ad escludere o limitare nettamente l'accesso delle donne al lavoro: a quei tempi tutelare le donne significava impedire che queste potessero prestare forza-lavoro e far sì che potessero rimanere all'interno delle mura familiari, dove, invece, dovevano apportare la propria opera per prendersi cura della casa e della famiglia. A dominare era la concezione protettiva che permetteva di preservare il ruolo di moglie e madre della donna.

Con riguardo al lavoro pubblico occorre specificare che le preclusioni poste a carico delle donne erano ancora maggiori rispetto al lavoro privato: nei primi anni del '900 le donne vennero escluse dalla gran parte degli impieghi pubblici; nel periodo fascista vennero completamente estromesse dal pubblico impiego. Ad esempio, con riguardo al mestiere di insegnante, venne loro vietato di ricoprire alcune cattedre perché venivano ritenute inadeguate a formare e educare i giovani della società fascista.

Nel periodo post-fascista e, dunque, con la nascita della Costituzione Repubblicana del 1948, si assisteva al passaggio alla legislazione finalizzata alla parità. La Costituzione, infatti, contiene i principi fondamentali che hanno ispirato l'intero ordinamento, compreso il principio di eguaglianza formale e sostanziale, di cui all'art. 3, il principio di parità normativa e salariale, di cui all'art. 37, e il diritto alle pari opportunità nell'accesso al lavoro pubblico e alle cariche elettive, di cui

---

<sup>2</sup> Si v. per tutti M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità - La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna, Il Mulino, 1979.

all'art. 51. La prima rappresenta un principio cardine in ogni ambito della vita: sociale, economico, lavorativo; la seconda si addentra peculiarmente nell'ambito lavorativo, sia pubblico che privato; l'ultima, invece, costituisce una norma cardine specificamente riferita al pubblico impiego. L'art. 37 discorre di "essenziale funzione familiare", apparendo, ai giorni nostri, piuttosto vetusto e ancillare, ancora un po' legato alla concezione di tutela.

Dall'avvento della Costituzione in poi il legislatore nazionale, anche e forse soprattutto influenzato da quello europeo, ha intrapreso un lungo percorso per cercare di attuare e promuovere la parità di genere, che assurge, oramai, a principio di rango costituzionale. Il legislatore ha agito al fine di permettere alle donne di avere gli stessi diritti degli uomini con riguardo all'accesso al lavoro; non potevano e non dovevano più sussistere preclusioni che impedissero loro di svolgere impieghi pubblici. Ma non solo; il legislatore fece sì che le lavoratrici avessero, in costanza del rapporto di lavoro, gli stessi diritti dei lavoratori: dunque, la sua azione fu finalizzata a garantire alle donne un'equa e adeguata retribuzione, un equo trattamento previdenziale e pensionistico.

I provvedimenti che si sono susseguiti nel periodo successivo alla Costituzione hanno avuto come scopo quello di incrementare i numeri dell'occupazione femminile, condicio sine qua non affinché si possa demolire lo squilibrio presente a favore del genere maschile e che vede il genere femminile come sottorappresentato. Inoltre, altra caratteristica degli interventi del legislatore mirati a realizzare la parità di genere è da individuare nel tentativo di permettere alle donne di conciliare la vita lavorativa con quella familiare; dunque, il ruolo di moglie e madre non è stato completamente cancellato: semplicemente il legislatore ha compreso che le donne non dovessero rimanere ancorate solo a quest'ultimo e che lo svolgimento della funzione familiare non dovesse rappresentare per loro una preclusione rispetto al loro diritto di realizzarsi dal punto di vista carrieristico. Pertanto, ha cercato di trovare soluzioni che potessero bilanciare i due aspetti delle donne e che permettessero loro di fare entrambe le cose.

Come si noterà proseguendo la lettura, l'argomento che ha destato maggiormente l'attenzione di chi scrive e che ha interessato gli studi condotti è costituito proprio dal passaggio avvenuto da normativa improntata alla tutela a

normativa improntata alla parità, nonché dai profili critici e problematici che ancora persistono.

Nell'analizzare la problematica dell'accesso delle donne al pubblico impiego che ha caratterizzato la storia del nostro paese emergono, sin da subito, le difficoltà che queste hanno dovuto affrontare per poter trovare spazio in magistratura. Verrebbe da dire che quest'ultima rappresenta l'emblema del travagliato rapporto tra donne e lavoro pubblico presente in Italia: inizialmente la professione di magistrato fu totalmente preclusa al gentil sesso, sulla base di pretestuose motivazioni, quale, ad esempio, la loro spiccata sensibilità che, a parer di chi sosteneva tali tesi, impediva loro di decidere in ordine ad una determinata controversia ragionevolmente; solo nei primi anni del 1950 si assistette ad una minima, ma percepibile, apertura orientata all'ingresso delle donne in magistratura. Lo spiraglio venne dato dalla legge n. 287 del 1951, che istituiva le Corti d'Assise e nell'indicare i requisiti che dovevano possedere i giudici popolari per farne parte non indicava il sesso maschile; inoltre, il sesso femminile non veniva elencato neppure tra le cause di incompatibilità. La norma, all'apparenza abbastanza eloquente, in realtà non faceva altro che rimanere in silenzio dinanzi alla questione e, come quasi sempre accade, al vuoto dato dal silenzio del legislatore supplì la giurisprudenza, contraria all'ammissione della donna alla professione di giudice. Cinque anni più tardi venne emanata la legge n. 1441 del 1956, contenente norme inerenti alla composizione collegiale della Corte d'Assise e del Tribunale per i minorenni; ivi venne stabilito che le donne potevano farne parte come membri popolari, non togati e solo nel numero previsto nel suo massimo dalla legge. Copiosa la giurisprudenza che nel corso degli anni si susseguì sul punto fino a giungere alla sentenza n. 33 del 1960 della Corte costituzionale. Con tale sentenza il giudice delle leggi dichiarò incostituzionale l'art. 7 della legge n. 1176 del 1919 e prestò il braccio alla successiva legge n. 66 del 1963, con cui il legislatore fugò definitivamente ogni dubbio e stabilì incontrovertibilmente che le donne potevano accedere a qualunque incarico pubblico, compresa la magistratura.

Le riforme che seguirono negli anni '70 furono altalenanti, cercarono di barcamenarsi tra la funzione di tutela delle donne, con la conseguente preminenza del ruolo familiare della donna, e la ricerca della parità di genere. Nel 1971, ad

esempio, venne emanata la legge n. 1204, riferita esclusivamente alla tutela delle lavoratrici madri. Altra caratteristica delle leggi degli anni '70 riguarda il fatto che queste hanno cercato di ottenere la parità salariale e la parità normativa; la legge n. 903 del 1977 è nota proprio come la legge sulla parità di trattamento tra uomo e donna.

Dopodiché, la disamina prosegue prendendo in considerazione un ulteriore provvedimento legislativo italiano, la legge n. 125 del 1991, e, infine, altro tema fondamentale per l'analisi che è stata condotta è risultato essere quello dato dalla legislazione europea in materia di pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori, per l'importanza e l'influenza che questa ha avuto rispetto alla normativa interna.

L'influenza europea ha preso vita già nel tardo 1950, ma si è particolarmente rafforzata tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80; inizialmente la Comunità Economica Europea, poi Comunità Europea e ora Unione Europea, si proponeva di realizzare la parità di genere solo da un punto di vista economico e, dunque, sul lavoro, dal punto di vista salariale.

A tal proposito è stato interessante dedicare ampia parte della trattazione alle cd. azioni positive e alla politica del gender mainstreaming, istituti di derivazione europea che rappresentano il cuore della disciplina relativa alle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori, sia nel settore pubblico che privato. La CE, ora UE, ha utilizzato vari strumenti normativi per addentrarsi negli ordinamenti degli Stati membri e far sì che questi si conformassero ai suoi obiettivi: direttive, regolamenti, sentenze della Corte di Giustizia e così via.

La legge n. 125 del 1991 è stata la prima ad introdurre e disciplinare le azioni positive nel nostro ordinamento. Inoltre, rispetto alle precedenti normative antidiscriminatorie, che realizzavano la parità di genere in senso formale, questa, per il tramite delle azioni positive, ha dato impulso alla parità di genere in senso sostanziale. Con l'innovazione delle azioni positive, sostanzialmente, si vide lo Stato agire al fine di scongiurare le discriminazioni basate sul sesso. Con il proposito di analizzare più da vicino le azioni positive, nel corso della trattazione si potrà leggere la specifica disciplina predisposta dal nostro legislatore, nonché l'evoluzione cui queste sono state sottoposte.

Un ulteriore passo avanti compiuto per merito della legge n. 125 fu quello



di poter individuare nell'alveo delle discriminazioni una serie di atti e di comportamenti che solo indirettamente danno vista ad un'ingiusta differenziazione: per la prima volta si è parlato di discriminazioni dirette e indirette, rafforzando l'insieme dei diritti tutelabili per il tramite delle norme invocanti la parità di genere. Il principale attributo che connota le azioni positive nel pubblico impiego è la loro obbligatorietà: le Pubbliche Amministrazioni sono obbligate a porre in essere tutti gli obblighi imposti loro dalla legge e a predisporre tutti gli strumenti idonei ad adempierli. Di contro, le azioni positive previste per il settore del lavoro private sono caratterizzate da una certa flessibilità, dalla volontarietà dei datori di lavoro nel predisporle.

Non si è potuto prescindere neppure dal rilevare come le azioni positive siano state considerate particolarmente controverse per gli autori della letteratura giuridica italiana, questo in quanto prevedono che venga posta in essere una discriminazione per eliderne altre; difatti, queste non fanno altro che attribuire vantaggi al genere sfavorito al fine di equilibrare la situazione che, già in partenza, è invece squilibrata.

Lo sguardo alle tappe legislative non si è arrestato agli anni '90, dal momento che è risultato assolutamente e imprescindibilmente doveroso seguire lo studio della tutela approntata dal legislatore anche negli anni 2000, in quanto nel 2006 è stata emanata la prima opera legislativa che ha cercato di raccogliere tutta la disciplina sulla parità di genere in un unico corpus normativo, sto parlando del Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna (D. Lgs. 198/06). Oltre che dall'esigenza di armonizzare le norme in materia di pari opportunità, la nascita del Codice era sorretta dalla necessità di perseguire la parità di genere da ogni punto di vita: etico-sociale, economico e civile-politico.

Inizialmente pensato per prevenire e rimuovere le discriminazioni provenienti da ogni fattore di rischio (etnia, orientamento sessuale, orientamento politico e così via), questo finì per occuparsi solo della promozione e attuazione delle pari opportunità tra uomo e donna, provvedendo, dunque, su un unico fattore di rischio, quello del genere; inoltre, per la prima volta, la parità di genere veniva intesa anche come parità di chances, vale a dire come il diritto di donne e uomini ad avere uguali possibilità e occasioni di vita.

Impossibile tralasciare altresì le modifiche apportate al Codice delle pari opportunità dalla legge n. 183 del 2010, la quale ha rinvigorito il ruolo dei “Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni”, organismi deputati a prevenire le discriminazioni all’interno del pubblico impiego.

Si è così giunti a condurre il presente studio sino ai giorni nostri, in cui è risultato senz’altro possibile rilevare numerosi miglioramenti, ma ancora molte anomalie nell’azione dello Stato in tema di parità di genere. Negli ultimi anni si è fatto ricorso a strumenti di soft law, che, però, hanno prospettato soluzioni rispetto alle criticità esistenti, come le direttive del Governo e le Linee guida emanate dal Ministero delle pari opportunità.

E’ così che è stato concluso il presente lavoro di tesi: ponendo in rilievo i profili problematici e critici dell’attuale complesso di norme relative alla parità di genere.

## **Capitolo 1: Cenni sull'evoluzione storica della condizione femminile nell'ambito lavorativo.**

Sommario:

1.1 La donna e il mondo del lavoro nei primi anni del Novecento.; 1.2 La legislazione fascista e gli ostacoli imposti alla parità di genere.; 1.3 La svolta con la Costituzione: caposaldo del principio di eguaglianza e non discriminazione nel diritto del lavoro.; 1.3.1 Premessa, 1.3.2 Principi fondamentali: eguaglianza formale e sostanziale e diritto al lavoro, 1.3.3 Pari diritti e pari opportunità: gli articoli 37 e 51 della Costituzione.

### **1.1 La donna e il mondo del lavoro nei primi anni del Novecento.**

Nei primi anni del '900 lo scenario che si presenta è quello di una società tendente all'emarginazione femminile, ma di donne che non sono più disposte ad accettare la condizione che viene loro imposta e che rivendicano parità, uguaglianza, diritti. In tale contesto si fanno strada i movimenti femministi ed

emergono la legge del 19 luglio 1902 n. 242 (legge Carcano) e la reazione a quest'ultima delle organizzazioni operaie e del Partito Socialista Operaio. Se volessimo riassumere la ratio delle disposizioni normative contenute in tale legge, che hanno ad oggetto il lavoro femminile, sicuramente potremmo parlare di sentita necessità del legislatore di proteggere le donne dal lavoro al fine di preservare la loro funzione di procreazione; di tutta risposta, se volessimo, invece, racchiudere la replica dei primi movimenti che si preoccupavano e occupavano della situazione femminile sicuramente potremmo discorrere di delusione e di mestizia, dal momento che, a loro avviso, l'inclusione delle donne nell'ambito produttivo rappresentava un insostituibile mezzo di emancipazione.

Nel 1907 venne varata una legge che andò a modificare quella del 1902: il Testo Unico sul lavoro delle donne e dei fanciulli (l. n. 416 del 7 luglio 1907). Contestualmente si registrava una situazione economica peggiore rispetto agli anni precedenti, una diminuzione della percentuale della popolazione attiva femminile di quasi il 50% sia nel settore industriale che dell'agricoltura<sup>3</sup>. Nello stesso anno in Parlamento veniva proposto di allargare la rappresentatività estendendo il diritto di voto alle donne, proposta che uscì sconfitta dal vaglio dell'organo legislativo<sup>4</sup>. Il problema dell'estensione del voto alle donne divenne oggetto di dibattito tra i giuristi a seguito di una sentenza della Corte d'Appello di Ancona del 1906 secondo cui alle donne sarebbe stato concesso l'elettorato politico, ma che nella prassi non ebbe successo.

Poco più tardi irruppe nel panorama europeo e internazionale la Grande Guerra e, chiaramente, l'Italia, che partecipò attivamente, riscontrò delle conseguenze che, inevitabilmente, si traslarono sull'occupazione: gli uomini dovettero abbandonare famiglie e posti di lavoro per andare a combattere e le donne trovarono spazio nelle attività produttive, finanche nell'industria bellica. In questo clima vennero portate avanti proposte dirette a ricercare la parità, tra le quali quelle riguardanti il suffragio universale, nuovamente oggetto di dibattito, e la parità

---

<sup>3</sup> C. D'APICE, *Mercato del lavoro e occupazione femminile tra congiuntura e crisi: 1 la flessione dei tassi di attività*, in "Quaderni di rassegna sindacale", n. 54/55, 1975.

<sup>4</sup> Sulla campagna socialista per il suffragio universale in Italia si veda F. PIERONI BORTOLOTTI, *Appunti sulla questione femminile nella storia del PSI*, in "Rivista storica del socialismo", 1963, n.19, pp. 306 e ss. Dello stesso Autore, si v. anche, *Socialismo e questione femminile in Italia: 1892-1922*, 1976, pp. 108 ss.

salariale. Al termine della guerra, le donne non trovarono più posto nell'attività produttiva, bensì dovettero tornare nelle mura domestiche.

Una delle tappe di cui è necessario discorrere è rappresentata sicuramente dalla legge n. 1176 risalente al 17 luglio del 1919, elaborata e proposta da Enrico Sacchi, allora ministro della giustizia, e approvata e firmata da re Vittorio Emanuele III. Tale legge, considerata uno dei veri e propri punti cruciali nell'emancipazione femminile<sup>5</sup>, aveva ad oggetto la capacità giuridica delle donne ed è stata per molti versi innovativa e a favore di queste ultime; infatti, aboliva molte preclusioni che fino a quel momento permanevano a carico proprio del gentil sesso: da questo momento in poi le donne potevano prendere decisioni e compiere atti di carattere contrattuale senza l'autorizzazione maritale, ossia senza un atto pubblico sottoscritto dal marito che concedesse alla moglie di porre in essere una donazione piuttosto che l'alienazione di un bene immobile; autorizzazione sulla quale, inoltre, il marito disponeva il diritto di revoca.

Ancora, l'articolo 7 affermava: “Le donne sono ammesse, a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti gli impieghi pubblici, esclusi soltanto, se non vi siano ammesse espressamente dalle leggi, quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato secondo la specificazione che sarà fatta con apposito regolamento.”

Nella relazione al senato<sup>6</sup> redatta dall'allora Presidente del senato Emilio Bensa si legge a chiare lettere la ratio della riforma legislativa, egli afferma: “L'articolo 7 invero la equipara pienamente al cittadino maschio nella capacità per gli esercizi professionali e per i pubblici impieghi. Uniche eccezioni quelle che si riferiscono alle funzioni che implicano poteri politici o giurisdizionali, o sono attinenti alla difesa nazionale [...]”; prosegue spiegando in che contesto si inserisce la riforma: “Abbiamo detto che il valore di questo articolo si fa sentire specialmente nella affermazione del principio, che affronta espressamente e risolutamente una tradizione di molti secoli, e la infrange. Poiché a dir vero le

---

<sup>5</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità - La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, op. cit., p. 32; M. BELLOMO, *La condizione giuridica della donna in Italia. Vicende antiche e moderne*, Torino, ERI, 1970, p. 136.

<sup>6</sup> Online al sito: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/446\\_1919.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/446_1919.pdf).

deviazioni da tale tradizione già da tempo si erano andate introducendo numerose ed importanti nella nostra compagine sociale. Dacché gli ordinamenti scolastici apersero alle donne il conseguimento di quei diplomi che sono l'immediato e principale presupposto dell'abilitazione alle così dette professioni liberali ed a certi pubblici impieghi, la breccia nel monopolio mascolino era largamente aperta; ed attraverso ad essa vedemmo passare senza contrasti la donna medico, la donna ingegnere, la donna ragioniere, la donna farmacista, la donna professore d'Università, d' Istituto tecnico o di Liceo, senza contare le falangi numerosissime e più modeste di pubbliche impiegate, fra cui campeggiano quelle addette ai servizi della posta, del telegrafo, del telefono e delle ferrovie. Ma con tutto ciò la regola, benché con contorni non rigorosamente definiti, rimaneva nel senso che potesse e dovesse facilmente presumersi implicita la esclusione del sesso femminile da una quantità di carriere pubbliche, o disciplinate dalla legge nell' interesse pubblico. La regola, se verrà votata l'attuale proposta, sarà d'ora innanzi capovolta.”, infine giustifica la sentita necessità di inserire tale disposizione nel nostro ordinamento: “La riforma è imposta dalla evoluzione dei tempi, ed è confortata dall'esempio di altre nazioni civili, che ci hanno preceduto, spingendosi spesso a concezioni molto più ardite ed innovatrici.”, e ancora, argomenta: “La quistione della capacità della donna era posta prima della guerra e indipendentemente dalla guerra, in modo da esigere sollecitamente una soluzione, almeno iniziale e graduale.”; “per quanto riguarda l'ammissione alle professioni ed agli impieghi, la questione se le donne, pur giustificando gli stessi requisiti di capacità che sono all' uopo richiesti per gli uomini, debbano esserne escluse pel solo motivo del sesso, è diventata una quistione di giustizia sociale, che non può risolversi negativamente.”

Ciò che emerge dalle parti integrali del testo della relazione in questa sede riportate è che oramai si avvertiva come inevitabile l'inserimento della figura femminile in ambiti lavorativi ulteriori, si avvertiva, dunque, come ineluttabile la presenza delle donne nel pubblico impiego. Si trattava, però, di una netta trasformazione dell'andatura legislativa precedente, e certamente non era semplice poter affermare che la società fosse pronta ad adattarsi a tali progressi.

Fu proprio a seguito di tale disposizione normativa che le donne poterono trovare spazio nel pubblico impiego, si parla addirittura di rimozione (parziale)

dell'*infirmetas sexus*<sup>7</sup>, ossia del principio giuridico che sanciva un impedimento, in capo alle donne, dovuto al sesso, duro da eradicare dall'ordinamento italiano nonché dalla medesima cultura. Si trattava di un principio che prima della legge n. 1176 venne utilizzato per giustificare sentenze delle Corti che vietavano, ad esempio, l'iscrizione di donne all'albo degli avvocati. L'avvocato, com'è ormai noto, esercita un servizio di pubblica necessità, dunque, seppur in maniera minore, credo che non sia vano ivi accennarvi: come appena anticipato, la strada delle donne che si accingevano a fare pratica forense per poi chiedere l'iscrizione all'albo ed esercitare la professione fu tutt'altro che spianata.

E' tristemente celebre il caso di Lidia Poet, una giovane piemontese laureata in giurisprudenza che, dopo aver svolto la pratica e superato gli esami necessari, chiese l'iscrizione all'albo degli avvocati di Torino. La richiesta venne accolta dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, ma questo suscitò molto clamore e molte polemiche, tant'è che due avvocati membri del Consiglio dell'ordine protestarono dimettendosi. Essi ritenevano che permettere l'iscrizione di una donna all'albo degli avvocati costituiva "un oltraggio intollerabile al prestigio e alle tradizioni dell'ordine forense torinese"<sup>8</sup>. La deliberazione che ammetteva l'iscrizione di Lidia Poet venne impugnata dal procuratore generale presso la Corte di appello di Torino che accolse il ricorso annullando la decisione impugnata. La Corte affermava che la professione di avvocato era assimilabile ad un pubblico ufficio dal momento che richiedeva la sussistenza congiunta di più requisiti da cui discendevano diritti e doveri e che, dato che secondo le leggi del diritto comune era vietato che le donne ricoprissero pubblici uffici e non era intervenuta alcuna legge moderna a modificarle, si doveva escludere la possibilità che le donne potessero esercitare la professione forense. I giudici parlarono persino di una facoltà di postulare che sarebbe sorta in capo alle donne avvocato e che sarebbe stata contraria alla "riservatezza e alla pudicizia conveniente al sesso". La Poet decise di impugnare la sentenza della Corte di appello di Torino e ricorrere in Cassazione, la quale rigettò il ricorso.

---

<sup>7</sup> P. BIAVASCHI; P. BOZZATO; P. NITTI (a cura di) *Infirmetas sexus. Ricerche sugli stereotipi di genere in prospettiva multidisciplinare*, Milano, Mimesis, 2021.

<sup>8</sup> R. CANOSA, *Il giudice e la donna. Cento anni di sentenze sulla condizione femminile in Italia*, Milano, Gabriele Mazzotta editore, 1978, p. 26.

Ancora, non bisogna trascurare le eccezioni che la stessa legge del 1919 dispose e che vennero specificate nel successivo Regio Decreto del 4 gennaio del 1920<sup>9</sup>, agli articoli 2, 3, 4, e 5, che approvava il regolamento in esecuzione all'art. 7 della predetta legge. Le deroghe alla disciplina generale erano da rinvenire nella carriera diplomatica, militare, nella magistratura e in ogni funzione direttiva. Inoltre, nella relazione ministeriale allegata al regolamento si affermava che gli impieghi dai quali le donne avrebbero dovuto essere escluse erano ancora ulteriori (quali, ad esempio, il ruolo di direttore delle carceri maschili o, ancora, istitutore nei collegi, riformatori e convitti maschili), ma che non si poteva procedere ad una tale normativa a seguito della tassatività dell'art. 7.

Ciò che sconvolge in tempi odierni è leggere la ratio di tale auspicata esclusione “rafforzata” delle donne dalla cosa pubblica: “per ragioni di opportunità e nell’interesse dei servizi”. Non è ozioso richiamare l’attenzione sul fatto che frasi del genere, ai tempi in cui venivano affermate, non suscitavano certamente la reazione e lo sconcerto che suscitano in noi. “Per ragioni di opportunità e nell’interesse dei servizi”: dunque, impiegare le donne in vesti quali quelle sopraindicate non appariva favorevole alla realizzazione di obiettivi tra i quali, ad esempio, primo tra tutti, l’interesse generale.

Alle innovazioni poste dalla legge n. 1176/1919, analizzata precedentemente, si posero subito delle problematiche pratiche e applicative: particolarmente significativo fu il parere dell’adunanza generale del Consiglio di Stato datato 20 maggio 1920<sup>10</sup> che, dando una risposta agli interrogativi posti dal ministero dell’istruzione in ordine alla possibilità di ammettere le donne a ricoprire il ruolo di insegnanti presso le scuole medie maschili di secondo grado e altri impieghi, affermava che le limitazioni circa l’accesso delle donne ai pubblici impieghi contenute in disposizioni di legge antecedenti rispetto alla n. 1176 non potevano essere applicate e che il principio sancito dall’art. 7 della stessa dava luogo ad una “piena uguaglianza di diritto dei due sessi, ma non l’assoluta uguaglianza di fatto”<sup>11</sup>. In particolare, l’adunanza riteneva che la pubblica amministrazione non

---

<sup>9</sup> Online al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1920/02/24/45/sg/pdf>.

<sup>10</sup> Citato da M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, op. cit., p. 33.

<sup>11</sup> *Ibidem*.



potesse escludere il sesso femminile da determinati impieghi motivando il provvedimento con “l’inferiorità morale o intellettuale” di quest’ultimo, bensì solo con ragioni organizzative proprie dell’ufficio, e, inoltre, che specificasse espressamente le norme a supporto del provvedimento che intendeva adottare. Secondo il parere di alcuni giuristi e accademici italiani, tra i quali uno dei più autorevoli Federico Cammeo, il parere del consiglio di stato non si discostava affatto dalla burocrazia italiana connotata da pregiudizi maschilisti, al contrario si distanziava dal noto art. 7.

L’ascesa al potere per le donne fu lenta, dolorosa e ancora irrealizzata, sebbene dalla normativa finora analizzata sia trascorso oltre un secolo.

Una tale rigidità da parte della magistratura nell’ampliare l’ambito applicativo delle norme a favore delle donne non fu affatto da sottovalutare; anzi, si può affermare che diede un grande contributo al fascismo.

## **1.2 La legislazione fascista e gli ostacoli imposti alla parità di genere.**

Il fascismo fu un movimento politico di estrema destra che nacque nel 1919 ad opera di Benito Mussolini, politico e giornalista, che da ex dirigente del Partito Socialista si fece persuadere dalle idee nazionaliste. Solo due anni dopo, nel 1921, la lista fascista riuscì a conquistare, dopo un biennio di violenze e intimidazioni, 35 poltrone in Camera dei deputati. La dittatura venne di fatto proclamata da Mussolini in un discorso risalente al 3 gennaio 1925.

La dittatura fascista durò circa 20 anni, si utilizza per indicare tale periodo l’espressione ventennio fascista, e prese piede dopo un periodo in cui le donne videro un piccolo spiraglio di luce, di speranza di ottenere riconoscimento e tutela di diritti, sebbene le resistenze ancora opposte da una classe dirigente ancora incentrata sull’antifemminismo<sup>12</sup> e sul patriarcato. Infatti, durante la Grande Guerra (1915-1918), quando gli uomini partirono per andare a combattere, furono proprio le donne a trovare spazio nel mondo del lavoro, ad occupare quei posti che, alla partenza di

---

<sup>12</sup> *Ivi*, p. 57.

padri, mariti e figli, erano rimasti vacanti; fu esattamente in questo contesto che irruppe il Fascismo manifestando, sin da subito, la considerazione che aveva delle donne all'interno della famiglia, dell'ambito lavorativo, della chiara, comprensibile, che si trattava di una politica fortemente inclinata all'emarginazione e subalternità<sup>13</sup> della donna. Il ruolo di quest'ultima doveva rispondere a poche e semplici funzioni: l'accudimento, la preservazione e la salvaguardia dell'ambiente familiare, ma anche la procreazione che avrebbe permesso di forgiare nuovi uomini al servizio del regime. Si trattava di una funzione primaria per il sistema politico fascista, si trattava di un obiettivo fondamentale e che veniva, dunque, affidato totalmente al genere femminile: non sono neppure mancati studiosi che, unicamente in tal senso, hanno definito la politica fascista come una politica femminile. Mussolini parlava del ruolo delle donne come caratterizzato esclusivamente dal compito di procreare «generazioni di pionieri e di soldati necessari alla difesa dell'impero»<sup>14</sup>. Mussolini ha ribadito tale concetto, più e più volte, con ogni mezzo disponibile e, insieme a lui, anche i suoi sostenitori; questo perché l'espansione demografica rappresentava uno dei pilastri, a detta di Mussolini, della «potenza politica, economica e morale della nazione.»<sup>15</sup> e, conseguenza, uno dei suoi maggiori e primari obiettivi. Cito la *Critica fascista*, un periodico fondato proprio negli anni in cui governava il regime e la cui vita terminò nel 1943, che scriveva: «La natura ha irrevocabilmente divisi i campi nei quali l'uomo e la donna debbono agire [...] perché nel suo regno la donna torni ad essere assoluta signora e regina. [...] Ci ridarà, il fascismo femminile, la donna che ci abbisogna: custode della casa e degli affetti, incitatrice alle nobili opere, coniatrice nel dolore, madre dei nostri figli.»<sup>16</sup>. Questa può essere inquadrata perfettamente come una parafrasi delle intenzioni del dittatore Benito Mussolini, che, in uno dei

---

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> B. MUSSOLINI, *Discorso alle donne fasciste*, 20 giugno 1937, online al sito: <http://www.adamoli.org/benito-mussolini/pag0679-.htm>.

<sup>15</sup> B. MUSSOLINI, *Discorso dell'Ascensione*, 26 maggio 1927, online al sito : <https://www.storiologia.it/mussolini/ascensione.htm>.

<sup>16</sup> *Critica fascista*, 1923, n. 11.

suoi numerosi e tristemente noti discorsi pubblicato ne Il Popolo D'Italia <sup>17</sup>, affermava: «L'esodo delle donne dal campo di lavoro avrebbe senza dubbio una ripercussione economica su molte famiglie, ma una legione di uomini sollevarebbe la fronte umiliata e un numero centuplicato di famiglie nuove entrerebbero di colpo nella vita nazionale. Bisogna convincersi che lo stesso lavoro che causa nella donna la perdita degli attributi generativi, porta all'uomo una fortissima virilità fisica e morale.». Per chiarire: escludere le donne dal contesto lavorativo non avrebbe rappresentato affatto un problema dal momento che le famiglie si sarebbero facilmente rialzate da tale perdita economica grazie al lavoro prestato dagli uomini; la donna, lavorando, avrebbe perso la sua massima funzione, quella di riprodursi, per l'espletamento della quale doveva rimanere perfettamente in salute; l'uomo invece sarebbe diventato sempre più virile. Dunque la delimitazione di quello che spettava ai due sessi era ben netta: veniva riservato «al maschile ciò che è pubblico, commerciale, produttivo; al femminile ciò che è privato, domestico, produttivo» <sup>18</sup>.

L'attuazione delle idee gerarchico-sessiste finora sommariamente descritte proprie del fascismo avvenne per il tramite di numerosi interventi legislativi, divisibili, secondo Maria Vittoria Ballestrero in due categorie: protettive ed espulsive<sup>19</sup>, queste sarebbero solo apparentemente contrastanti, in realtà finalizzate al medesimo obiettivo. Tra la prima categoria possono essere annoverate: le leggi sul lavoro delle donne e dei fanciulli (l. n. 437 del 17 aprile 1925; l. 653 del 26 aprile 1934, entrata in vigore due anni più tardi), i provvedimenti finalizzate alla tutela delle lavoratrici madri (R.D.L. n. 1825 del 1924; R.D. n. 1358 del 28 agosto 1930, L. n. 1347 del 5 luglio 1934; R.D. n. 2237 del 12 marzo 1938; R.D. n. 636 del 14 aprile 1939). La tutela prestata da tali leggi alle lavoratrici si esplicava semplicemente nei loro confronti in quanto madri o future madri: questo è ciò che emerge dalle

---

<sup>17</sup> Quotidiano fondato da Benito Mussolini nel 1914.

<sup>18</sup> M.H. LAFOREST (a cura di), *Ciò che le donne sanno*, in "Questi occhi non sono per piangere. Donne e spazi pubblici", Napoli, Liguori editore, 2006.

<sup>19</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, *op. cit.*, p. 64.

parole di Bruno Biagi<sup>20</sup>, uno studioso ai tempi apprezzato e di chiara fama. Un tipo di tutela, dunque, perfettamente in pendant con gli obiettivi del governo di allora.

Per quanto concerne invece gli interventi del legislatore ritenuti dalla Ballestrero “espulsivi”, questi interessano maggiormente la nostra trattazione avendo avuto in primis ad oggetto l’estromissione delle donne dal pubblico impiego, solo successivamente arrivarono a tangere anche il lavoro privato. Il progetto che si proponeva di realizzare il legislatore per mezzo di tali disposizioni normative esordì con il divieto posto in capo alle donne di ricoprire alcuni ruoli all’interno della pubblica amministrazione, ruoli per cui le donne venivano ritenute inidonee, proprio come avveniva prima dell’art. 7 della l. 1176/2019 e, seppur con minore intensità, anche a posteriori rispetto a tale legge; culminò con la loro totale esclusione dal pubblico impiego.

Nella pubblica amministrazione, in particolare nella scuola, confluiva il lavoro di molte donne, era proprio in tale settore la percentuale più alta di occupazione femminile, fu infatti proprio per tale ragione che il pubblico impiego venne colpito dalle leggi “espulsive”. In tale categoria è necessario ricomprendere: il R.D. n. 1054 del 6 maggio 1923, il R.D. n. 899 del 1 luglio 1940, il R.D. n. 2480 del 9 dicembre 1926, la legge n. 221 del 18 gennaio 1934, il R.D. n. 383 del 3 marzo 1934, il R.D.L. n. 1514 del 5 settembre 1938. I primi tre si occupavano del settore scolastico:

- Il regio decreto n. 1054 del 6 maggio 1923 “Ordinamento della istruzione media e dei convitti nazionali” maggiormente noto come Riforma Gentile, che andava a novellare la legge Casati del 13 novembre 1859, n. 3725. All’art. 12 questo prescriveva:

“A capo di ogni Istituto è un preside che ne ha il governo insieme con il Collegio dei professori. I presidi sono scelti dal Ministro tra i professori ordinari provveduti di laurea con almeno un quadriennio di anzianità di ordinario.

Dalla scelta sono escluse le donne.”

---

<sup>20</sup> B. BIAGI, *Scritti di politica corporativa*, Bologna, Nicola Zanichelli Editore, 1934, pp. 201 e ss.

Lo stesso venne definito da molti studiosi come la prima concreta offensiva ai diritti delle donne da parte del regime: la novella, non sottoposta al vaglio del Parlamento, viene più che altro ricordata per aver modificato il sistema dell'istruzione, ma ciò che a molti sfugge e che rappresenta, invece, la ragione per cui essa assume grande rilievo nella presente trattazione è che, tra le altre cose, si occupò di tenere ben lontane le donne dalla cosa pubblica e da incarichi e professioni fondamentali per la costruzione di uno Stato quali l'educazione delle future classi dirigenti: difatti vietò alle donne di assumere la direzione di scuole medie e secondarie <sup>21</sup>. Sulla stessa scia si colloca il R.D. 1 luglio 1940 n. 899;

- Il regio decreto n. 2480 del 9 dicembre 1926, che contribuì a mutare radicalmente il rapporto tra donne e pubblico impiego, affermava all' art. 11: "Ai concorsi e agli esami di abilitazione sono ammessi indistintamente gli uomini e le donne, fatta eccezione dei concorsi delle classi IV, V (limitatamente ai concorsi per l'istituto tecnico) VI e VII (limitatamente ai concorsi per il liceo classico e il liceo scientifico) di cui all'annessa tabella, che sono riservate agli uomini, e dei concorsi e degli esami di abilitazione per maestra giardiniera negli istituti magistrali, che sono riservati alle donne."; infatti, per il tramite di quest'ultimo alle donne venne portata via la possibilità di ricoprire le cattedre di lettere e filosofia e di economia nei licei classici e scientifici e negli istituti tecnici. Si trattava di scelte chiaramente dotate di un ampio significato implicito, sotteso: le donne non erano reputate adatte a prendere in mano l'educazione di ragazzi che, facenti parte di élite alquanto fortunate, sarebbero stati i futuri giuristi, insegnanti, filosofi, politici, dunque la futura classe dirigente; per tale ambito era richiesta risolutezza che, secondo le menti del tempo, non era posseduta dalle donne.

Ancora, gli altri provvedimenti su indicati si estendevano all'intero ambito degli impieghi pubblici:

---

<sup>21</sup> Terminata la scuola elementare si poteva svolgere il test d'ammissione per le scuole medie e secondarie, che erano: il ginnasio (quinquennale, che dava accesso al liceo denominato solo successivamente liceo classico), il liceo scientifico, il liceo femminile, l'istituto tecnico, l'istituto magistrale e la scuola di avviamento professionale.

- La l. 18 gennaio 1934 n. 221: fu proprio il provvedimento legislativo che per eccellenza si serviva di prassi giudiziarie già in uso, come ad esempio il parere dell'adunanza generale del consiglio di stato del 20 maggio 1920<sup>22</sup>, e le codificava; questo dimostra come la conclusione affermata in precedenza (v. par. 1 cap. I pagg. 9-10) secondo cui gli orientamenti giurisprudenziali del periodo antecedente al fascismo prestarono il braccio a quest'ultimo sia perfettamente fondata. Limitava notevolmente le assunzioni femminili all'interno della pubblica amministrazione concedendo alle singole amministrazioni statali di disporre nei bandi di concorso l'esclusione delle donne ovvero i limiti quantitativi dell'assunzione di queste ultime. Conteneva un unico articolo che disponeva la conversione in legge del R.D.L. n. 1554 del 28 novembre 1933.

Esso stabiliva all' art. 1:

“L'assunzione delle donne agli impieghi presso le Amministrazioni dello Stato e degli altri Enti od Istituti pubblici, ai quali esse sono ammesse in base alle disposizioni in vigore nonché agli impieghi privati, è limitata alla proporzione massima del dieci per cento del numero dei posti. È riservata alle pubbliche Amministrazioni la facoltà di stabilire una percentuale minore nei bandi di concorso per nomine ad impieghi. Le pubbliche Amministrazioni e le aziende private che abbiano meno di dieci impiegati, non possono assumere alcuna donna quale impiegata. E' fatta eccezione nei riguardi nelle aziende private per le parenti od affini sino al quarto grado del titolare dell'azienda.”; all'art. 2: “Oltre i casi già previsti dalle vigenti leggi, gli ordinamenti delle singole Amministrazioni stabiliranno l'esclusione della donna da quei pubblici impieghi ai quali sia ritenuta inadatta, per ragioni di inidoneità fisica o per le caratteristiche degli impieghi stessi.” lasciando, in questo modo, ampia discrezionalità amministrativa in negativo, vale a dire che le singole amministrazione potevano restringere ulteriormente i limiti imposti dalla legge riguardanti l'assunzione femminile;

- Il regio decreto n. 383 del 3 marzo 1934 che andava a specificare ulteriori

---

<sup>22</sup> *Si v. retro.*

pubblici uffici dai quali le donne venivano escluse;

- Il regio decreto-legge n. 1514 del 5 settembre 1938 che ribadiva sostanzialmente il disposto del R.D.L. n. 1554/1933.

La donna veniva nuovamente reputata “inadatta”: inadatta ad occuparsi della cosa pubblica, a partire dall’istruzione dei giovani a finire alla gestione delle finanze, e così via.

Il fascismo, i suoi ideali, le sue leggi, erano sostenuti da giuristi e studiosi molto autorevoli; anche questo, chiaramente, ha permesso che abbia avuto un grande slancio. Ad esempio, Ferdinando Loffredo, un economista e intellettuale di regime, scrive “La indiscutibile minore intelligenza della donna ha impedito di comprendere che la maggiore soddisfazione può essere da essa provata solo nella famiglia, quanto più onestamente intesa, cioè quanto maggiore sia la serietà del marito (...) La conseguenza dell’emancipazione culturale – anche nella cultura universitaria – porta a che sia impossibile che le idee acquisite permangano se la donna non trova un marito assai più colto di lei. (...) deve diventare oggetto di disapprovazione, la donna che lascia le pareti domestiche per recarsi al lavoro, che in promiscuità con l’uomo gira per le strade, sui tram, sugli autobus, vive nelle officine e negli uffici (...) Il lavoro femminile (...) crea nel contempo due danni: la «mascolinizzazione» della donna e l’aumento della disoccupazione maschile. La donna che lavora si avvia alla sterilità; perde la fiducia nell’uomo; concorre sempre di più ad elevare il tenore di vita delle varie classi sociali; considera la maternità come un impedimento, un ostacolo, una catena; se sposa difficilmente riesce ad andare d’accordo col marito (...); concorre alla corruzione dei costumi; in sintesi, inquina la vita della stirpe”<sup>23</sup>.

Affermazioni che, ancora ad oggi, lasciano l’amaro in bocca: la donna per anni è stata considerata come dotata di minore intelligenza rispetto all’uomo, meno capace; tutto questo meramente sulla base del sesso biologico, senza che venissero prese in considerazione le conoscenze, le competenze e le reali capacità della donna in quanto individuo, studiosa,

---

<sup>23</sup> F. LOFFREDO, *Politica della famiglia*, Milano, Bompiani, 1938.

professionista.

Da ultimo, merita di essere ricordato il regio decreto n. 989 del 29 giugno 1939 che andrà ad elencare dettagliatamente quali impieghi statali potessero essere destinati alle donne: servizi di dattilografia, telefonia, stenografia, servizi di raccolta e prima elaborazione di dati statistici; servizi di formazione e tenuta di schedari; servizi di lavorazione, stamperia, verifica, classificazione, operazioni di calcolo e controllo dei biglietti di Stato e di banca, servizi di biblioteca e di segreteria dei Regi istituti medi di istruzione classica e magistrale; servizi delle addette a speciali lavorazioni presso la Regia zecca. Si assiste così ad una netta contrapposizione tra mansioni prevalentemente femminili e mansioni maschili: mansioni, dunque, che per loro natura possono agevolmente e utilmente essere svolte dagli uomini o dalle donne.

Ogni legge ha costituito una tappa nel processo di estromissione delle donne dal lavoro, o, nel caso che maggiormente riguarda il mio lavoro di tesi, dal pubblico impiego. Tutto questo, però, era destinato a terminare, di lì a poco, e a cedere dinanzi alla situazione che ha generato e portato con sé l'entrata in guerra dell'Italia; difatti, con l'avvento della Seconda guerra mondiale nel nostro paese si è ripetuto lo schema già verificatosi con la Prima guerra mondiale ('15-'18): gli uomini dovettero rinunciare a tutta la loro quotidianità, compreso il lavoro, per andare a combattere e le donne vi trovarono nuovamente spazio.

### **1.3 La svolta con la Costituzione: caposaldo del principio di eguaglianza e non discriminazione nel diritto del lavoro.**

#### **1.3.1 Premessa: il contesto in cui trova spazio la Costituzione del '48.**

Un momento prima della genesi della Costituzione, con la caduta del Governo Mussolini e, dunque, del Fascismo, e con il Governo Badoglio il contesto politico, sociale e legislativo già iniziava a mutare. Mussolini fu arrestato il 25 luglio del 1943 e l'impresa di costituire un nuovo governo



venne affidata a Pietro Badoglio. E' proprio in tale cornice che si inseriscono delle modifiche significative per la condizione delle donne e, in particolare, delle donne lavoratrici: nel 1944 e nel 1945, rispettivamente con il r.d. n. 186 e col il d. l. lgt. n. 239, vennero abrogate le disposizioni normative che inibivano l'accesso delle donne al pubblico impiego<sup>24</sup>. Inoltre, sempre nel 1945, alle donne viene riconosciuto il diritto di voto. Sotto tale spinta democratica nasce la Costituzione.

### **1.3.2 Principi fondamentali: principio di eguaglianza e diritto (e dovere) al lavoro.**

La Costituzione repubblicana del 1948 è la carta fondamentale dell'ordinamento giuridico italiano: questo significa che al suo interno troviamo i principi fondamentali che governano lo stesso ordinamento, nonché i diritti spettanti ai cittadini e i doveri che sorgono in capo ad essi. Proprio tra i principi fondamentali, contenuti dall'articolo 1 all'articolo 12, troviamo il primo fondamento della parità di genere: faccio riferimento all'articolo 3, da sempre identificato come il principio di eguaglianza. Tale principio viene inserito nella Carta costituzionale perché rappresenta una forma di controllo rispetto ai pubblici poteri, a questi vengono così imposti dei doveri in modo tale da impedire comportamenti arbitrari<sup>25</sup> che potrebbero ledere i diritti dei cittadini e l'interesse generale.

L'art. 3 si divide in due commi, il primo afferma: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.". Il secondo capoverso, invece, prevede: "È compito della Repubblica 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

---

<sup>24</sup> Si v. *retro*, cap. 1.

<sup>25</sup> M. BARBERA, S. BORRELLI, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazioni*, in AA.VV. "20 Maggio" *Biblioteca del Centro Studi di Diritto del Lavoro - Volume 1*, Università degli Studi di Catania, 2022, pag. 87.

all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”

Il primo comma esplicita il principio di eguaglianza formale: i cittadini non devono essere distinti sulla scorta di caratteristiche differenti che dal punto di vista fattuale esistono; tali elementi (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali), che potrebbero agevolmente rappresentare dei criteri di differenziazione, non devono assumere alcuna rilevanza davanti alla legge. Se tale principio verrà applicato correttamente, allora tutti i cittadini avranno pari dignità sociale o, al contrario, attribuendo pari dignità sociale a tutti i cittadini si giunge a riconoscere la loro eguaglianza di fronte alla legge<sup>26</sup>: la pari dignità sociale si atteggia sia a presupposto che a risultato dell'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

A completamento del primo comma troviamo, però, il secondo che, diversamente, esprime il principio di eguaglianza sostanziale: è lo Stato ad avere il compito di rimuovere quegli impedimenti che talvolta si frappongono al raggiungimento dell'uguaglianza. Tutto ciò dal momento che quest'ultima è vista dal legislatore costituzionale un passaggio necessario per assicurare il pieno sviluppo della persona umana.

Le discriminazioni che, ai sensi del comma 1, dovrebbero essere ignorate, ivi assumono rilievo e divengono fonte di una sorta di differenziazione lecita, giustificata da differenze fattuali e, dunque, dall'essenza stessa di alcune situazioni. Appare chiaro come il legislatore possa intervenire ponendo in essere una disciplina riferita a chi detiene una particolare caratteristica; dunque, a chi ha qualcosa in comune, escludendo in questo modo tutti gli altri soggetti diversi, perché non dotati di tale attributo.

La liceità sarebbe da rinvenire nel fatto che così facendo “una diseguaglianza diventa strumento di eguaglianza per il semplice motivo che corregge una diseguaglianza precedente”<sup>27</sup>.

Infine, nel primo comma si legge esplicitamente che non possono

---

<sup>26</sup> G. DE SIMONE, *Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina dei rapporti di lavoro*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2001, p. 2.

<sup>27</sup> N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 1995, pag. 26.

essere poste in essere discriminazioni basate sul sesso, tutelando così il genere femminile da sempre posto in secondo piano; nel secondo comma è invece altrettanto esplicito il riferimento alla classe dei lavoratori: il principio di eguaglianza pertanto investe anche l'ambito lavorativo, ricollegandosi al successivo articolo 4. Ivi si legge: “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.”

Si tratta di un duplice riconoscimento in capo ai cittadini: il diritto al lavoro che la Repubblica, oltre a riconoscere, deve fare in modo di garantire (primo comma) e il dovere di lavorare che ogni cittadino deve adempiere come funzione di pubblica utilità (secondo comma). Sono le due facce di una stessa medaglia che la Carta costituzionale prende in considerazione.

Al comma 1 la dicitura “tutti i cittadini” è ciò che maggiormente avvicina il diritto al lavoro al principio di eguaglianza<sup>28</sup>; a ben vedere il lavoro è mezzo per raggiungere il fine dell'eguaglianza<sup>29</sup>, includendo dunque anche la parità tra uomo e donna.

### **1.3.3 Pari diritti e pari opportunità: gli articoli 37 e 51 della Costituzione.**

Gli studi finora condotti mi permettono di affermare che qualunque ramo del diritto positivo è in verità intriso del precetto contenuto nell'art. 3 della Costituzione, accompagnato talvolta da specificazioni. Per tale ragione la disamina proseguirà prendendo in considerazione la norma che in maniera specifica rivolge il principio di eguaglianza ai lavoratori di sesso diverso: l'articolo 37 comma 1 della Costituzione.

---

<sup>28</sup> L. VENTURA, *Il principio di eguaglianza nel diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè Editore, 1984, pag. 72.

<sup>29</sup> C. ALESSI, *L'art. 4 della Costituzione e il diritto al lavoro*, in “*Jus vol. 1, Milano, Vita e pensiero*”, 2006.

Per mezzo di tale norma le madri costituenti<sup>30</sup> intesero affermare una volta per tutte che l'eguaglianza e la parità di trattamento, che da sempre venivano negate alle donne, dovevano essere riconosciute anche nel contesto lavorativo, così come in tutti gli altri ambiti in cui si sviluppa la personalità dell'individuo<sup>31</sup>; scrissero: “La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.”

Nella redazione del progetto furono due gli aspetti che divennero oggetto di dibattito in Assemblea costituente<sup>32</sup>: la parità salariale e la funzione familiare.

Per quanto riguarda la parità salariale una delle costituenti, Maria Federici, affermò: “da qui a pochi anni dovremo perfino meravigliarci di [...] aver dovuto sancire nella carta costituzionale che a lavoratori di sesso diverso, ma che compiono lo stesso lavoro, spetta un'uguale retribuzione”.

Alcuni tra i costituenti proposero di aggiungere accanto a “parità di lavoro” anche “parità di rendimento”: questo non sarebbe stato altro che un ulteriore elemento da raggiungere per ottenere la parità salariale, allontanando ancora la donna dalla tanto auspicata e desiderata parità di trattamento. Fortuna che si aprì un acceso dibattito e ci fu chi non perse occasione per specificare che il concetto di “parità di rendimento” è invero già insito in quello di “parità di lavoro”.

Altresì per quanto concerne l'aspetto della funzione familiare si sviluppò uno scambio piuttosto movimentato di idee: la sinistra non gradiva la formula proposta “essenziale funzione familiare”, in quanto, a loro avviso, l'aggettivo “essenziale” avrebbe ancora una volta circoscritto il ruolo della donna all'interno della famiglia e del lavoro casalingo, lasciando

---

<sup>30</sup> Della Commissione dei 75 che si dovette occupare di redigere il progetto costituzionale fecero parte 4 donne: Teresa Noce, Nilde Iotti, Lina Merlin e Maria Federici.

<sup>31</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, *op. cit.*, p. 110.

<sup>32</sup> Atti dell'Assemblea costituente, seduta 10 maggio 1947, pp. 3813 e ss., online al sito: [https://documenti.camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed119/sed119.pdf](https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed119/sed119.pdf).

solo uno spazio residuale al lavoro all'esterno delle mura domestiche. Lina Merlin, però, affermava che la famiglia, nonostante tutto, continuava ancora a rivestire una posizione prioritaria e che per le donne, anche quelle maggiormente dedite alla carriera, la maternità non fosse “una condanna, ma una benedizione” e che, come tale, dovesse essere “protetta dalle leggi dello stato”<sup>33</sup>.

Il principio affermato nel primo comma è quello che riguarda il diritto della lavoratrice alla parità normativa e salariale<sup>34</sup>, trattasi di un principio ripreso anche dall'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro).

Sebbene nella prima parte l'art. 37 desse modo di notare di voler mirare alla parità di trattamento, nella seconda parte, invero, richiedeva una disparità di trattamento giustificata dalla particolare funzione che lo Stato deve permettere anche alla donna lavoratrice di adempiere: quella familiare. In sostanza il diritto al lavoro non doveva incidere negativamente su quest'ultima<sup>35</sup>.

Tiziano Treu<sup>36</sup>, così come molti altri giuristi, era del parere che fossero perfettamente compatibili lavoro e famiglia, ma con riguardo alle donne il lavoro rivestiva un'importanza subordinata rispetto alla cura della famiglia e lo Stato doveva impegnarsi per far sì che lavoro e famiglia potessero perfettamente diventare compatibili, senza che le lavoratrici dovessero in alcun modo sacrificare la seconda. Anzi, secondo tale visione, le donne dovevano rimanere libere di decidere di rinunciare al loro diritto al lavoro in funzione e in favore degli impegni familiari.

La domanda mi sorge spontanea: e, invece, che ne era delle donne che di contro decidevano di rinunciare alla funzione familiare in favore della loro carriera lavorativa? Questa possibilità, in realtà, veniva loro negata; anzi, a tal proposito veniva addirittura affermato che spettava al marito

---

<sup>33</sup> M. NATOLI, *Dall'incapacità giuridica al nuovo diritto di famiglia*, in VV.AA. “La donna e il diritto”, Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1976.

<sup>34</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, *op. cit.*, pag. 118.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> T. TREU, *Lavoro femminile e uguaglianza*, Novara, De Agostini Libri, 1977, pag. 36.

dover decidere in questo caso; un po' come se fossimo ancora in presenza dell'autorizzazione maritale<sup>37</sup>, che l'Italia, a dire il vero, si era già lasciata alle spalle nel 1919.

E' necessario dar conto del fatto che l'intero diritto del lavoro è stato modellato sulla base dello stesso principio di eguaglianza, che riguarda tanto l'accesso al lavoro quanto l'attuazione del rapporto di lavoro, ossia il momento successivo all'accesso in cui il rapporto di lavoro è stato già costituito.

Altra norma costituzionale da incardinare nella presente trattazione con riferimento all'applicazione del principio di eguaglianza nel momento dell'accesso al lavoro è l'articolo 51. Quest'ultimo nello specifico si riferisce al pubblico impiego e prevede, al comma 1, un esplicito riferimento alla parità di genere, infatti afferma: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini."

Teresa Mattei, madre costituente, era dell'idea che "nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accompagnato da una piena emancipazione femminile", richiamando la tanto auspicata eguaglianza tra uomini e donne, ed è proprio tale articolo che viene definito dalla maggioranza dei giuristi, tra cui, ad esempio, Marilisa D'Amico, come il passo della storia del nostro Paese che ha sancito definitivamente l'emancipazione femminile, che ha dato luogo a molteplici conquiste per il genere femminile. La disamina condotta nel presente lavoro di tesi mi porta a poter affermare che tale considerazione, posta da illustri studiosi, sorge dalla storia legislativa italiana, anche piuttosto recente, nella quale alle donne veniva preclusa la sfera del lavoro pubblico anche in momenti storici in cui, invece, queste venivano ammesse al lavoro privato.

Basti pensare al lungo e tortuoso percorso che le donne hanno dovuto

---

<sup>37</sup> *Si v. retro* cap. 1, par. 1, pag. 6.

affrontare prima di poter ricoprire un ruolo nel potere giudiziario, trattasi di vicende cui dedicherò spazio nelle pagine seguenti.

Ma non è affatto sufficiente il riferimento alla magistratura per poter esplicitare in maniera esaustiva l'esclusione delle donne dall'ambito pubblico: difatti, nelle pagine precedenti, sono state individuate molteplici preclusioni; ad esempio, il divieto di ricoprire il ruolo di insegnanti in alcuni istituti scolastici e così via<sup>38</sup>.

L'assenza delle donne nella sfera pubblica si desume in maniera immediata anche dal fatto che il diritto di voto è stato riconosciuto in capo alle stesse solo nel 1946 in occasione del referendum che chiedeva ai cittadini di esprimersi in ordine alla forma di governo. A seguito dello stesso referendum, nel quale ebbe la meglio la Repubblica, prese avvio la grande opera costituzionale e in ordine all'articolo 51, così come su molti altri, in Assemblea costituente si instaurò una discussione tra i vari rappresentanti delle forze politiche con riferimento alla necessità di inserire nel testo una formulazione che specificasse la presenza delle donne<sup>39</sup> o, ancora, emerse la proposta, da parte del relatore Giua di prevedere che l'accesso agli impieghi pubblici fosse garantito in base a concorsi "senza distinzione di sesso" e "senza alcuna restrizione, tranne quella della capacità". Tale proposta incontrò l'opposizione dell'onorevole Molè che espresse il timore che da una simile formulazione si sarebbe arrivati ad ammettere le donne all'esercizio della funzione giurisdizionale, conseguenza che voleva assolutamente evitare.

Un ulteriore elemento di cui si discorse in sede di Assemblea costituente fu quello di subordinare l'ingresso ai pubblici uffici di entrambi i sessi "alle loro attitudini, secondo le norme stabilite dalla legge.", ma anche in questo caso non mancò chi espresse la propria contrarietà; l'onorevole Federici, difatti, affermò che il riferimento alle attitudini avrebbe dato modo di poter costituire, a chi avesse voluto, uno sbarramento all'accesso delle donne alle cariche pubbliche, violando ancora una volta il principio di

---

<sup>38</sup> *Si v. retro* cap. 1, par. 2, pag. 15.

<sup>39</sup> M. D'AMICO, "Art. 51: il lungo cammino verso la parità", in *Vox*.

eguaglianza. In fin dei conti ad avere la meglio fu la formula riguardante l'indicazione della riserva di legge in ordine ai requisiti che i "cittadini dell'uno e dell'altro sesso" devono possedere per "accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive". Su questo inciso la dottrina si divise in due orientamenti contrapposti: da un lato, coloro<sup>40</sup> i quali affermavano che poteva essere interpretato nel senso di offrire al legislatore la possibilità di prevedere il genere maschile come requisito, escludendo ancora una volta quello femminile; dall'altro, invece, coloro<sup>41</sup> i quali reputavano inaccettabile l'ermeneutica appena descritta ed esprimevano un'opinione nettamente discordante rispetto a quella riportata, a giustificazione della quale ponevano la ratio dell'art. 51, vale a dire garantire l'eguaglianza dei cittadini e denegare in maniera assoluta che il sesso possa rappresentare un criterio di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive o una causa di disparità.

Nel 2003, con la legge costituzionale n. 1, viene significativamente riformato il comma 1 dell'art. 51 preso in esame sino ad ora: viene introdotto in Costituzione il principio di pari opportunità interpolando l'enunciato "A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.". Una riforma come questa, dotata di una considerevole importanza e di una portata innovativa della quale la legge italiana necessitava da anni e anni, non può che essere stata importata nel nostro ordinamento da creazioni legislative sovranazionali: invero, non è un caso che il principio di pari opportunità sia stato inserito in Costituzione nel 2003, solo dopo il Trattato di Amsterdam del 1997. Con quest'ultimo, l'Unione Europea, divenuta tale all'epoca ormai da cinque anni con il Trattato di Maastricht del 1992, fece del principio di eguaglianza una

---

<sup>40</sup> C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana- Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 254; C. ESPOSITO, *Le donne e i pubblici uffici*, in "Giurisprudenza Costituzionale", 1958, p. 869; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1950, p. 216 e ss.

<sup>41</sup> P. BARILE, *Leggi e regolamenti discriminatori per motivi di sesso*, in "Giurisprudenza Costituzionale", 1958, p. 1243 e ss; V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinali all'ammissione ai pubblici uffici*, in "Giurisprudenza Costituzionale", 1960, p. 564; M. FORTINO, *Parità dei sessi (voce)*, in "Enciclopedia del Diritto", XXXI, 1981, p. 696 e ss; C. MORTATI, *L'accesso delle donne ai pubblici uffici*, in "Democrazia e diritto", Roma, Edizioni giuridiche del lavoro, 1960, pag. 144 e ss.



propria missione. In particolare, l'art. 141 sanciva “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.”. Ancora, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche nota come Carta di Nizza, proclamata una prima volta nel 2000 e riadattata poi nel 2007, all'art. 23 statuisce “La parità tra donne e uomini 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”.

Pertanto, appurato che l'originale formulazione dell'art. 51 non risultava idonea a garantire un'equilibrata partecipazione di donne e uomini nelle istituzioni e nei luoghi decisionali, era divenuto perfettamente simmetrica di entrambi i generi negli ambiti su indicati.

## **Capitolo 2: Lo scenario all'indomani della Costituzione.**

Sommario:

2.1 Nuove norme: una speranza di concretizzazione costituzionale o l'ennesima disfatta?; 2.2 La prima giurisprudenza costituzionale.; 2.3 La legge sulla parità di trattamento tra uomo e donna in materia di lavoro: legge n. 903 del 9 settembre 1977.; 2.3.1 Premessa: traguardi e punti di partenza.; 2.3.2 Gli anni '70 e il corollario del divieto di discriminazione.; 2.4 La Legge n. 125 del 1991 (Legge per la parità di opportunità delle lavoratrici) e l'influenza europea.

### **2.1 Nuove norme: una speranza di concretizzazione costituzionale o l'ennesima disfatta?**

All'indomani della Costituzione si posero dei problemi pratici nell'ambito del pubblico impiego, in particolare in relazione alla funzione giurisdizionale, da cui venivano ancora escluse le donne in quanto ancora

vigente la l. n. 1176 del 1919. L'art. 7 della stessa legge prevedeva: “Le donne sono ammesse, a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti gli impieghi pubblici, esclusi soltanto, se non vi siano ammesse espressamente dalle leggi, quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionali [...]”<sup>42</sup>.

Nel 1951 irruppe nell'ordinamento giuridico italiano quella che pareva essere una speranza, uno spiraglio di luce per le donne: la legge n. 287. Questa recava una nuova disciplina per quanto concerne i giudizi di Assise e rappresentava una svolta decisiva in quanto, per la prima volta, nell'elencare i requisiti cui dovevano rispondere i giudici popolari delle Corti di Assise non veniva citato il sesso maschile. L'art. 9, rubricato “Requisiti dei giudici popolari delle Corti di assise”, difatti, affermava: “I giudici popolari per le Corti di assise devono essere in possesso dei seguenti requisiti: a) cittadinanza italiana e godimento dei diritti civili e politici; b) buona condotta morale; c) età non inferiore ai 30 e non superiore ai 65 anni; d) titolo finale di studi di scuola media di primo grado, di qualsiasi tipo.” e l'art. 10, rubricato Requisiti del giudici popolari delle Corti di assise di appello, precisava: “I giudici popolari delle Corti d'assise di appello, oltre i requisiti stabiliti nell'articolo precedente, devono essere in possesso del titolo finale di studi di scuola media di secondo grado, di qualsiasi tipo.”.

Il silenzio della norma dava modo di poter sperare che l'incarico fosse accessibile indistintamente a uomini e donne: sia perché il sesso maschile non veniva indicato tra i requisiti richiesti, sia perché il sesso femminile non era invece riportato né nelle cause di incompatibilità con l'incarico di cui all'art. 12<sup>43</sup> né nelle cause di dispensa elencate all'art. 29<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> *Si v. retro*, cap. 1, par. 1, pag. 8.

<sup>43</sup> Art. 12 (Incompatibilità con l'ufficio di giudice popolare) “Non possono assumere l'ufficio di giudice popolare: a) i magistrati e, in generale, i funzionari in attività di servizio appartenenti o addetti all'ordine giudiziario; b) gli appartenenti a qualsiasi organo di polizia, anche, se non dipende dallo Stato in attività di servizio; c) i ministri di qualsiasi culto e i religiosi di ogni ordine e congregazione.”.

<sup>44</sup> Art. 29 (Cause di dispensa dall'ufficio) “Sono dispensati dall'ufficio di giudice popolare per la durata della carica: a) i Ministri e i Sottosegretari di Stato; b) i membri del Parlamento; c) i Commissari delle regioni; d) i componenti gli organi delle regioni preveduti dall'art. 121 della

Inoltre, l'ordinamento giudiziario in vigore (R. D. n. 12/1941), all'art. 8, escludeva esplicitamente le donne dalle funzioni giudiziarie, ma la stessa l. 287 del 1951 all'art. 56 sanciva che dal momento della sua entrata in vigore tutte le leggi con essa incompatibili avrebbero cessato di avere efficacia.

Gli esponenti dell'insigne dottrina del tempo erano propensi a dare alle donne l'opportunità di svolgere le funzioni giurisdizionali, anche le più alte; ammettevano "la partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia" e sostenevano che "non è certo discutibile che la donna appartenga al popolo"<sup>45</sup>. Non mancava chi, addirittura, specificava che "se dal popolo togliete la donna, avete mutilato il concetto che del popolo ha tenuto presente la Costituzione. La donna contribuisce alla formazione del Parlamento, e vota le leggi, quelle stesse che poi la dovrebbero dichiarare incapace di concorrere all'amministrazione della giustizia. La contraddizione sarebbe insuperabile"<sup>46</sup>.

Il ministro di Grazia e Giustizia, l'on. Grassi, nella relazione che presentò alla Camera nel luglio 1949, mise in luce quanto fosse importante che intervenisse il popolo per giudicare dei reati "tali da richiedere un accentuato spirito di umana comprensione"<sup>47</sup>; non si poteva di certo prescindere dal "magnifico contributo della coscienza femminile" e dalla sensibilità e dall'esperienza che caratterizzano le donne perché in questo modo il collegio giudicante sarebbe stato "più ricco di interventi e più solido nell'autonomia dei suoi membri"<sup>48</sup>.

Ma la giurisprudenza prevalente, in realtà, continuò a non riconoscere alle donne la possibilità di ricoprire tali incarichi e, dunque, lo

---

Costituzione o gli organi corrispondenti preveduti dagli statuti regionali speciali; e) i prefetti delle province.".

<sup>45</sup> D. R. PERETTI-GRIVA, *La donna nella giuria popolare*, in "Rivista Penale", 1952, pp. 51 e ss., il quale, a chi fondava la convinzione che la donna non potesse svolgere il ruolo di giudice sul suo essere "più impulsiva dell'uomo, più irriflessiva, meno dotata di senso critico e di freni inibitori, più incline alle sensazioni sentimentali che non al raziocinio", domandava se "gli uomini giurati diano tutti un affidamento maggiore di quello che possono dare le donne", dato "anche fra gli uomini sono gli isterici, gli irresoluti, gli assenti, i suggestionabili, i meschini, gli arretrati. E quando essi hanno qualcuno di questi difetti, hanno, quasi sempre, in più, lo svantaggio di essere cocciuti e presuntuosi".

<sup>46</sup> M. ANSALONE, *Donne e giudici popolari di corte di assise*, in "Foro italiano", 1952, p. 86.

<sup>47</sup> Atti Parlamentari, Legislatura I, Camera dei deputati, Documenti. Disegni di legge e relazioni, disegno di legge n. 709, 2. Il materiale è consultabile nel sito ufficiale [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>48</sup> E. JOVANE, *La donna nelle Corti di Assise*, in *Riv. Pen.*, 1953, vol. II, p. 127.

spiraglio aperto dalla legge n. 287 nel 1951 si chiuse ben presto. Bisognerà attendere il 1956: anno in cui, nonostante la contrarietà mostrata dai magistrati, venne varata una nuova legge con l'obiettivo di disciplinare la partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia nelle Corti di Assise e nei Tribunali per i minorenni. Trattasi della l. n. 1441 del 1956: questa si occupava della composizione collegiale della Corte d'Assise e del Tribunale per i minorenni alle quali le donne potevano partecipare come membri popolari, non togati e solo nel numero previsto nel suo massimo dalla legge.

Durante la presentazione del disegno di legge (novembre 1955) al Senato, la senatrice Merlin fece notare che la legge proposta, seppur degna di nota, avrebbe comunque fatto sì che proseguisse “la situazione attuale per cui una donna potrebbe essere eletta a Capo dello Stato e quindi presiedere il Consiglio Superiore della Magistratura, ma non potrebbe reggere una pretura”<sup>49</sup>. Il ministro Moro, invece, la definì come “un primo esperimento di partecipazione della donna all'amministrazione della giustizia” nella giustizia popolare e minorile, dove, a suo avviso, la sensibilità femminile avrebbe svolto un ruolo utile e di primaria importanza<sup>50</sup>. Non mancò chi ancora si appellava alla inidoneità psicofisica delle donne e al fatto che queste dovevano occuparsi del focolare domestico, ma, nonostante ciò, il disegno di legge venne approvato alla Camera il 21 dicembre 1956. Sebbene la ratio di tale previsione legislativa fosse quella di rafforzare l'idea che le sentenze venissero emanate “in nome del popolo”, la conseguenza che in verità ne trasse origine fu quella di fortificare gli stereotipi ed i pregiudizi basati sulla pretesa che agli uomini e alle donne appartenessero determinati modi di essere<sup>51</sup>.

Alquanto celebre fu una sentenza della Corte costituzionale,

---

<sup>49</sup> Atti Parlamentari, II Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, seduta 15 novembre 1956, 19033, online al sito: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/473311.pdf>.

<sup>50</sup> Atti Parlamentari, II Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, seduta 20 novembre 1956, 19091, online al sito: [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>51</sup> S. SCARPONI, *L'art. 51 della Costituzione e l'accesso delle donne ai pubblici uffici e al lavoro nel settore pubblico*, in “20 Maggio” *Biblioteca del Centro Studi di Diritto del Lavoro* – vol. 9, 2019.

risalente ai primi anni della Repubblica, avente ad oggetto una questione di incostituzionalità della l. n. 1441 del 27 dicembre 1956. Quest'ultima si occupava della composizione collegiale della Corte d'Assise e del Tribunale per i minorenni alle quali le donne partecipavano come membri popolari, non togati e solo nel numero previsto nel suo massimo dalla legge<sup>52</sup>. Sebbene la ratio di tale previsione legislativa fosse quella di rafforzare l'idea che le sentenze venissero emanate "in nome del popolo", la conseguenza che in verità ne trasse origine fu quella di fortificare gli stereotipi ed i pregiudizi basati sulla pretesa che agli uomini e alle donne appartenessero determinati modi di essere<sup>53</sup>.

Gli artt. 4 e 5 della legge n. 1441 del 1956 stabilivano che nei Tribunali per i minorenni i due privati cittadini dovevano essere un uomo e una donna, dando luogo, in tal modo, ad un contesto in cui regnava la parità tra i due sessi<sup>54</sup>; nelle Corti d'Assise e nelle Corti d'Assise d'appello, invece, dovevano esserci sei giudici popolari di cui almeno tre dovevano essere

---

<sup>52</sup> Art. 3. (Composizione delle Corti di assise) "La Corte di assise è composta: a) di un magistrato di appello che la presiede; b) di un magistrato di tribunale; c) di sei giudici popolari dei quali almeno tre devono essere uomini."

Art. 4. (Composizione delle Corti di assise di appello) "La Corte di assise di appello è composta: a) di un magistrato di Cassazione che la presiede; b) di un magistrato di appello; c) di sei giudici popolari dei quali almeno tre devono essere uomini."

<sup>53</sup> S. SCARPONI, *L'art. 51 della Costituzione e l'accesso delle donne ai pubblici uffici e al lavoro nel settore pubblico*, op. cit.

<sup>54</sup> Art. 4 "Gli articoli 2 e 5 del R. D. L. 20 luglio 1934, n. 1404, convertito con modificazioni nella legge 27 maggio 1935, n. 835, sono sostituiti dai seguenti: Art. 2 (Istituzione e composizione dei Tribunali per i minorenni) In ogni sede di Corte di appello, o di sezione di Corte d'appello, è istituito il Tribunale per i minorenni composto da un magistrato di Corte d'appello, che lo presiede, da un magistrato di tribunale e da due cittadini, un uomo ed una donna, benemeriti dell'assistenza sociale, scelti fra i cultori di biologia, di psichiatria, di antropologia criminale, di pedagogia, di psicologia, che abbiano compiuto il trentesimo anno di età.

Art. 5 (Istituzione e composizione della Corte di appello per i minorenni) "Sull'appello alle decisioni del Tribunale per i minorenni, nei casi in cui è ammesso dalle leggi, giudica una sezione della Corte d'appello [...]. La sezione funziona con l'intervento di due privati cittadini, un uomo ed una donna, aventi i requisiti prescritti dall'art. 2, che sostituiscono due dei magistrati della sezione [...]."

Art. 5 "Gli articoli 50 e 58 del R. D. 30 gennaio 1941, n. 12, sono sostituiti dai seguenti: Art. 50 (Composizione del Tribunale per i minorenni) Il Tribunale per i minorenni è composto da un magistrato di Corte d'appello, che lo presiede, da un magistrato di tribunale e da due esperti, un uomo ed una donna, aventi i requisiti richiesti dalla legge, ai quali è conferito il titolo di giudice onorario del Tribunale per i minorenni. [...]."

Art. 58 (Sezione per i minorenni) Una sezione della Corte giudica sulle impugnazioni dei provvedimenti del tribunale per i minorenni. [...] La sezione giudica con l'intervento di due esperti, un uomo ed una donna, aventi i requisiti prescritti dalla legge [...]."

uomini (art. 1<sup>55</sup> che modifica gli artt. 3 e 4 della l. n. 287/1951). Inoltre, venne stabilito che al momento dell'estrazione delle schede che avrebbero individuato i dieci giudici popolari, se quelle contenenti nomi di uomini fossero state in numero minore di cinque, il presidente avrebbe estratto più schede finché non si sarebbe giunti ad avere cinque schede contenenti nominativi di uomini<sup>56</sup>; ancora, in sede di formazione del Collegio, qualora fra i primi sei giudici popolari estratti vi fossero stati meno di tre uomini, il presidente avrebbe nominato i primi tre uomini e le prime tre donne in base all'ordine dell'estrazione<sup>57</sup>. In base a tali disposizioni, collegi formati da soli uomini sarebbero stati ammissibili, collegi formati da sole donne no.

Continuavano, pertanto, a permanere delle circostanze di squilibrio nell'ambito dell'accesso delle donne alla magistratura. Le previsioni del legislatore davano modo di notare che, aitempi, si auspicava che nei Tribunali dei minorenni ci fosse “almeno un componente donna per temperare il rigore e l'intransigenza maschile con un approccio di stampo materno, mentre nei casi di gravi delitti è necessario evitare che il peso eccessivo della componente femminile, con la sua emotività, sbilanci il collegio in senso indulgenziale”<sup>58</sup>; questo richiama, sostanzialmente, il dibattito in Assemblea costituente, di cui si è già discusso nel capitolo precedente, nato intorno alle “attitudini femminili”<sup>59</sup>. Sul punto occorre ricordare che Assemblea costituente emersero prepotentemente i giudizi di tutti coloro i quali si mantenevano contrari all'ingresso delle donne alle funzioni giurisdizionali, sostenendo che la ragione di cotanta ostilità, diffusa nella maggioranza, dinnanzi ad una donna giudicante “sta nella prevalenza

---

<sup>55</sup> Art. 1 “Gli articoli 3, 4 [...] della legge 10 aprile 1951, n. 287, modificata dalla legge 5 maggio 1952, n. 405, sono sostituiti dai seguenti: Art. 3 (Composizione delle Corti di assise) La Corte di assise è composta: a) di un magistrato di appello che la presiede; b) di un magistrato di tribunale; c) di sei giudici popolari dei quali almeno tre devono essere uomini.

Art. 4 (Composizione delle Corti di assise di appello) La Corte di assise di appello è composta: a) di un magistrato di Cassazione che la presiede; b) di un magistrato di appello; c) di sei giudici popolari dei quali almeno tre devono essere uomini.

<sup>56</sup> Art. 25 comma 2 della l. 287/1951 così come modificato dalla l. 1441/1956.

<sup>57</sup> Art. 26 comma 2 della l. 287/1951 così come modificato dalla l. 1441/1956.

<sup>58</sup> E. PAZE', *Diseguali per legge – quando è più forte l'uomo e quando è più forte la donna*, Milano, Franco Angeli Edizioni, 2013, p. 57.

<sup>59</sup> *Si v. retro*, p. 23.

che nelle donne ha il sentimento sul raziocinio”<sup>60</sup> o, ancora, dando per certo che “dove si deve arrivare alla rarefazione del tecnicismo è da ritenere che solo gli uomini possano mantenere quell’equilibrio di preparazione che già corrisponde, per tradizione, a queste funzioni”<sup>61</sup>. Trattasi di un dibattito che fornisce una spiegazione, peraltro, inoltre alla formulazione dell’art. 51 “secondo i requisiti stabiliti dalla legge”, per cui le donne presenti in Costituente si batterono, allo scopo di sostituire la formula “conformemente alle loro attitudini, secondo le norme stabilite dalla legge”<sup>62</sup>.

E’ altrettanto chiaro che il principio di eguaglianza tra uomini e donne sancito negli articoli 3 e 51 della Costituzione continuava ad essere violato dalle leggi che seguirono, in quanto stabilivano delle restrizioni fondate solo ed esclusivamente sul genere; difatti, non furono affatto pochi i giudici che sollevarono questioni di legittimità costituzionale.

## **2.2 La prima giurisprudenza costituzionale.**

Il dibattito che fu già protagonista in Assemblea costituente incise profondamente nelle sentenze dei giudici e della Corte costituzionale; quest’ultima chiamata ad esprimersi in ordine all’illegittimità costituzionale della legge relativa alla partecipazione delle donne nei Collegi giudicanti delle Corti di Assise e dei Tribunali per i minorenni (l. n. 1441/1956<sup>63</sup>). L’intera classe giudiziaria si divise in due grandi fazioni: da un lato coloro che appoggiavano l’esclusione delle donne dall’amministrazione della giustizia, in quanto le consideravano inadeguate a giudicare; dall’altro coloro i quali si limitavano ad avallarne l’ammissione, ma circoscritto nel massimo ad un terzo.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 56 del 1958<sup>64</sup>, affermò che, in forza di una lettura ermeneutica di matrice storico-sistematica, l’inciso

---

<sup>60</sup> G. CAPPI, democristiano.

<sup>61</sup> G. LEONE, democristiano.

<sup>62</sup> L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, online al sito: *Federalismi.it – rivista di diritto pubblico, comparato, europeo*, 10 marzo 2021, p. 59.

<sup>63</sup> Online al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1958/10/18/058C0056/s1>.

<sup>64</sup> Online al sito: <https://www.giurcost.org/decisioni/1958/0056s-58.html>.



“secondo i requisiti stabiliti dalla legge” nell’art. 51, comma 1, Cost., doveva suscitare la convinzione che fosse sussistente, in capo al legislatore, “[...] una qualche sfera di apprezzamento nel dettare le modalità di applicazione del principio, ai fini della migliore organizzazione e del più proficuo funzionamento dei diversi pubblici uffici, anche nell’intento di meglio utilizzare le attitudini delle persone”. Fu questa la fondamentale motivazione, ad avviso della Corte, per cui poté concludere che “[...] una interpretazione sistematica delle norme costituzionali esaminate induce a far ritenere che le leggi ordinarie, che regolano l’accesso dei cittadini ai pubblici uffici (art. 51) e che regolano i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all’amministrazione della giustizia (art. 102, terzo comma), possano tener conto, nell’interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso, purché non resti infranto il canone fondamentale dell’eguaglianza giuridica”. L’interpretazione della Corte lasciava trasparire che sarebbe stato opportuno “un graduale passaggio da un antico costume di inferiorità della donna al nuovo regime di piena parità”<sup>65</sup>.

Non rappresenta assolutamente un’ardua impresa ravvisare nell’argomentare della Corte i medesimi preconcetti che ebbero un ruolo determinante in Assemblea costituente quando vennero decisi gli emendamenti tesi a “neutralizzare la forza egualitaria dell’art. 51 Cost. [...]”<sup>66</sup>. Il giudice delle leggi, ancora, affermava che lo stesso articolo, con la precisazione “secondo i requisiti stabiliti dalla legge”, dava spazio al legislatore di prevedere “qualche sfera di apprezzamento nel dettare le modalità di applicazione del principio, ai fini della migliore organizzazione e del più proficuo funzionamento dei diversi uffici pubblici, anche nell’intento di meglio utilizzare le attitudini delle persone”. La Corte precisava che “la limitazione numerica nella partecipazione delle donne in

---

<sup>65</sup> V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in “*Giurisprudenza Costituzionale*”, 1958, p. 866.

<sup>66</sup> A. DEFFENU, *Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo tra giudice costituzionale e legislatore*, in *Osservatorio Costituzionale*, vol. 5/2021, p. 70; U. POTOTSCHNIG, *Art. 97 3° comma, sezione II [art. 51]*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, pp. 369 ss.

quei collegi risponde non al concetto di una minore capacità delle donne ma alla esigenza di un più appropriato funzionamento dei collegi stessi”<sup>67</sup>.

La Corte di Assise di Milano, nel sollevare la questione d’incostituzionalità con l’ordinanza n. 32 dell’1 luglio 1958, inoltre, accusò la legge di illogicità affermando che non avrebbe senso riconoscere che le donne hanno l’attitudine a svolgere una funzione giurisdizionale e poi escluderle se superiori ad un determinato numero; la Consulta rispose affermando che “tale contraddizione non esiste” poiché le restrizioni numeriche avrebbero un altro scopo, quale quello del “buon funzionamento del collegio giudicante”<sup>68</sup>.

Alla luce di codeste motivazioni, la Consulta concluse per la legittimità costituzionale di una legge che, in realtà, era manifestamente in contrasto con l’art. 51 Cost., contenente una disposizione normativa che, da “specificazione e riaffermazione del principio di eguaglianza senza differenza di sesso”, era stata “miracolosamente trasformata in un limite, un’eccezione al principio medesimo: questo, francamente, sembra un paradosso”<sup>69</sup>.

La decisione in questione, insieme ad altre sentenze provenienti da giudici comuni, che valutarono positivamente la compatibilità di leggi palesemente discriminatorie con la portata dell’art. 51 Cost., scatenò una reazione nella dottrina costituzionalistica, che diede vita ad un concitato dibattito. Rileggendolo oggi pare alquanto palese che si trattasse di una lotta

---

<sup>67</sup> Contra A. PREDIERI, *Parità dei sessi e formazione dei collegi delle Corti di Assise*, in *Giustizia Civile*, vol. III/1959, pp. 15-16, secondo cui la l. n. 1441/1956, prevedendo disposizioni di tale tenore, non ha solamente disciplinato la composizione e il funzionamento del collegio, bensì si è espressa ed è sconfinata in statuizioni relative alla capacità delle donne poiché le limitazioni numeriche hanno alla base l’idea che le attitudini femminili richieste per accedere all’ufficio di giudice popolare siano eguali a quelle maschili. Per l’autore, in tal caso, accesso e composizione risultano strettamente collegati e lo stesso art. 51 Cost. costituisce un limite nella disciplina relativa all’organizzazione dei pubblici uffici.

<sup>68</sup> Dello stesso parere è C. ESPOSITO, *Le donne e i pubblici uffici*, *op. cit.*, p. 873: egli sottolinea che il legislatore, cercando di coniugare l’esigenza di introdurre le donne nelle giurie con i dubbi sull’opportunità del provvedimento, ha adottato l’unica soluzione plausibile, che “consentiva di fare un’esperienza, pur riducendo al minimo i pericoli della novità dell’esperienza. Essa, insomma, poiché rispondeva ai dubbi ed alle fondate incertezze del legislatore, lungi dall’essere illogica, era conforme alla logica sostantiva e concreta della situazione nella quale essa veniva emanata”.

<sup>69</sup> P. BARILE, *Leggi e regolamenti discriminatori per motivo di sesso*, *op. cit.*, p. 1251.

volta a difendere la Costituzione, volta a garantirne la piena prescrittività<sup>70</sup>.

Tra la dottrina più illustre è sicuramente da ricomprendere Paolo Barile che, tra gli altri, già nel 1952 criticò una sentenza della Corte d'appello di Roma che rigettava una questione di incostituzionalità relativa al divieto per le donne di accedere all'ufficio di giudice popolare. Secondo il punto di vista di Barile, che contestava la natura meramente programmatica dell'art. 51 ricavata dal giudice a seguito della sua lettura, non si poteva non prendere in considerazione che nel nostro ordinamento costituzionale esiste un principio dalla cui interpretazione si evince solo e soltanto una conclusione<sup>71</sup>: “ [...] che nessuna limitazione per motivi di sesso può essere imposta (o mantenuta) in questo campo, e che i requisiti, di cui parla la seconda parte del comma e per i quali v'è la riserva di legge, possono essere stabiliti ad libitum dal legislatore, ma sempre col rispetto dei principii costituzionali, fra cui figura quello, ivi enunciato, della parità dei sessi”<sup>72</sup>. In un'altra opera Barile affermò che imporre una limitazione numerica per motivo di sesso avrebbe dato luogo, di fatto, ad una “deminutio capitis”<sup>73</sup>.

Ancora, corrispondente l'opinione del Crisafulli che, nel commentare la sentenza già presa in esame, la n. 56 del 1958, obiettava che dalla lettura dell'art. 51 Cost. si riscontrava che il sesso non poteva mai fungere da “criterio di differenziazione della comune capacità di accesso ai pubblici uffici, riconosciuta indistintamente a tutti i cittadini”<sup>74</sup>.

Altresì Mortati, esprimendosi in ordine a tale aspetto, sottolineava che “ [...] non si può negare che vi siano attività e funzioni particolarmente adatte alla natura della donna ed altre che lo siano meno, ma poiché non sono rintracciabili criteri sicuri e forniti di validità assoluta per poter giungere alla determinazione di tali attività, non vi è altra via (ed è quella

---

<sup>70</sup> A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 15 ss.

<sup>71</sup> A. DEFFENU, *Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo tra giudice costituzionale e legislatore*, op. cit., p. 71.

<sup>72</sup> P. BARILE, *Sul diritto delle donne ad accedere alla magistratura*, in *Giur. it.*, n. 2/1952, p. 227.

<sup>73</sup> P. BARILE, *Leggi e regolamenti discriminatori per motivo di sesso*, op. cit., p. 1251.

<sup>74</sup> V. CRISAFULLI, *Nota a Corte cost. n. 56/1958*, in *Giur. cost.*, n. 1/1958, p. 863.

tracciata dalle norme della Costituzione) che affidarla alla naturale selezione, quale potrà effettuarsi sulla base delle prove concrete di capacità fornite nei singoli casi”<sup>75</sup>.

Deffenu, optando per un riferimento alla dottrina maggiormente dotata di autorevolezza ai tempi, osservava: “questi brevi richiami alla più autorevole dottrina di allora ci mostrano come, in quegli anni, si giocasse una sfida decisiva: la prevalenza delle spinte volte a contenere la forza delle parti più innovative e ambiziose della Costituzione, in primis il principio di eguaglianza e la pari dignità sociale; oppure, il maturare del convincimento che i principi costituzionali introdotti dalla Carta repubblicana comportassero la necessità di scandagliare ex novo l’intero ordinamento pre-repubblicano per ripensarlo, riscriverlo e bonificarlo ove necessario”<sup>76</sup>. Dunque, l’autore teorizzava che il mondo giuridico si trovasse di fronte ad un bivio: da un lato quei giuristi che non intendevano adattarsi alle innovazioni dettate dalla Costituzione, soprattutto in materia di non discriminazione e parità di genere; dall’altro coloro i quali credevano fermamente che fosse inderogabile applicare tali principi e adattare l’intero ordinamento a tali evoluzioni.

L’inciso “secondo i requisiti stabiliti dalla legge” fu nuovamente al centro di una decisione della Corte costituzionale solo qualche anno più tardi: la sentenza n. 33 del 1960<sup>77</sup>. Trattasi di una questione di incostituzionalità sollevata dal Consiglio di Stato in via incidentale, con l’ordinanza n. 125 del 12 giugno 1959, circa l’art. 7 della legge n. 1176 del 1919, in cui pose in rilievo due profili di illegittimità: il contrasto con l’art. 3 primo comma e con l’art. 51 primo comma. In ordine a quest’ultimo le ragioni del contrasto potevano essere due: innanzitutto, i requisiti che, ai sensi del dispositivo, dovrebbero essere individuati dal legislatore sicuramente non comprendono quello del sesso; secondariamente, anche qualora questo potesse essere utilizzato come indice di differente capacità,

---

<sup>75</sup> C. MORTATI, *L’accesso delle donne ai pubblici uffici*, op. cit., pp. 142 e ss.

<sup>76</sup> A. DEFFENU, *Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo tra giudice costituzionale e legislatore*, op. cit., p. 71.

<sup>77</sup> Consultabile online al sito ufficiale:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1960&numero=33>.

dovrebbe essere previsto da una legge e non da una norma non dotata della medesima efficacia formale come nel caso di specie. Giova ricordare, di fatti, che la disposizione che si occupava di elencare le posizioni precluse alle donne era l'articolo 4 del R.D. 39/1920<sup>78</sup>. Difatti, la difesa nel sostenere la propria causa affermava che la norma contenuta nell'art. 51, primo comma, della Costituzione, poneva una riserva assoluta di legge, deducibile già dalla stessa elocuzione letterale – «secondo i requisiti stabiliti dalla legge» – il cui unico significato non poteva essere altro che quello di attribuire al legislatore il potere-dovere di essere l'unico a disporre in ordine ai requisiti stessi. E' su questo che si fonda il divieto in capo al legislatore di rimettere ad una fonte secondaria la disciplina della materia, in tutto o in parte, e l'illegittimità dell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, che invece rinviava ad un apposito regolamento la determinazione degli impieghi che, comportando l'esercizio di diritti e potestà politiche, fossero preclusi alle donne. Ancora, la difesa rafforzava la propria tesi affermando che non fosse possibile trovare argomentazioni contrarie a tale linea interpretativa, dal momento che non si poteva neppure affermare che la Costituzione non avrebbe potuto individuare vizi formali di norme anteriori; innanzitutto, in quanto si trattava di una norma posteriore rispetto alla legge in questione e, secondariamente, in quanto avente ad oggetto principi e diritti fondamentali<sup>79</sup>.

L'Avvocatura dello Stato, di contro, sosteneva l'infondatezza della questione e lo faceva per due ordini di ragioni, uno preliminare e uno di merito. Sul primo fronte, ossia quello preliminare, la questione di legittimità sarebbe stata infondata perché la riserva di legge risaliva al 1948 e la legge oggetto della questione di incostituzionalità, invece, al 1919. La legge pertanto non avrebbe potuto violare una norma che non era esistente. Anche se la disposizione contenuta nell'art. 7, una volta emanata la Costituzione,

---

<sup>78</sup> B. PEZZINI, *Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960*, in *Osservatorio Cost.*, Fasc. 5/2021 del 7 settembre 2021, p. 35, online al sito:

[https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021\\_5\\_03\\_Pezzini.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021_5_03_Pezzini.pdf).

<sup>79</sup> C. LATINI, *Quaeta non movere. L'ingresso delle donne in magistratura e l'art. 51 della Costituzione. Un'occasione di riflessione sull'accesso delle donne ai pubblici uffici nell'Italia repubblicana.*, in *"Giornale di storia costituzionale"*, n. 27/2014, pp. 143-162.

fosse stata da ritenere illegittima in quanto delegava l'esecutivo per la disciplina di dettaglio, il regolamento emesso sulla base di tale delega non sarebbe stato viziato, bensì sarebbe stato perfettamente valido. Inoltre, l'Avvocatura dello Stato richiamava la sentenza della stessa Corte analizzata precedentemente, la n. 56 del 1958, alludendo al fatto che i giudici avevano già dato dell'art. 51 un'interpretazione favorevole alla loro tesi in quanto consentiva al legislatore di prevedere il sesso dei candidati come requisito per accedere agli impieghi<sup>80</sup>.

Nel 1960, la Corte, pur non rinnegando la continuità con la posizione assunta nel 1958, si pronunciò per l'incostituzionalità della norma impugnata, dichiarando che «non può essere dubbio che una norma che consiste nello escludere le donne in via generale da una vasta categoria di impieghi pubblici, debba essere dichiarata incostituzionale per l'irrimediabile contrasto in cui si pone con l'art. 51, il quale proclama l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive degli appartenenti all'uno e all'altro sesso in condizioni di eguaglianza. Questo principio è stato già interpretato dalla Corte nel senso che la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa, non può comportare, cioè, un trattamento diverso degli appartenenti all'uno o all'altro sesso davanti alla legge. Una norma che questo facesse violerebbe un principio fondamentale della Costituzione, quello posto dall'art. 3, del quale la norma dell'art. 51 è non soltanto una specificazione, ma anche una conferma». Le affermazioni della Consulta non lasciarono spazio ad equivoci: la diversità di sesso non poteva e non doveva rappresentare un elemento di discriminazione in ordine al trattamento che la legge riservava ai lavoratori.

La Corte, dunque, dopo aver analizzato la questione alla luce delle norme costituzionali, afferma l'esistenza di un rapporto tra l'art. 3 e l'art. 51 in forza del quale il primo è principio generale e il secondo una specificazione del primo, nonché una conferma<sup>81</sup>. Inoltre, la Consulta, non

---

<sup>80</sup> *Ivi*, pp. 143-162.

<sup>81</sup> Considerazioni analoghe furono da V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte, op. cit.*, p. 863, secondo cui "l'art. 51 ha contenuto rafforzativo, con specifico riguardo

si concentrò particolarmente sul fatto che l'art. 7 della l. n. 1176/1919, rinviando ad un regolamento, fonte secondaria, per la specificazione degli impieghi pubblici preclusi alle donne, violasse la riserva di legge prevista nel 1° comma dell'art. 51: a suo avviso, questo aspetto perdeva del tutto importanza di fronte all'“irrimediabile contrasto” dell'art. 7 con l'art. 51 Cost., dovuto all'estromissione generale delle donne da un vasto novero di impieghi pubblici.

Secondo il giudice delle leggi la specificazione contenuta nell'art. 51 permette che l'appartenenza ad uno dei due sessi piuttosto che all'altro venga presa in considerazione solo come requisito meramente attitudinale in casi determinati ed eccezionali: ossia solo allorquando si tratta di «un'idoneità che manca agli appartenenti all'altro sesso o è in possesso di costoro in misura minore, tale da far ritenere che, in conseguenza di codesta mancanza, l'efficace e regolare svolgimento dell'attività pubblica ne debba soffrire»; dunque, non si deve pensare ad una presunzione di inidoneità estesa all'intero genere femminile – se posta così si configurerebbe una incapacità o minore capacità delle donne – bensì un'inidoneità esistente soltanto a condizione che caratteristiche legate al sesso siano ragionevolmente connesse a conseguenze pregiudizievoli per l'amministrazione della cosa pubblica. Così, la Corte concluse per l'illegittimità costituzionale della norma impugnata proprio a causa dell'esclusione “delle donne da tutti gli uffici pubblici che implicano l'esercizio di diritti e di potestà politiche” in essa sancita “in via di regola, non già in via di eccezione”<sup>82</sup>.

Con una pronuncia di tale tenore, seppur in maniera implicita, la Corte andava oltre la stessa sentenza del 1958, superando in via definitiva il proprio precedente. Il ripensamento della Corte ha sostanzialmente rappresentato la chiave di volta per la piena applicazione del principio di uguaglianza e per la rimozione di ogni discriminazione. La sentenza in

---

al sesso, del principio dell'art. 3” e questo indica che, anche se mancasse la disposizione che serve da specificazione, l'eguaglianza sarebbe in ogni caso norma inderogabile per il legislatore ordinario.  
<sup>82</sup> V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinali nell'ammissione ai pubblici uffici*, *op. cit.*, p. 566.

oggetto ha rivestito, e riveste tutt'ora, il ruolo di pietra miliare nella strada percorsa dalle donne per raggiungere la parità e ha, indubbiamente, rivoluzionato il sistema giuridico del tempo; difatti, la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 7 della legge 1176 del 1919 ha costituito la premessa che ha dato vita ad un'altra proposta di legge, questa ha finalmente consentito alle donne l'accesso alla magistratura e a tutti gli impieghi pubblici inaugurando una nuova era<sup>83</sup>.

Coloro i quali avviarono la proposta della legge in questione avevano le idee ben chiare: non tralasciavano di specificare quanto fosse “stridente il contrasto tra la presenza effettiva della donna nel legislativo e nell'esecutivo, e la sua esclusione” da impieghi che implicavano l'esercizio di funzioni giudiziarie, soprattutto a seguito della l. n. 1441/1956 che aveva già concesso alle donne di ricoprire il ruolo di giudice popolare. Inoltre, i proponenti rimarcavano che anche dopo la Costituzione, “la donna italiana ha dovuto sostenere e superare una ferrata, per quanto sempre cavalleresca, resistenza maschile per l'accesso ai pubblici impieghi, richiamantesi [...] a tradizionali e vorremmo dire affettuosi temi di rispetto e di venerazione nei suoi riguardi”. Soltanto sopprimendo qualunque restrizione, la donna italiana avrebbe potuto “dimostrare ancora una volta il suo equilibrio, la sua preparazione, la sua serenità e consapevolezza di giudizio” e conferire “l'apporto della sua personalità”.

La legge in questione è la n. 66, approvata il 9 febbraio del 1963 e intitolata “Ammissione della donna ai pubblici uffici e alle professioni”. Le va riconosciuto il merito di aver abrogato definitivamente l'art. 7 della l. 1176/1919, il regolamento di attuazione n. 39/1920 e ogni altra norma incompatibile con la sua portata<sup>84</sup>; si compone di soli due articoli: l'articolo 1 comma 1 sancì espressamente che: “La donna può accedere a tutte le cariche, professioni e impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie senza limitazioni nelle mansioni e nello

---

<sup>83</sup> B. PEZZINI, *Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960, op. cit.*, pp. 31-48, online al sito: [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021\\_5\\_03\\_Pezzini.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021_5_03_Pezzini.pdf).

<sup>84</sup> Art. 2 “La legge 17 luglio 1919, n. 1176, il successivo regolamento approvato con regio decreto 4 gennaio 1920, n. 39, ed ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge sono abrogati.”.



svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge”.

La portata innovativa di tale provvedimento legislativo si comprende immediatamente sin da subito, compiendo una prima e frettolosa lettura del testo; con questa venne meno qualsiasi limitazione imposta per il solo fatto di appartenere al sesso femminile e le donne, in magistratura, poterono ricoprire non solo il ruolo di giudici onorari, bensì anche quello di giudici togati. La disciplina discriminatoria venne man mano smantellata e questa legge rappresentò un ulteriore passo verso questa meta, un ulteriore mossa verso una conquista sofferta e travagliata: oltre ad abrogare la legge 17 luglio 1919, n. 1176, il cui articolo 7 era già stato dichiarato, come si è visto, costituzionalmente illegittimo nel 1960, l’art. 51 Cost. venne finalmente e giustamente interpretato in senso antidiscriminatorio. Deffenu affermò che da quel momento in poi tale articolo “divenne il maggiore perno argomentativo volto a giustificare l’eliminazione della legislazione con esso incompatibile, così da rispettare l’esigenza di una piena applicazione del principio di eguaglianza formale tra donne e uomini anche nell’ambito dei pubblici uffici”<sup>85</sup>.

Solo tre mesi dopo l’approvazione della l. n. 66, il 3 maggio 1963, fu bandito il primo concorso per uditore giudiziario, aperto per la prima volta anche alle donne: risultarono vincitrici otto donne (Graziana Calcagno, Emilia Capelli, Raffaella D’Antonio, Giulia De Marco, Letizia De Martino, Annunziata Izzo, Ada Lepore e Maria Gabriella Luccioli) che passarono alla storia per essere le prime ad entrare a far parte del ruolo della magistratura ordinaria professionale in virtù del decreto ministeriale 5 aprile 1965; infatti dal momento in cui entrò in vigore la Costituzione, “nonostante il disposto inequivocabile dell’art. 51, si erano svolti ben sedici concorsi per uditore giudiziario, con un totale di 3127 vincitori, dai quali le donne erano state indebitamente escluse”<sup>86</sup>: appariva, dunque, perfettamente comprensibile

---

<sup>85</sup> A. DEFFENU, *Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo tra giudice costituzionale e legislatore*, op. cit., p. 72.

<sup>86</sup> Così G. LUCCIOLI, *Quarant’anni dall’ingresso delle donne in magistratura*, intervento svolto in occasione dell’incontro organizzato da “Magistratura Democratica” e dal “Movimento per la Giustizia” il 26 aprile 2005, in “*giudicedonna*”, luglio 2005, rivista consultabile nel sito: [www.donnemagistrato.it](http://www.donnemagistrato.it).

come si accingevano a mutare le abitudini legislative, ma anche sociali.

### **2.3 La legge sulla parità di trattamento tra uomo e donna in materia di lavoro: legge n. 903 del 9 settembre 1977.**

#### **2.3.1 Premessa: traguardi e punti di partenza.**

Nel 1963 venne raggiunto un ulteriore traguardo per la difficoltosa situazione in cui ancora, nonostante tutto, versavano le donne: difatti, il 9 gennaio dello stesso anno venne emanata la legge n. 7, intitolata “Divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e modifiche alla legge 26 agosto 1950, n. 860: "Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri". Questa sancì nuovi principi, fondamentali nell’ottica di protezione del lavoro femminile, applicabili a tutte le lavoratrici dipendenti sia da enti pubblici che da imprese private.

Innanzitutto, occorre precisare che la legge n. 860 del 1950 prevedeva, tra le altre cose, il divieto di licenziamento della donna durante il periodo di gestazione, “accertato da regolare certificato medico”, e fino al primo anno di età del bambino. Inoltre, estese l’ambito di applicazione della tutela della maternità alle lavoratrici dell’agricoltura e alle dipendenti da enti pubblici e società cooperative. Quando la legge fu emanata rappresentò per tutti “il provvedimento più avanzato nel campo della protezione della maternità, fra quelli vigenti nei paesi capitalistici”<sup>87</sup>: in tal senso si esprime la Ballestrero; che, però, non trascurò neppure quelli che definisce come i “punti oscuri” di tale provvedimento legislativo riferendosi a quegli aspetti che rappresentarono la ragion d’essere di interpretazioni restrittive. Ma non solo, dal momento che il legislatore aveva previsto il divieto di licenziamento in gravidanza, molti datori di lavoro, sia pubblici che privati,

---

<sup>87</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, *op. cit.*, p. 145.

ricorrevano al licenziamento già al momento del matrimonio<sup>88</sup> della dipendente, onde evitare che, una volta sposata e in maternità, si dovesse applicare la relativa tutela<sup>89</sup>.

La legge n. 7 del 1963 intervenne in tale contesto provvedendo a risolvere i problemi che già da tempo esistevano nonché quelli che erano usciti rafforzati da provvedimenti legislativi più recenti che, invece, si proponevano di tutelare la condizione delle lavoratrici. Tale legge ebbe il merito di sancire la nullità delle clausole di nubilato di qualsiasi genere sia se apposte nei contratti collettivi che individuali, facendo sì che queste venissero considerate come non apposte conservando, però, la validità del contratto di lavoro contenente la clausola nulla<sup>90</sup>. Analogamente vennero dichiarati nulli i licenziamenti per causa di matrimonio: diventò vigente una presunzione assoluta secondo cui il licenziamento poteva considerarsi disposto per causa di matrimonio quando avveniva nel lasso di tempo intercorrente tra le pubblicazioni e l'anno successivo alla celebrazione. L'onere della prova spettava al datore di lavoro: questi doveva dimostrare che il recesso era avvenuto per uno dei tre motivi<sup>91</sup> previsti nella l. 860/1950 come eccezioni al divieto di licenziamento della lavoratrice madre. Vennero considerate parimenti affette da nullità anche le dimissioni della lavoratrice non confermate entro un mese dinanzi all'ufficio del lavoro: questo, chiaramente, al fine di evitare che i datori di lavoro potessero utilizzare meccanismi elusivi della normativa intimando alla lavoratrice di rassegnare le dimissioni, senza dover ricorrere al licenziamento<sup>92</sup>.

Vennero individuate due diverse conseguenze determinate dalla nullità del licenziamento: il diritto della lavoratrice licenziata ad ottenere la

---

<sup>88</sup> Si tratta delle clausole contrattuali e regolamentari di nubilato cui si appellavano i datori di lavoro, pubblici e privati, a motivo di cautela, per licenziare ad nutum (senza la necessità di dare una motivazione alla loro decisione) le lavoratrici "passate a nozze".

<sup>89</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, *op. cit.*, p. 145.

<sup>90</sup> *Ivi*, p. 157.

<sup>91</sup> Art. 3 "[...] Tale divieto non si applica nel caso: a) di colpa da parte della lavoratrice, costituente giusta causa per la risoluzione del rapporto di lavoro; b) di cessazione dell'attività dell'azienda cui essa è addetta; c) di ultimazione della prestazione per la quale la lavoratrice è stata assunta o di risoluzione del rapporto di lavoro per scadenza del termine per il quale è stato stipulato. [...]"

<sup>92</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, *op. cit.*, p. 157.

reintegra nel posto di lavoro e il diritto ad ottenere la retribuzione per il periodo che va dal licenziamento al momento in cui viene riammessa in servizio. I giuristi del tempo espressero le loro considerazioni in ordine alla nullità del recesso posto in essere in tali condizioni definendola come una “sostanziale garanzia della dignità della persona umana che costituisce allo stesso tempo una positiva applicazione del principio del favor familiae”<sup>93</sup>.

Anche in ordine alla l. n. 7 del 1963 non mancarono gli orientamenti interpretativi restrittivi: ad esempio, ci fu chi si concentrò sulla durata della presunzione che il licenziamento fosse per causa di matrimonio (fino a un anno dalla celebrazione) affermando che il cessare della stessa presunzione comportava anche il venir meno del divieto di licenziamento<sup>94</sup>. Le questioni di questo genere, insieme a tutti i problemi posti dalle interpretazioni riduttive vennero corretti dalle riforme degli anni '70.

### **2.3.2 Gli anni '70 e il corollario del divieto di discriminazione.**

Nei primissimi anni del 1970, tra gli interventi legislativi che si possono definire correttivi rispetto al precedente regime, figurano la legge n. 1204 del 1971 e la legge n. 903 del 1977. Per quanto concerne la prima ci si può limitare a discorrere del contributo che ha apportato alla tutela della salute della lavoratrice madre, rafforzandola con la previsione di tempi più lunghi di astensione obbligatoria dal lavoro in caso di gravidanza, nonché con l'introduzione di un duraturo e robusto divieto di adibire le lavoratrici madri a lavori pericolosi e insalubri dopo il parto. Ebbe anche il merito di irrobustire il diritto alla stabilità nel posto di lavoro della lavoratrice madre. La seconda, invece, è nota come la legge sulla parità tra uomo e donna nei rapporti di lavoro.

Invero, l'intero decennio degli anni '70 è stato intriso del dibattito sulla parità: parità salariale (rimessa alla contrattazione collettiva) e parità

---

<sup>93</sup> F. TRAVERSA, *Matrimonio e rapporto di lavoro*, in “*Diritto dell'economia*”, 1963, p. 463.

<sup>94</sup> *App. Ancona del 22 ottobre 1966*, in “*Orientamenti della giurisprudenza del lavoro*”, 1967, p. 74.

normativa. In ordine a quest'ultima vengono in rilievo due tipologie di differenze di trattamento: la prima tipologia si riferisce alle disparità operanti prevalentemente in materia previdenziale giustificate da una maggiore forza economica degli uomini e da un'assente indipendenza economica delle donne; la seconda, invece, motivata dalla considerazione differente che si aveva del lavoro femminile, rispetto a quello maschile, sancita già in passato ma rimarcata dalle ultime leggi<sup>95</sup>. Non deve dunque stupire che sia venuta fuori proprio in questi anni la soluzione alle difficoltà che la società si portava dietro da sempre.

Innanzitutto occorre specificare che la l. n. 903 non disciplinò esclusivamente il lavoro femminile, bensì si riferì indifferentemente a uomini e donne, fra i quali né pubblica amministrazione né datori di lavoro privati potevano (e possono) operare discriminazioni in ordine alla formazione e all'orientamento professionale, all'accesso al lavoro nonché alle modalità in cui si svolge il rapporto di lavoro.

Difatti l'art. 1 stabiliva che "E' vietata qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro, indipendentemente dalle modalità di assunzione e qualunque sia il settore o il ramo di attività, a tutti i livelli della gerarchia professionale.

La discriminazione di cui al comma precedente è vietata anche se attuata:

- 1) attraverso il riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza;
- 2) in modo indiretto, attraverso meccanismi di preselezione ovvero a mezzo stampa o con qualsiasi altra forma pubblicitaria che indichi come requisito professionale l'appartenenza all'uno o all'altro sesso.

Il divieto di cui ai commi precedenti si applica anche alle iniziative in materia di orientamento, formazione, perfezionamento e aggiornamento professionale, per quanto concerne sia l'accesso sia i contenuti. Eventuali deroghe alle disposizioni che precedono sono ammesse soltanto per mansioni di lavoro particolarmente pesanti individuate attraverso la

---

<sup>95</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne.*, *op. cit.*, p. 200.

contrattazione collettiva.

Non costituisce discriminazione condizionare all'appartenenza ad un determinato sesso l'assunzione in attività della moda, dell'arte e dello spettacolo, quando ciò sia essenziale alla natura del lavoro o della prestazione.” ed era opinione comune tra i giuristi che si applicasse anche agli uomini<sup>96</sup>. L’art. 1, dunque, estendeva il divieto di discriminazione nell’accesso al lavoro a tutti i settori o rami di attività ed a tutti i livelli della gerarchia professionale e, perciò, comprendeva anche le assunzioni per concorso e per chiamata proprie del settore pubblico.

Guardavano esclusivamente alle lavoratrici, e si riferivano tanto al pubblico impiego quanto al privato, invece, l’art. 2<sup>97</sup> che sanciva ancora una volta il principio di parità di retribuzione, già richiamato in Costituzione, tra lavoratori e lavoratrici che svolgevano la medesima attività lavorativa o un lavoro di medesimo valore; l’art. 1, quarto comma che richiamava la precedente legislazione di tutela del lavoro femminile, l’art. 9<sup>98</sup> che elideva il trattamento di second’ordine riservato alle donne in materia di assegni

---

<sup>96</sup> T. TREU, in *“Legge 9 dicembre 1977, n. 903. Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro”*, pp. 786 e ss.; L. VENTURA, *La legge sulla parità*, in *“Il diritto del lavoro nell'emergenza” - la legislazione degli anni 1977-1978*, Jovene Editore, 1979, p. 279. L’applicabilità dell’art. 1 anche agli uomini è stata successivamente confermata nella circolare ministeriale n. 92 del 29 dicembre 1978.

<sup>97</sup> “La lavoratrice ha diritto alla stessa retribuzione del lavoratore quando le prestazioni richieste siano uguali o di pari valore.

I sistemi di classificazione professionale ai fini della determinazione delle retribuzioni debbono adottare criteri comuni per uomini e donne.”.

<sup>98</sup> “Gli assegni familiari, le aggiunte di famiglia e le maggiorazioni delle pensioni per familiari a carico possono essere corrisposti, in alternativa, alla donna lavoratrice o pensionata alle stesse condizioni e con gli stessi limiti previsti per il lavoratore o pensionato. Nel caso di richiesta di entrambi i genitori gli assegni familiari, le aggiunte di famiglia e le maggiorazioni delle pensioni per familiari a carico debbono essere corrisposti al genitore con il quale il figlio convive.

Sono abrogate tutte le disposizioni legislative che siano in contrasto con la norma di cui al comma precedente.”.

familiari, gli artt. 11<sup>99</sup> e 12<sup>100</sup> che si occupavano delle prestazioni ai superstiti. Una disparità di trattamento rimase intatta anche nella l. n. 903, era a favore delle lavoratrici e riguardava l'età del collocamento a riposo: è l'art. 4<sup>101</sup>.

L'art. 13 riformò l'art. 15 dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970); in virtù di tale modifica venne dichiarato nullo qualsiasi atto o patto diretto a fini di discriminazione sindacale, politica, religiosa, razziale, di lingua e di sesso<sup>102</sup>. Si tratta, anche in questo caso, di una disposizione "universale", vale a dire operante sia nell'ambito dei rapporti di lavoro subordinato pubblici<sup>103</sup> che privati.

L'art. 1, com'è stato già sottolineato, garantisce la parità di trattamento nell'accesso al lavoro, ma non è la sola disposizione ad occuparsi di ciò: l'art. 15 disciplinava il procedimento da seguire qualora si

---

<sup>99</sup> "Le prestazioni ai superstiti, erogate dall'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, gestita dal Fondo pensioni per i lavoratori dipendenti, sono estese, alle stesse condizioni previste per la moglie dell'assicurato o del pensionato, al marito dell'assicurata o della pensionata deceduta posteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

La disposizione di cui al precedente comma si applica anche ai dipendenti dello Stato e di altri enti pubblici nonché in materia di trattamenti pensionistici sostitutivi ed integrativi dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti e di trattamenti a carico di fondi, gestioni ed enti istituiti per lavoratori dipendenti da datori di lavoro esclusi od esonerati dall'obbligo dell'assicurazione medesima, per lavoratori autonomi e per liberi professionisti."

<sup>100</sup> "Le prestazioni ai superstiti previste dal testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e dalla legge 5 maggio 1976, n. 248, sono estese alle stesse condizioni stabilite per la moglie del lavoratore al marito della lavoratrice deceduta posteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge."

<sup>101</sup> "Le lavoratrici, anche se in possesso dei requisiti per aver diritto alla pensione di vecchiaia, possono optare di continuare a prestare la loro opera fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini da disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali, previa comunicazione al datore di lavoro da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia.

Per le lavoratrici che alla data di entrata in vigore della presente legge prestino ancora attività lavorativa pur avendo maturato i requisiti per avere diritto alla pensione di vecchiaia, si prescinde dalla comunicazione al datore di lavoro di cui al comma precedente.

La disposizione di cui al primo comma si applica anche alle lavoratrici che maturino i requisiti previsti entro i tre mesi successivi alla entrata in vigore della presente legge. In tal caso la comunicazione al datore di lavoro dovrà essere effettuata non oltre la data in cui i predetti requisiti vengono maturati.

Nelle ipotesi di cui ai commi precedenti si applicano alle lavoratrici le disposizioni della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modifiche ed integrazioni, in deroga all'articolo 11 della legge stessa."

<sup>102</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne.*, op. cit., p. 263.

<sup>103</sup> E. GHERA, *Atti e trattamenti economici collettivi discriminatori, Collocamento ed autonomia privata*, Napoli, Jovene Editore, 1969, p. 427.

registrasse una condotta che violasse tale principio e ci fosse l'intenzione di reprimerla. Il lavoratore o un'organizzazione sindacale da lui delegata doveva presentare un ricorso al pretore del luogo in cui era avvenuta la violazione; il pretore, competente per territorio, aveva due giorni per convocare le parti e ascoltarle affinché potesse ottenere informazioni e, infine, assumere la decisione che riteneva congrua. Qualora avesse ritenuto la violazione sussistente, avrebbe emesso un decreto motivato con efficacia immediatamente esecutiva con cui ordinava all'autore del fatto di cessare immediatamente la condotta illecita e di rimuoverne gli effetti. Il destinatario del decreto poteva, entro 15 giorni dalla notificazione di quest'ultimo, opporsi dinanzi allo stesso organo e quest'ultimo si sarebbe pronunciato con una sentenza immediatamente esecutiva. L'inottemperanza del decreto avrebbe prodotto conseguenze penali, infatti sarebbe stato possibile applicare l'art. 650 del Codice penale. L'ultimo comma precisava, però, che per i dipendenti pubblici rimaneva invariata la giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi nonché la disciplina del procedimento. Qualora venissero violati gli articoli 1 e 5 della l. 903, la conseguenza sarebbe stata la sospensione dell'atto amministrativo regolata all' art. 21, ultimo comma, della l. 1034 del 1971<sup>104</sup>. Si trattava di un procedimento di natura cautelare.

E' d'uopo richiamare l'attenzione sul fatto che anche in questo provvedimento legislativo si puntava a tutelare la funzione familiare della donna, seppur ponendosi come obiettivo principale la parità tra i due sessi; difatti, il lavoro femminile, per il tramite di tali norme, veniva adattato alle nuove esigenze date dalla struttura oramai paritaria della famiglia per come disegnata dalla legge n. 151 del 1975<sup>105</sup> nonché ai mutamenti della società. Su tale scia si pone anche l'art. 7 che concerneva le assenze del padre dal lavoro, rilevante in questa sede perché applicabile ugualmente ai dipendenti pubblici; stabiliva che, qualora la madre rinunciasse ad assentarsi in caso di

---

<sup>104</sup> Art. 5, ultimo comma: "Ove le violazioni di cui al primo comma riguardino dipendenti pubblici si applicano le norme previste in materia di sospensione dell'atto dell'articolo 21, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034."

<sup>105</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne.*, *op. cit.*, p. 227.



bisogni familiari relativi alla prole, sarebbe stato il padre a poter beneficiare delle assenze e del relativo trattamento economico presentando al datore di lavoro la rinuncia dell'altro genitore.

La l. n. 903 si conclude con l'art. 19 che stabiliva: “Sono abrogate tutte le disposizioni legislative in contrasto con le norme della presente legge. In conseguenza, cessano di avere efficacia le norme interne e gli atti di carattere amministrativo dello Stato e degli altri enti pubblici in contrasto con le disposizioni della presente legge.

Sono altresì nulle le disposizioni dei contratti collettivi o individuali di lavoro, dei regolamenti interni delle imprese e degli statuti professionali che siano in contrasto con le norme contenute nella presente legge.

[...]”.

Opinione accreditata<sup>106</sup> quella secondo cui la l. n. 903 sia stata in grado di ricomporre la parità formale e la parità sostanziale delle donne: intervenne sulle differenze di trattamento previste in altre normative eliminandole e vietando che ne venissero costituite delle nuove, si propose di unificare la categoria dei lavoratori anche dal punto di vista economico, oltre che normativo e di sancire un pari diritto al lavoro delle donne. La legge nacque allo scopo di realizzare un adempimento costituzionale, nell'ambito dell'art. 37, riequilibrando anche il binomio lavoro – vita familiare<sup>107</sup>; questa recava una disciplina pluriangolare, trattando l'orientamento, la formazione, il perfezionamento, l'aggiornamento professionale, la retribuzione, l'attribuzione di qualifiche e mansioni, la progressione di carriera e il regime previdenziale<sup>108</sup>.

Secondo alcuni commentatori la legge sulla parità di trattamento presentava una “carezza strutturale”<sup>109</sup> data dalla mancata definizione della nozione di discriminazione (che sarà poi colmata con l'intervento legislativo successivo, la legge n. 125 del 1991). Inoltre, un ulteriore aspetto carente di

---

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> *Ivi*, p. 243.

<sup>108</sup> A. FASANO, P. MANCARELLI, *Parità e pari opportunità uomo-donna*, Torino, Giappichelli Editore, 2001, pp. 69-71.

<sup>109</sup> G. DE SIMONE, *Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina dei rapporti di lavoro, op. cit.*, p. 55.

tale normativa emerse nel corso degli anni '80 (decennio che assistette ad una diminuzione della domanda di lavoro femminile e, dunque, ad un aggravarsi della disoccupazione femminile), quando si poterono notare gli effetti derivanti dalla sperimentazione applicativa e pratica della legge: in quegli anni si notò che l'apparato sanzionatorio che si proponeva di reprimere le condotte discriminatorie e gli strumenti di tutela processuale predisposti si rivelarono inappropriati e costituirono il maggiore limite della legge stessa. Invero, questi costituirono delle azioni volte a reprimere discriminazioni individuali e si rivelarono completamente inutili nei confronti delle discriminazioni collettive, vale a dire quelle disparità di trattamento giustificate dal genere che vanno a discapito delle donne intese come intero gruppo sociale<sup>110</sup>. Nella prassi mancò proprio quell'aumento di opportunità lavorative per le donne e quel miglioramento della qualità del lavoro femminile che la legge si proponeva di attuare.

#### **2.4 La Legge n. 125 del 1991 (Legge per la parità di opportunità delle lavoratrici) e l'influenza europea.**

A colmare le lacune della legge del 1977 fu la legge successiva: la n. 125 del 1991, conosciuta come "Legge per la parità di opportunità delle lavoratrici". Con tale legge il legislatore italiano volle dare una risposta definitiva alle esigenze sociali di quel periodo storico e ai problemi che si ponevano in ordine all'interpretazione ed all'applicazione delle normative antidiscriminatorie precedenti, sorti dal 1977 al 1991. Sostanzialmente potremmo definire il rapporto tra i due interventi legislativi affermando che la l. n. 903/1977 assicurò la parità di genere da un punto di vista meramente formale, mentre la l. n. 125/1991 ebbe il merito di aver introdotto e affermato nel nostro ordinamento la parità di genere sostanziale, dando, dunque, un'effettiva tutela antidiscriminatoria. In definitiva possiamo

---

<sup>110</sup> E. GHERA, *Introduzione*, in M. L. DE CRISTOFARO (a cura di), "La legge italiana per la parità di opportunità delle lavoratrici", Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993, pp. X-XI; T. TREU, in *"Pari e dispari"*, *Annuario 5*, Milano, 1995, p. 259; R. VALENZANO, in M. G. GAROFALO (a cura di), *"Lavoro delle donne e azioni positive"*, Bari, Cacucci Editore, 2002, pp. 253-256-.

affermare che il legislatore, nel 1991, si occupò di superare il livello dell'eguaglianza formale e del divieto di discriminazione, ponendosi come obiettivo il raggiungimento, in concreto, attraverso azioni positive, di una eguaglianza sostanziale<sup>111</sup>.

L'art. 1 enunciava le finalità della legge in questione, sancendo che: “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.

Le azioni positive di cui al comma 1 hanno in particolare lo scopo di:

- a) eliminare le disparità di fatto di cui le donne sono oggetto nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera, nella vita lavorativa e nei periodi di mobilità;
- b) favorire la diversificazione delle scelte professionali delle donne in particolare attraverso l'orientamento scolastico e professionale e gli strumenti della formazione; favorire l'accesso al lavoro autonomo e alla formazione imprenditoriale e la qualificazione professionale delle lavoratrici autonome e delle imprenditrici;
- c) superare condizioni, organizzazione e distribuzione del lavoro che provocano effetti diversi, a seconda del sesso, nei confronti dei dipendenti con pregiudizio nella formazione, nell'avanzamento professionale e di carriera ovvero nel trattamento economico e retributivo;
- d) promuovere l'inserimento delle donne nelle attività, nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate e in particolare nei settori tecnologicamente avanzati ed ai livelli di responsabilità;

---

<sup>111</sup> Intervento del Prefetto di Matera, Dr.ssa Francesca GARUFI, Componente Effettivo del C.P.O e del Gruppo di Lavoro, online al sito:

[https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/pari\\_opp\\_ortunita/app\\_notizia\\_22570.html](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/pari_opp_ortunita/app_notizia_22570.html); G. DE SIMONE, *Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina dei rapporti di lavoro.*, op. cit., p. 56.

e) favorire, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi. Le azioni positive di cui ai commi 1 e 2 possono essere promosse dal Comitato di cui all'articolo 5 e dai consiglieri di parità di cui all'articolo 8, dai centri per la parità e le pari opportunità a livello nazionale, locale e aziendale, comunque denominati, dai datori di lavoro pubblici e privati, dai centri di formazione professionale, dalle organizzazioni sindacali nazionali e territoriali, anche su proposta delle rappresentanze sindacali aziendali o degli organismi rappresentativi del personale di cui all'articolo 25 della legge 29 marzo 1983, n. 93.”

Stando al primo comma è necessario discorrere del fatto che, per il tramite di tale provvedimento legislativo, vennero per la prima volta introdotte e adottate nel nostro ordinamento interno le cd. “azioni positive”, queste consistevano (e consistono) in programmi d'intervento da parte dello Stato finalizzato a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione delle pari opportunità, cercando di ripartire in maniera equa le possibilità lavorative che si presentano. Si tratta di un istituto di derivazione europea; difatti, a livello europeo il dibattito in ordine alla parità di genere inizia già nel 1976 con la direttiva CEE n. 207: questa aveva ad oggetto la parità tra uomo e donna con riguardo all'accesso al lavoro e alle condizioni di lavoro e prevedeva che gli Stati Membri adottassero delle misure idonee a porre fine alle disparità in ambito professionale<sup>112</sup>. Le normative che stabiliscono e disciplinano azioni positive nascono direttamente dal principio di non discriminazione, che a sua volta non deriva, secondo il legislatore europeo, dal principio di uguaglianza, bensì dai valori di solidarietà e coesione economica e sociale promossi dalla Comunità Europea (oggi Unione Europea)<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> C. ALESSI, *Le azioni positive*, in M. BARBERA e A. GUARISO (a cura di), “La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti”, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 508-509.

<sup>113</sup> M. BARBERA, *Eguaglianze e differenza nella nuova stagione del diritto antidiscriminatorio comunitario*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali” n. 99/100, 2003, 3/4, pp. 399-421, pp. 399-406.

In particolare, la Direttiva 76/207/CEE vuol far sì che gli Stati adottino le misure necessarie all'applicazione del principio della parità di trattamento per quanto concerne «le condizioni di accesso, compresi i criteri di selezione, agli impieghi o posti di lavoro qualunque sia il settore o il ramo di attività, e a tutti i livelli della gerarchia professionale» (art. 3), «l'accesso a tutti i tipi e a tutti i livelli di orientamento, di formazione, di perfezionamento e di aggiornamento professionali» (art. 4), « le condizioni di lavoro, comprese le condizioni inerenti al licenziamento» (art. 5)<sup>114</sup>.

Il soggetto attivo è, dunque, lo Stato: questi deve cercare di incrementare la presenza delle donne nel mondo del lavoro, far sì che non vi siano disparità nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera e in ogni momento del rapporto lavorativo e fornire eque possibilità occupazionali che tengano conto della formazione acquisita.

Lo Stato decide di operare per il tramite di una serie di soggetti che sono indicati nell'ultimo comma dell'art. 1 della l. 125/1991:

- Il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici; questo è istituito, dalla stessa legge, presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, allo scopo di “promuovere la rimozione dei comportamenti discriminatori per sesso e di ogni altro ostacolo che limiti di fatto l'uguaglianza delle donne nell'accesso al lavoro e sul lavoro e la progressione professionale e di carriera”. L'art. 5, che ne prevede l'istituzione, al secondo comma stabilisce che devono farne parte: il Ministro del lavoro e della previdenza sociale o,

---

<sup>114</sup>L'art. 3 comma 2, l'art. 5 e l'art. 4 lett. a e b prevedono che gli Stati debbano fare in modo che “a) siano soppresse le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative contrarie al principio della parità di trattamento; b) siano nulle, possano essere dichiarate nulle o possano essere modificate le disposizioni contrarie al principio della parità di trattamento contenute nei contratti collettivi o nei contratti individuali di lavoro, nei regolamenti interni delle imprese nonché negli statuti delle professioni indipendenti; c) siano riesaminate quelle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative contrarie al principio della parità di trattamento, originariamente ispirate da motivi di protezione non più giustificati; per le disposizioni contrattuali di analoga natura, le parti sociali siano sollecitate a procedere alle opportune revisioni.”; l'art. 4 lett. c prevede inoltre che: “l'orientamento, la formazione, il perfezionamento nonché l'aggiornamento professionali, fatta salva l'autonomia accordata in alcuni Stati membri a taluni istituti privati di formazione, siano accessibili secondo gli stessi criteri e agli stessi livelli senza discriminazioni basate sul sesso.”

per sua delega, un Sottosegretario di Stato, con funzioni di presidente; cinque componenti designati dalle confederazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale; cinque componenti designati dalle confederazioni sindacali dei datori di lavoro dei diversi settori economici, maggiormente rappresentative sul piano nazionale; un componente designato unitariamente dalle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo più rappresentative sul piano nazionale; undici componenti designati dalle associazioni e dai movimenti femminili più rappresentativi sul piano nazionale operanti nel campo della parità e delle pari opportunità nel lavoro; il consigliere di parità componente la commissione centrale per l'impiego. Il comma tre, invece, dispone la partecipazione alle riunioni del Comitato, ma senza diritto di voto, di: sei esperti in materie giuridiche, economiche e sociologiche, con competenze in materia di lavoro; cinque rappresentanti, rispettivamente, dei Ministeri della pubblica istruzione, di grazia e giustizia, degli affari esteri, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del Dipartimento della funzione pubblica; cinque funzionari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale con qualifica non inferiore a quella di primo dirigente, in rappresentanza delle Direzioni generali per l'impiego, dei rapporti di lavoro, per l'osservatorio del mercato del lavoro, della previdenza ed assistenza sociale nonché dell'ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori. I componenti del Comitato vengono nominati dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale e durano in carica tre anni;

- I Consiglieri di parità, nominati presso la commissione circoscrizionale per l'impiego, con sede in ogni capoluogo di provincia, che fanno parte delle rispettive commissioni regionali per l'impiego. Sono nominati dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, previa designazione da parte dell'organo regionale competente e previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale,

tra persone esperte dal punto di vista tecnico-professionale nelle materie oggetto della legge<sup>115</sup>;

- I centri per la parità e le pari opportunità a livello nazionale, locale e aziendale;
- I datori di lavoro pubblici e privati;
- I centri di formazione professionale;
- Le organizzazioni sindacali nazionali e territoriali.

Riveste altrettanta importanza l'art. 4 della medesima legge, rubricato "Azioni in giudizio". Il primo comma di tale articolo si occupa di dare una definizione di "discriminazione", andando a colmare una delle maggiori lacune della precedente legge; stabilisce che "costituisce discriminazione, ai sensi della legge 9 dicembre 1977, n. 903, qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando anche in via indiretta i lavoratori in ragione del sesso", la definizione di tipo oggettivo appena indicata introduce una distinzione tra discriminazione diretta (comma 1) e discriminazione indiretta, disciplinata, invece, al comma secondo<sup>116</sup>. Ai sensi del secondo comma costituisce discriminazione indiretta "ogni trattamento pregiudizievole conseguente alla adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori dell'uno o dell'altro sesso e riguardino i requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa". La distinzione in esame era stata prospettata già molto tempo prima da larga parte della dottrina. E' proprio la definizione di discriminazione indiretta che, secondo l'autorevole opinione di Gisella De Simone, lascia trasparire i valori e i principi che il legislatore aveva l'intenzione di realizzare e promuovere per il tramite di tale legge<sup>117</sup> e che sono indicati all'art. 1.

Maria Vittoria Ballestrero osservava giustamente che "è proprio il passaggio da un principio di uguaglianza in senso formale ad un principio

---

<sup>115</sup> Art. 8 (Consiglieri di parità), l. 10 aprile 1991, n. 125.

<sup>116</sup> G. DE SIMONE, *Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina dei rapporti di lavoro*, op. cit., p. 55.

<sup>117</sup> *Ivi*, p. 56.

di uguaglianza in senso sostanziale a consentire l'allargamento della nozione giuridica di discriminazione"<sup>118</sup>. La Ballestrero, inoltre, con riguardo alla formulazione del primo comma dell'art. 1 della legge in esame, distingue tra "scopo immediato" e "scopo mediato"<sup>119</sup>: difatti, è proprio quella parte della norma che pare distinguere tra l'obiettivo concreto e l'obiettivo teorico della legge. Alla base di tale interpretazione risiede la collocazione data allo scopo di "favorire l'occupazione femminile": questo costituisce il primo e immediato obiettivo della legge<sup>120</sup>, in qualche misura, però, subalterno rispetto all'obiettivo di "realizzare l'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro" e "rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità". Di diversa opinione, invece, Zoppoli, il quale afferma che la precisa finalità indicata dalla legge 125 sia quella di favorire l'occupazione femminile e che tutto il resto faccia da contorno<sup>121</sup>.

Il terzo comma stabilisce un'ulteriore formalità atta a rafforzare l'auspicata parità: "Nei concorsi pubblici e nelle forme di selezione attuate da imprese private e pubbliche la prestazione richiesta deve essere accompagnata dalle parole "dell'uno o dell'altro sesso", fatta eccezione per i casi in cui il riferimento al sesso costituisca requisito essenziale per la natura del lavoro o della prestazione".

Anche la procedura sanzionatoria, mirata a reprimere le violazioni del principio di non discriminazione e che, nella legislazione precedente costituiva uno dei grandi limiti, fu innovata dalla l. 125/1991; questa venne disciplinata al quarto comma e seguenti. Per i dipendenti pubblici venne ancora utilizzata la procedura di cui all' art. 21, ultimo comma, della l. 1034 del 1971.

---

<sup>118</sup> M. V. BALLESTRERO, *Una politica e i suoi strumenti. Eguaglianza sostanziale, pari opportunità, azioni positive*, NLCC, n. 1/1994, p. 16.

<sup>119</sup> *Ivi*, p. 13.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> L. ZOPPOLI, *Finalità della legge e questioni di costituzionalità*, in L. GAETA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive. Commentario alla Legge 10 aprile 1991, n. 125*, Giappichelli, 1992, p. 20.



La l. 125 del 1991 rappresentava soltanto la fase iniziale dell'introduzione nel nostro ordinamento delle azioni positive: questa non aveva lo scopo di imporne l'adozione, bensì semplicemente di promuoverne l'utilizzo. E' d'uopo ricordare che due anni dopo venne emanato un decreto legislativo avente ad oggetto un'azione positiva: il d. lgs. 2969 del 1993. Questo prevedeva una quota di riserva, consistente in un terzo dei posti, per le donne all'interno delle commissioni di concorso per il reclutamento del personale nella Pubblica amministrazione.

In ordine alla l. 125 del 1991 si espresse anche la Corte costituzionale: nel 1993, nella sentenza n. 109<sup>122</sup>, le definì come “il più potente strumento a disposizione del legislatore che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende ad 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, politico”. Nel 1995, con la sentenza n. 422<sup>123</sup>, dettò i limiti entro i quali le azioni positive dovevano considerarsi legittime e affermò: “ tali misure legislative, volutamente diseguali, possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare ed rimuovere le diseguaglianze materiali tra gli individui quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali. (...) Non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tale”.

Le riforme degli anni '90, mirate all'introduzione di azioni positive nel nostro ordinamento, da qualche giurista vennero definite “deboli”<sup>124</sup>, in quanto perfettamente compatibili con il principio di uguaglianza e, inoltre, non contrastanti in alcun modo con i diritti di altri gruppi di individui.

---

<sup>122</sup> Consultabile al sito: <https://www.giurcost.org/decisioni/1993/0109s-93.html>

<sup>123</sup> Online al sito:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1995&numero=422>

<sup>124</sup> G. LUCHENA, *Le azioni positive nelle recenti riforme costituzionali: il difficile equilibrio tra misure preferenziali e tutela delle posizioni soggettive dei terzi*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, pp. 427 ss.

### **Capitolo 3: Le riforme degli anni 2000: influenza europea, gender mainstreaming e azioni positive.**

Sommario:

3.1 Il contesto europeo che ha ispirato il legislatore italiano nella normativa sulla parità di genere.; 3.2 Il d. lgs. 198/2006: Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna.; 3.2.1 Le norme di diritto sostanziale presenti nel Codice e i principi che lo hanno ispirato.; 3.2.2 La tutela giurisdizionale approntata dal d. lgs. 198/06.; 3.3 Lo strumento del gender mainstreaming e le azioni positive nella Pubblica Amministrazione nella cornice elaborata dal Testo Unico sul Pubblico Impiego (D. Lgs. 165/01) e dal Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna (D. Lgs. 198/06).

#### **3.1 Il contesto europeo che ha ispirato il legislatore italiano nella normativa sulla parità di genere.**

Un ruolo preliminare ed estremamente utile e rilevante al fine di comprendere il complesso di norme interne relative alle discriminazioni di

genere è stato, ed è tuttora, svolto dalla disciplina europea.

Il 25 marzo del 1957 venne firmato il Trattato di Roma, che segnò la nascita della Comunità economica europea (Cee), ma, soprattutto, l'inizio di un'era in cui la Comunità europea si sarebbe occupata anche dei diritti delle donne. La norma cardine fu l'art. 119, inserita nel titolo III (Politica sociale) al Capo I (disposizioni sociali), che sancì, per la prima volta, un principio economico fondamentale quale quello della parità di retribuzione tra lavoratrici e lavoratori per un medesimo lavoro. Questo affermava che: "Ciascuno Stato membro assicura durante la prima tappa, e in seguito mantiene, l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro. Per retribuzione deve essere inteso, ai sensi del presente articolo, il salario o trattamento normale di base o minimo, e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo. La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso implica: a) che la retribuzione accordata per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura, b) che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per un posto di lavoro uguale."

Seppur utilizzando, in questo caso, un principio di stampo economico, la Comunità Europea non limitò a questo la sua attività finalizzata a promuovere il principio di parità tra lavoratori di sesso diverso; difatti l'art. 119, in realtà, ha rappresentato solo l'esordio e, come tale, ad esso fecero seguito numerosi interventi normativi nonché numerose pronunce della Corte di Giustizia che, per il tramite della sua giurisprudenza pretoria<sup>125</sup>, ha costituito un vero e proprio sistema di fonti non scritte costituite da principi generali di diritto. La Corte ha concentrato la propria attenzione, innanzitutto, sulle discriminazioni, tentando di definirle e determinandone diverse implicazioni. Con la sentenza *Défrenne* del 1976

---

<sup>125</sup> Per giurisprudenza pretoria si intende l'idoneità delle sentenze di un'autorità giudiziaria a emanare dei principi di diritto dotati di vincolatività per un ordinamento giuridico.

venne formulata, prima di tutto, una distinzione tra discriminazioni dirette e discriminazioni “occulte”: si può facilmente intuire che nel primo caso s’intende far riferimento a tutte quelle norme o prassi degli Stati che in via diretta pongono in essere delle distinzioni, giustificate solo ed esclusivamente dalla diversità di sesso, tra uomini e donne; nel secondo caso, invece, l’intenzione è quella di comprendere in tale categoria tutte quelle discriminazioni che avvengono per vie mediate: ad esempio, non dando alle donne la possibilità di ottenere una formazione professionale che sia alla stregua di quella degli uomini e, così facendo, precludendo loro dei livelli professionali più elevati, delle promozioni e via dicendo. Inoltre, con la stessa, la Corte sancì l’efficacia diretta del principio di parità di retribuzione tra uomini e donne previsto dall’art. 119 del Trattato di Roma, ragion per cui i lavoratori possono invocare in giudizio il loro diritto a che questo venga rispettato dal proprio datore di lavoro. Ad oggi, a chi scrive pare più che opportuno ricordare i, celebri, cd. “effetti verticali inversi”<sup>126</sup> dei trattati, tali per cui i cittadini possono invocare in giudizio le loro norme al fine di vedere rispettati i propri diritti anche nei confronti dello Stato; ragion per cui, qualora uno Stato membro non avesse recepito il principio di parità di retribuzione (ex art. 119 Trattato di Roma), sarebbe stato tenuto ad operare un risarcimento nei confronti del cittadino che, a seguito del mancato recepimento, avesse subito un danno.

Ancora, nella sentenza Jenkins del 1981 C-96/80 in primo luogo venne specificato che il divieto di discriminazione rappresenta una delle molteplici estrinsecazioni del più generale principio della parità, principio fondamentale della Comunità europea in base al quale situazioni uguali devono essere ascritte al medesimo trattamento, salvi i casi in cui sussista una giustificazione al trattamento diverso, giustificazione che non può mai essere incarnata dal sesso.

Infine, è d’uopo analizzare la sentenza Marschall (11 novembre 1997, C-409/95) con cui la Corte si è occupata del pubblico impiego,

---

<sup>126</sup> *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963)- Corte di Giustizia C. 26/62.

affermando che nei settori di attività del servizio pubblico in cui le donne impiegate sono di meno rispetto agli uomini (“discriminazione positiva”), è possibile prediligere la scelta delle candidate (donne) se a parità di qualificazione; garantendo in ogni caso l’esame che permette di valutare anche i candidati (uomini), senza una loro esclusione a priori.

Dal punto di vista normativo, invece, una direttiva di cui risulta appropriato discorrere è la Direttiva 76/207/CEE del 9 febbraio 1976, riguardante l'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto concerne l'accesso al lavoro, la formazione, la promozione professionale e le condizioni di lavoro. Con tale atto di diritto derivato il principio della parità di trattamento valica il limite della sola discriminazione in materia di retribuzione e si occupa di vietare ogni forma di discriminazione, fondata sul sesso, tanto quelle dirette quanto quelle indirette, relativamente ai criteri di selezione utilizzati per l'accesso al lavoro, alla formazione professionale, alla promozione e alle condizioni generali di lavoro. Sebbene il concetto di discriminazione indiretta non sia stato definito nella presente direttiva né in altre norme, si può presupporre che voglia indicare una forma di discriminazione conseguente ad un atto normativo che apparentemente risulta neutrale e paritario, ma che nella sua applicazione pratica da luogo all'effetto contrario. Qualora tale effetto non sia giustificato dalle esigenze che vengono in rilievo a seconda della funzione che l’atto si propone di svolgere, la discriminazione si basa unicamente sul sesso. La direttiva, dunque, proibisce sia la discriminazione diretta che quella indiretta in tutte le fasi del processo lavorativo, dunque a partire dalla selezione a finire con la conclusione del contratto di lavoro.

Molte donne sono infatti già riuscite a trovare accesso al mercato del lavoro, ma continuano ad essere svantaggiate perché donne. La direttiva concede la possibilità di attuare le discriminazioni cd. positive, analizzate poco fa, nel limite in cui contribuisce all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne.

Da segnalare anche un'altra direttiva (Direttiva 79/7/CEE del 19 dicembre 1978), per mezzo della quale venne gradualmente attuato il

principio di parità di trattamento anche nell'ambito della sicurezza sul lavoro, in particolare con riguardo ai rischi che possono derivare dall'attività lavorativa: malattia, invalidità, vecchiaia, infortunio sul lavoro, malattie professionali e disoccupazione.

Per quanto concerne invece i trattati avremo dapprima il Trattato di Maastricht (1992), che riformò i Trattati delle Comunità europee risalenti agli anni '50 e istituì l'Unione Europea. Ivi il principio di parità di retribuzione permase nei termini indicati già nel Trattato di Roma.

Dopodiché, nel 1997 subentrò, invece, il Trattato di Amsterdam che comportò un mutamento ragguardevole per la condizione delle donne nell'Unione Europea. Esso accentuò la portata e l'obbligatorietà del divieto della discriminazione fondata sul sesso, elevando la parità tra uomini e donne al rango di diritto fondamentale, includendo tre nuovi articoli: artt. 2, 3 e 6 A. L'art. 2 introduceva il principio di parità tra donne e uomini tra le missioni della Comunità europea (art. 2 TCE), divenendo un principio trasversale da applicare a tutte le politiche comunitarie (art. 3 par. 2 TCE). Il Trattato di Amsterdam ha inoltre costituito una base giuridica che rappresenta il fondamento di una nuova competenza in capo alle istituzioni allo scopo di permettere loro di adottare provvedimenti idonei a combattere ogni forma di discriminazione fondata sul sesso e ad apprestare misure d'incentivazione destinate agli Stati (art. 19 TCE). Per quanto concerne, invece, la parità di retribuzione sono state previste delle azioni positive rispondenti all'esigenza di garantire un'eguaglianza reale ed effettiva (art. 141 TCE).

Per comprendere in maniera effettiva la portata di tale trattato è sicuramente necessario discorrere prima dei cd. Programmi di azione della Commissione, che rispondono all'obiettivo di promuovere il principio della parità di trattamento attraverso apposite misure. La nascita di tali programmi è dovuta sostanzialmente al fatto che la Commissione e il Parlamento non riuscirono a promuovere un atto normativo dotato di vincolatività per gli Stati; fino a quel momento avevano solamente invitato gli Stati membri a porre in essere determinate azioni. I programmi di azione sono stati utilizzati

per la prima volta nel 1981: rispettivamente il primo programma di azione comunitario a medio termine riguarda il lasso di tempo 1981-1985, il secondo 1986-1990, il terzo 1991-1995 e il quarto 1996-2000. L'obiettivo dei Programmi di azione, la promozione della parità di opportunità per le donne e gli uomini, rappresenta uno dei propositi fondamentali dell'Unione Europea e degli Stati membri. Il quarto programma d'azione si proponeva di attuare la politica del "mainstreaming". Traducendo in maniera letterale l'espressione "mainstreaming" si ottiene "entrare nella corrente principale", difatti con tale politica l'UE ha stabilito che il principio delle pari opportunità dovesse essere integrato in tutte le politiche e azioni comunitarie e che nell'adottare ogni decisione si dovesse valutare l'impatto sulla vita delle donne e degli uomini, evidenziando le eventuali differenze che comporta per entrambi. La Commissione nella Comunicazione n. 67 del 21 febbraio 1996 ("Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie") elencò i punti fondamentali e basilari della strategia del mainstreaming: questa definì i settori chiave da programmare al fine di ristabilire parità di condizioni tra i due sessi.

Ad avviso della Commissione i settori in cui bisogna concentrare l'azione comunitaria sono:

- occupazione e mercato del lavoro, per assicurare che la parità operi sia nell'accesso al lavoro che nella conciliazione tra vita familiare e professionale;
- diritti delle persone, cooperazione allo sviluppo, ricerca e scienza, informazione;
- istruzione e formazione: al fine di evitare discriminazioni indirette<sup>127</sup>;
- ricerca e scienze.

L'Unione Europea ha ritenuto opportuno e necessario sollecitare gli Stati membri ad impegnarsi per rimuovere gli ostacoli oggettivi e soggettivi e dar vita a condizioni più favorevoli, migliorare i livelli dell'occupazione,

---

<sup>127</sup> Si v. *retro* p. 63.

eliminare le discriminazioni di genere e di ogni genere.

Le azioni positive sono state riconosciute e ammesse anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta di Nizza), che ha il merito di averle esteso a tutti gli ambiti di competenza UE, non solo a quello professionale. Inserendo il divieto di discriminazione sulla base del sesso (art. 21) e la parità tra donne e uomini (art. 23) all'interno della Carta, l'UE ha fatto sì che questi divenissero a tutti gli effetti diritti fondamentali di tutti gli individui, che prescindono sia dallo svolgimento di un'attività economica che dalla cittadinanza europea.

Da ultimo, per completezza, va dato conto anche del fatto che tutti i successivi Trattati si sono conformati al principio della parità tra uomo donna: nel 2009 il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) all'art. 157 ha nuovamente affermato il principio di parità di retribuzione, disponendo che: "Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. Per retribuzione si intende, a norma del presente articolo, il salario o trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo". Dalla diretta applicazione dell'art. 157 del TFUE, stabilita dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>128</sup>, deriva un vero e proprio diritto di cui godono e beneficiano i singoli, che il giudice nazionale ha l'obbligo di tutelare, a prescindere da quale sia la fonte da cui promana la forma di discriminazione denunciata. L'art. 157 si propone di eliminare, per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, ogni discriminazione fondata sul sesso, con riguardo alla retribuzione principale e a tutti gli ulteriori aspetti ad essa collegati, integrando un principio fondamentale dell'Unione.

---

<sup>128</sup> Sentenza del 3 giugno 2021 (C-624/2019), online al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CJ0624&from=NL>



### 3.2 Il d. lgs. 198/2006: Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna.

Il breve excursus svolto nel paragrafo precedente relativo al mainstreaming a livello europeo risulta utile a comprendere la nascita del nostro Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna. Alla base di tale impresa legislativa sicuramente risiede l'esigenza del nostro legislatore di raccogliere tutto il materiale normativo in materia di pari opportunità in un unico corpus. Ha proceduto, innanzitutto, con la legge delega n. 246 del 28 novembre 2005, il cui art. 6 dispone l'attribuzione di una delega al Governo ad adottare "uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità, secondo i principi, i criteri direttivi e le procedure di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni". Lo stesso art. 6 aggiungeva, inoltre, dei principi specifici deputati ad orientare l'attività del Governo, quali "l'individuazione di 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'articolo 117 della Costituzione". La delega attribuita dal legislatore al governo, dunque, riguardava tutte le forme di discriminazione, rilevabili all'epoca, ma in realtà venne attuata solo con riferimento al genere di lavoratori e lavoratrici, per mezzo della promulgazione del d. lgs. dell'11 aprile 2006 n. 198: Codice delle pari opportunità tra uomo e donna.

Nonostante apparentemente sembrava profilarsi un certo parallelismo tra l'opera del legislatore nazionale e quello comunitario, in realtà tra le due vi erano delle notevoli distinzioni<sup>129</sup>. Il legislatore comunitario, infatti, aveva l'intenzione di disciplinare separatamente le discriminazioni per ragioni di genere e quelle relative ad altri fattori di

---

<sup>129</sup> F. AMATO, M. BARBERA, L. CALAFA', *Codificazioni mancate: riflessioni critiche sul codice delle pari opportunità*, in "Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale", a cura di Marzia Barbera, Milano, Giuffrè Editore, 2007, p. 228.

rischio; mentre, al contrario, il proposito del legislatore nazionale era quello di prendere in considerazione unitariamente le varie discriminazioni. Nonostante tale intenzione iniziale, in realtà, si decise di ripiegare solo sul fattore di genere; per cui ebbe luogo il medesimo esito sia nel contesto comunitario che in quello nazionale. Come giustamente osserva Gisella De Simone è in verità fondamentale disgiungere l'eguaglianza di genere dagli altri ambiti di intervento, in quanto risulta inevitabilmente necessario dotare la lotta avverso le discriminazioni di genere di strumenti propri idonei a raggiungere gli obiettivi che questa persegue in quanto tale<sup>130</sup>. L'eguaglianza tra lavoratori e lavoratrici appare come un fine inevitabile da perseguire; si pensi all'illustre voce di Maria Vittoria Ballestrero che, analizzando l'art. 23 della Carta di Nizza e l'art. 141 Tce, ha rintracciato l'importanza che riveste “la piena partecipazione del genere femminile in condizioni di pari dignità, a tutti i livelli della vita professionale, sociale e politica”, individuandola come la prospettiva da cui muove la strategia comunitaria, prospettiva differente rispetto all'inclusione sociale cui puntano le regole basate su altri fattori di rischio<sup>131</sup>.

### **3.2.1 Le norme di diritto sostanziale presenti nel Codice e i principi che lo hanno ispirato.**

Dopo aver individuato lo scopo che si proponeva il legislatore e che ha portato alla nascita del Codice delle pari opportunità, occorre compiere una disamina relativamente ai principi ispiratori in esso contenuti. Innanzitutto, il d. lgs. n. 198/2006 inizia con il Libro I (Disposizioni per la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna); il Titolo I di tale libro, recante le disposizioni generali, contiene un solo articolo, il quale afferma: “Le disposizioni del presente decreto hanno ad oggetto le misure volte ad eliminare ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso che

---

<sup>130</sup> G. DE SIMONE, *Eguaglianze e nuove differenze nei lavori flessibili, fra diritto comunitario e diritto interno*, in LD, 2004, p. 538.

<sup>131</sup> M. V. BALLESTRERO, *Eguaglianza e differenze nel diritto del lavoro. Note introduttive*, in Lavoro e diritto, Fasc. 3-4/2004, pp. 519 e ss.

abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo.”

Secondo alcuni<sup>132</sup>, dal momento che tale articolo fa riferimento alla tutela di diritti umani di un soggetto non specificamente individuato, si presenta come una contraddizione rispetto allo scopo correttivo di tale normativa rispetto agli svantaggi che le donne subiscono anche nell'esercizio dei diritti fondamentali. La nozione di discriminazione indicata in tale articolo risulta obsoleta, ancillare; viene definita facendo riferimento alla lesione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, determinando questa come condicio sine qua non dell'effetto discriminatorio. In tale contesto legislativo ai divieti di discriminazione veniva attribuita una concezione strumentale, che ne ha limitato abbondantemente l'operatività. Ad oggi, invece, il diritto antidiscriminatorio beneficia dell'autonomia di tali divieti, operanti anche nell'ambito di diritti o libertà già riconosciuti dall'ordinamento<sup>133</sup>. In altre parole, ogni individuo ha diritto a non essere discriminato; pertanto, mettere in atto una discriminazione va già a ledere un diritto fondamentale riconducibile alla parità di trattamento<sup>134</sup>.

Si può dire che il Codice, a seguito delle numerose modifiche subite nel corso del tempo, intende la parità di trattamento anche come “parità di chance”<sup>135</sup>, vale a dire come uguaglianza sostanziale di possibilità ed occasioni di vita tra uomini e donne, che deve essere garantita in campo politico, economico, socioculturale e, immancabile, in quello dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione.

Inoltre, è d'uopo far notare che la cornice comunitaria, invocata

---

<sup>132</sup> F. AMATO, M. BARBERA, L. CALAFA', *Codificazioni mancate: riflessioni critiche sul codice delle pari opportunità*, op. cit., p. 230.

<sup>133</sup> L. CALAFÀ, sub artt. 3-7, d.lgs. n. 198/06, in *Comm. De Luca Tamajo Mazzotta*, Padova, 2013.

<sup>134</sup> O. LA TEGOLA, in *Riv. giur. lav.*, 2011, p. 180.

<sup>135</sup> Espressione utilizzata in molteplici pronunce della Corte costituzionale, soprattutto con riguardo alle discriminazioni nell'accesso delle donne agli uffici e alle cariche pubbliche (Sentenze nn. 49 del 2003 e 4 del 2010).

inizialmente, nel corpo del testo non viene menzionata, non vengono citati i principi ispiratori né numerose disposizioni in tema di discriminazioni di genere variopinta dettati della carta nelle disposizioni nazionali attuative di direttive comunitari; omette persino dei riferimenti alla politica del mainstreaming.

L'art. 3, ad oggi abrogato, si occupava di istituire la Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna: questa intratteneva un rapporto di stretta collaborazione con il Ministro per le pari opportunità fornendogli "consulenza e supporto tecnico-scientifico nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche di pari opportunità fra uomo e donna, sui provvedimenti di competenza dello Stato, ad esclusione di quelli riferiti alla materia della parità fra i sessi nell'accesso al lavoro e sul lavoro"<sup>136</sup>.

L'art. 8, rubricato Costituzione e componenti, ancora oggi vigente modificato da ultimo con il D.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, mantenne in vita il Comitato Nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici (in breve Comitato Nazionale di Parità), istituito già con la l. 125/1991. Al Comitato è stata attribuita la funzione di promuovere, "nell'ambito della competenza statale, la rimozione delle discriminazioni e di ogni altro ostacolo che limiti di fatto l'uguaglianza tra uomo e donna nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione professionale, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione, nonché in relazione alle forme pensionistiche complementari collettive di cui al Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252"<sup>137</sup>. L'art. 12 ha mantenuto in vigore la figura delle Consigliere e dei Consiglieri nazionali di parità, anche questi sorti per merito della l. 125/1991.

Il Libro secondo è dedicato alle pari opportunità tra uomo e donna nei rapporti etico-sociale e consta di due titoli: il primo che riguarda i rapporti tra i coniugi e il secondo che riguarda il contrasto alla violenza nelle

---

<sup>136</sup> Art. 3 – *Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna*, abrogato dal 16.08.2007, online al sito: <https://app.toga.cloud/codici/codice-delle-pari-opportunita/324/34519/art-3-commissione-per-le-pari-opportunita-fra-uomo-e-donna>

<sup>137</sup> Art. 8 – *Costituzione e componenti*.

relazioni familiari; entrambi contengono solo due disposizioni che rinviano alla disciplina già vigente. Il Libro terzo contiene le norme relative alle pari opportunità nei rapporti economici e consta di due titoli, che hanno ad oggetto rispettivamente il lavoro e l'esercizio dell'attività d'impresa. Gli artt. 25 e ss., nello specifico, si occupano delle discriminazioni di genere e dei relativi divieti, che contengono le precedenti modifiche apportate dal d.lgs. n. 145/05 (provvedimento interno attuativo della direttiva n. 2002/73, da cui sono derivate le attuali nozioni di discriminazione) alla l. n. 125/91 e alla l. n. 903/77. Con riguardo a quanto prospettato dalla legge n. 903/77, è stato ampliato il riferimento all'accesso al lavoro. Il Libro IV è intitolato Rapporti civili e politici, anche questo consta di un solo Titolo: Pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, che richiama solo la l. n. 90/2004 relativa all'elezione dei membri del Parlamento europeo e che tralasciava completamente gli ordinamenti regionali.

Il Codice contiene anche le nozioni dei divieti di discriminazione diretta e indiretta. La disposizione oggi vigente è stata oggetto di riforma nel 2021, parlo dell'art. 25, il quale stabilisce che:

“Costituisce discriminazione diretta, ai sensi del presente titolo, qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento, nonché l'ordine di porre in essere un atto o un comportamento, che produca un effetto pregiudizievole discriminando le candidate e i candidati, in fase di selezione del personale, le lavoratrici o i lavoratori in ragione del loro sesso e, comunque, il trattamento meno favorevole rispetto a quello di un'altra lavoratrice o di un altro lavoratore in situazione analoga. Si ha discriminazione indiretta, ai sensi del presente titolo, quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento, compresi quelli di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro, apparentemente neutri mettono o possono mettere i candidati in fase di selezione e i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a lavoratori dell'altro sesso, salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento

siano appropriati e necessari.

Costituisce discriminazione, ai sensi del presente titolo, ogni trattamento o modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro che, in ragione del sesso, dell'età anagrafica, delle esigenze di cura personale o familiare, dello stato di gravidanza nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti, pone o può porre il lavoratore in almeno una delle seguenti condizioni:

- a) posizione di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori;
- b) limitazione delle opportunità di partecipazione alla vita o alle scelte aziendali;
- c) limitazione dell'accesso ai meccanismi di avanzamento e di progressione nella carriera.”

Tale articolo ha subito varie modifiche del tempo, fino a giungere alla definizione appena indicata da cui si può trarre la conclusione che la discriminazione diretta ha luogo quando un trattamento meno favorevole viene operato nell'ambito di situazioni analoghe, ovvero quando la condotta pregiudizievole viene posta in essere esclusivamente in ragione del sesso<sup>138</sup>. Loredana Ferluga<sup>139</sup>, ricostruendo la normativa relativa ai divieti di discriminazioni per ragioni di genere, riporta l'opinione di gran parte della dottrina, dotata di autorevolezza, secondo la quale la definizione che il Codice ci offre di discriminazione diretta riporta l'opinione di autorevole dottrina secondo la quale la definizione adottata dal Codice delle pari opportunità è differente da quella offertoci dalle direttive comunitarie, nelle quali la fattispecie discriminatoria si caratterizza per la possibilità di effettuare un giudizio di comparazione sia con una situazione esistente che con una meramente ipotetica. Il concetto di discriminazione indiretta, invece, era contenuto inizialmente nell'art. 4, l. n. 125/91, poi trasposto nel d.lgs. n. 145/05, e oggi nell'art. 25. Si tratterebbe di una situazione di particolare svantaggio inflitta ai lavoratori di un determinato sesso, nascente

---

<sup>138</sup> L. CALAFÀ, sub art. 25, d. lgs. n. 198/06, in *Comm. De Luca Tamajo Mazzotta, op. cit.*; L. SCARANO, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, pp. 994 ss..

<sup>139</sup> L. FERLUGA, *I divieti di discriminazioni per ragioni di genere*, in “*Dirittifondamentali.it*”, Fascicolo 1/2021, online al sito: <http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2021/02/Ferluga-I-divieti-di-discriminazione-per-motivi-di-genere.pdf>

dalla condotta apparentemente neutra del datore di lavoro: sostanzialmente si tratta di una condotta (criterio, atto, patto, prassi, comportamento) che apparentemente non risulta stia violando alcuna norma, ma indirettamente produce un trattamento che svantaggiano i lavoratori di un determinato sesso<sup>140</sup>. È importante evidenziare che anche in questo caso può assumere rilevanza anche un comportamento solo potenziale e che, però, la definizione di discriminazione indiretta non è assoluta, nel senso che l'atto discriminatorio deve essere giustificato e, se vogliamo, tollerato, quando richieda "requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari".

Lo stesso art. 25 indica altresì una pluralità di situazioni che costituiscono diretta espressione della discriminazione diretta, quali i trattamenti sfavorevoli motivati dallo stato di gravidanza, da quello di maternità o paternità, anche adottive, e dall'esercizio dei diritti che ne conseguono. Tra tali situazioni che possono conseguire da un trattamento sfavorevole, ai sensi della lett. c del comma 2-bis, è presente anche la "limitazione dell'accesso ai meccanismi di avanzamento e di progressione nella carriera", che da sempre, laddove si parli di discriminazione sessuale, trova riscontro nella pubblica amministrazione, in cui, ricordiamo, la difficoltà del genere femminile è quella di raggiungere ruoli apicali e dirigenziali. Un'ulteriore fattispecie contenuta nel medesimo articolo, al comma 1, è quella del cd. ordine di discriminare, la quale si riferisce alle attività oggetto di ordine da parte del datore di lavoro nei confronti dei suoi dipendenti o collaboratori, che si trovano ad eseguirle comminando ad altri dipendenti di sesso maschile o femminile un trattamento sfavorevole; in questo caso ci troviamo di fronte ad un'ipotesi di discriminazione diretta nonché di responsabilità concorrente tra i soggetti agenti.

In particolare, è altrettanto importante notare che l'art. 25 attribuisce rilevanza anche alla sola ipotetica discriminazione: vale a dire che non è necessario che questa si concretizzi in maniera effettiva, essendo già

---

<sup>140</sup> L. CALAFÀ, sub art. 25, D. Lgs. n. 198/06, in *Comm. De Luca Tamajo Mazzotta, op. cit.*

sufficiente che un determinato atto sia idoneo in astratto a provocare uno svantaggio.

E' opportuno segnalare altresì l'art. 27, rubricato "Divieti di discriminazione nell'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e nelle condizioni di lavoro", modificato nel 2013, il quale, oltre a prevedere esplicitamente i divieti di discriminazione, sia diretta che indiretta, nelle varie fasi del rapporto lavorativo, al comma 5 si riferisce espressamente anche al pubblico impiego: "Nei concorsi pubblici e nelle forme di selezione attuate, anche a mezzo di terzi, da datori di lavoro privati e pubbliche amministrazioni la prestazione richiesta dev'essere accompagnata dalle parole "dell'uno o dell'altro sesso", fatta eccezione per i casi in cui il riferimento al sesso costituisca requisito essenziale per la natura del lavoro o della prestazione."; prevedendo, dunque, una formalità, che potrebbe apparire inutile, ma che in realtà serve a rafforzare i divieti di cui agli altri commi. Inoltre, tale articolo prevede anche delle possibilità di deroga al divieto di discriminazione nell'accesso al lavoro: tale derogabilità si configura quando il sesso è condizione determinante, quando si attegga a requisito professionale; il compito di individuare le ipotesi che consentono ciò è attribuito alla contrattazione collettiva.

Dall'art. 28 all'art. 30-bis sono poi previsti specifici divieti: l'art. 28<sup>141</sup> vieta le discriminazioni retributive; l'art. 29<sup>142</sup> vieta le discriminazioni nella prestazione lavorativa e nella progressione di carriera; l'art. 30 impone il divieto di discriminazione nell'accesso alle prestazioni previdenziali e specifica al comma 5 che "La disposizione di cui al comma 4<sup>143</sup> si applica

---

<sup>141</sup> "E' vietata qualsiasi discriminazione, diretta e indiretta, concernente un qualunque aspetto o condizione delle retribuzioni, per quanto riguarda uno stesso lavoro o un lavoro al quale è attribuito un valore uguale.

I sistemi di classificazione professionale ai fini della determinazione delle retribuzioni debbono adottare criteri comuni per uomini e donne ed essere elaborati in modo da eliminare le discriminazioni."

<sup>142</sup> "E' vietata qualsiasi discriminazione fra uomini e donne per quanto riguarda l'attribuzione delle qualifiche, delle mansioni e la progressione nella carriera."

<sup>143</sup> "Le prestazioni ai superstiti, erogate dall'assicurazione generale obbligatoria, per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, gestita dal Fondo pensioni per i lavoratori dipendenti, sono estese, alle stesse condizioni previste per la moglie dell'assicurato o del pensionato, al marito dell'assicurata o della pensionata."



anche ai dipendenti dello Stato e di altri enti pubblici nonché in materia di trattamenti pensionistici sostitutivi ed integrativi dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti e di trattamenti a carico di fondi, gestioni ed enti istituiti per lavoratori dipendenti da datori di lavoro esclusi od esonerati dall'obbligo dell'assicurazione medesima, per lavoratori autonomi e per liberi professionisti.”; infine, l’art. 30bis riguarda il divieto di discriminazione nelle forme pensionistiche complementari collettive e le differenze di trattamento consentite.

E’ con l’articolo successivo che si entra nel cuore delle disposizioni dedicate al divieto di discriminazione nel pubblico impiego: l’art. 31 riguarda il divieto di discriminazione nell'accesso al pubblico impiego e stabilisce che “La donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge. L'altezza delle persone non costituisce motivo di discriminazione nell'accesso a cariche, professioni e impieghi pubblici ad eccezione dei casi in cui riguardino quelle mansioni e qualifiche speciali, per le quali è necessario definire un limite di altezza e la misura di detto limite, indicate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, le organizzazioni sindacali più rappresentative e la Commissione per la parità tra uomo e donna, fatte salve le specifiche disposizioni relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.”, facendo proprio un principio generale giunto nel nostro ordinamento già troppo tardi.

### **3.2.2 La tutela giurisdizionale approntata dal d. lgs. 198/06.**

Già un lustro prima dell’emanazione del Codice delle Pari Opportunità, con il d. lg. 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego) la competenza giurisdizionale sulla generalità delle controversie relative al pubblico impiego, ai sensi dell’art. 63 comma 1, 2, 2bis e 3<sup>144</sup>, è stata

---

<sup>144</sup> Art. 63 - Controversie relative ai rapporti di lavoro.

“Sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2,

definitivamente attribuita al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro, escludendo così il giudice amministrativo; salvo quelle eccezioni indicate all'art. 3, quali i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia e Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Per tale ragione le norme di carattere processuale non presentano particolari distinzioni tra il lavoro privato e il lavoro pubblico. E' palese che la tutela giudiziaria rappresenta un aspetto fondamentale della normativa antidiscriminatoria, le disposizioni che permettono di far valere il proprio diritto alla parità di trattamento, in via giudiziale o stragiudiziale, sono contenute negli artt. 36 e ss. del d. lgs. 198/06.

Innanzitutto è importante ricordare che ogni violazione delle disposizioni che vietano le discriminazioni sessuali dà luogo alla possibilità di agire in giudizio. La prima norma che si occupa di ciò è l'art. 36 che ha sostituito l'art. 4 del d. lgs. 125/1991 e a sua volta è stata poi modificata, in

---

ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti. Quando questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica, se illegittimi. L'impugnazione davanti al giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo.

Il giudice adotta, nei confronti delle pubbliche amministrazioni, tutti i provvedimenti, di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati. Le sentenze con le quali riconosce il diritto all'assunzione, ovvero accerta che l'assunzione è avvenuta in violazione di norme sostanziali o procedurali, hanno anche effetto rispettivamente costitutivo o estintivo del rapporto di lavoro. Il giudice, con la sentenza con la quale annulla o dichiara nullo il licenziamento, condanna l'amministrazione alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, e comunque in misura non superiore alle ventiquattro mensilità, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative. Il datore di lavoro è condannato, altresì, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

Nel caso di annullamento della sanzione disciplinare per difetto di proporzionalità, il giudice può rideterminare la sanzione, in applicazione delle disposizioni normative e contrattuali vigenti, tenendo conto della gravità del comportamento e dello specifico interesse pubblico violato. Sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie relative a comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, e le controversie, promosse da organizzazioni sindacali, dall'ARAN o dalle pubbliche amministrazioni, relative alle procedure di contrattazione collettiva di cui all'articolo 40 e seguenti del presente decreto.”.

primo luogo, dal decreto legislativo n. 5 del 2010 e, successivamente, nel 2015. Trattasi di una norma aperta che, nella sua formulazione vigente<sup>145</sup>, disciplina un'azione individuale da promuovere a seguito di qualunque discriminazione posta in essere in violazione dei divieti previsti dallo stesso decreto. Si può anche tentare la conciliazione nelle forme previste dai CCNL o, in alternativa, promuovere il tentativo di conciliazione di cui all'art. 410 cpc o di cui all'art. 66 TUPI, anche tramite i Consiglieri di parità. La norma prevede una forma di tutela di natura sommaria, a contenuto inibitorio e ripristinatorio<sup>146</sup>. Deve essere presentata al Tribunale, in funzione di Giudice del lavoro o al TAR, direttamente dal lavoratore o, per sua delega, dalle Organizzazioni Sindacali o dai Consiglieri di parità.

L'art. 37 prevede invece un'azione collettiva che si può promuovere dinanzi al Giudice del Lavoro o al TAR, in via ordinaria o d'urgenza, direttamente dai Consiglieri o dalle Consigliere di Parità regionali e/o nazionali<sup>147</sup> (in base alla dimensione territoriale del caso) e dagli enti esponenziali qualora rilevino l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, diretti o indiretti, di carattere collettivo. Entrambe le forme di tutela giurisdizionale sono governate dalla medesima ratio: la cessazione della condotta illegittima in quanto discriminatoria, il ripristino della

---

<sup>145</sup>“Chi intende agire in giudizio per la dichiarazione delle discriminazioni poste in essere in violazione dei divieti di cui al capo II del presente titolo, o di qualunque discriminazione nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione professionale, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione, nonché in relazione alle forme pensionistiche complementari collettive di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, e non ritiene di avvalersi delle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi, può promuovere il tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile o, rispettivamente, dell'articolo 66 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche tramite la consigliera o il consigliere di parità della città metropolitana e dell'ente di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 o regionale territorialmente competente.

Ferme restando le azioni in giudizio di cui all'articolo 37, commi 2 e 4, le consigliere o i consiglieri di parità delle città metropolitane e degli enti di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 e regionali competenti per territorio hanno facoltà di ricorrere innanzi al tribunale in funzione di giudice del lavoro o, per i rapporti sottoposti alla sua giurisdizione, al tribunale amministrativo regionale territorialmente competenti, su delega della persona che vi ha interesse, ovvero di intervenire nei giudizi promossi dalla medesima.”

<sup>146</sup> V. BEGHINI, *La giurisprudenza italiana sulle discriminazioni di genere. L'azione individuale sommaria contro le discriminazioni di genere in alcune pronunce di merito*, in *“Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”*, Fascicolo 4/2008, pp. 813-819.

<sup>147</sup> V. CANDIDI TOMMASI, *La Consigliera ed il Consigliere di parità e l'azione collettiva*, in G. DE MARZO, M. CAPPONI (a cura di), *Contrastare le discriminazioni*, Firenze, 2011, viene posto in rilievo il ruolo di ente istituzionale legittimato ad agire a tutela dei lavoratori o delle lavoratrici della Consigliera di parità in tali azioni.

situazione precedente ed il risarcimento del danno, anche non patrimoniale.

L'art. 40 discorre dell'onere della prova: "Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico relativi alle assunzioni, ai regimi retributivi, all'assegnazione di mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera ed ai licenziamenti, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso, spetta al convenuto l'onere della prova sull'insussistenza della discriminazione.". Al ricorrente spetta, dunque, il compito di fornire degli elementi dai quali si possa desumere l'esistenza di atti, patti, comportamenti discriminatori; al contrario, il convenuto è gravato dall'onere della prova contraria, riguardante, dunque, l'insussistenza di tali fattispecie. L'inversione dell'onere della prova nei giudizi antidiscriminatori è di matrice comunitaria. La giurisprudenza maggioritaria è dell'avviso che non ci troviamo dinanzi ad una vera e propria inversione dell'onere della prova, bensì di una "mera attenuazione del regime ordinario". Tale orientamento è stato sostenuto dalla Corte di Cassazione in numerose sentenze (ex pluribus sentenze n. 14206 del 2013, n. 17832 del 2015, n. 25543 del 2018 e n. 20253 del 2021), secondo le quali "il D. Lgs. n. 198 del 2006, art. 40, non stabilisce un'inversione dell'onere probatorio, ma solo un'attenuazione del regime ordinario, prevedendo a carico del soggetto convenuto, in linea con quanto disposto dall'art. 19 della direttiva 2006/54/CE, l'onere di fornire la prova dell'inesistenza della discriminazione, solo una volta che il ricorrente abbia fornito al giudice elementi di fatto idonei a fondare la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso". Dello stesso avviso anche l'interpretazione che offre la Corte di Giustizia (CGUE 19 ottobre 2017 in causa C – 531/15 Otero Ramos; CGUE 21 luglio 2011, Kelly, C-104/10,) relativamente all'art. 19 della richiamata direttiva: questa ha rilevato che "spetta alla lavoratrice che ritenga lesa dall'inosservanza, nei propri confronti, del principio della parità di trattamento dimostrare, dinanzi ad un organo giurisdizionale ovvero dinanzi a qualsiasi altro organo competente, fatti od elementi di prova in base ai

quali si possa presumere che ci sia stata discriminazione diretta o indiretta”. Solo qualora la lavoratrice sia stata in grado di provare tali circostanze, ha luogo “un’inversione dell’onere della prova e spetta alla controparte dimostrare che non vi sia stata violazione del principio di non discriminazione”.

L’indagine sulla discriminazione si può definire come connotata da una netta oggettività<sup>148</sup>, in quanto prescinde in via assoluta dall’elemento soggettivo: non viene valutata l’intenzionalità, si tiene conto solo ed esclusivamente del pregiudizio arrecato al lavoratore, non avendo riguardo neppure alla ragione che ha determinato la condotta del datore di lavoro<sup>149</sup>. Il giudizio antidiscriminatorio si caratterizza per la neutralità che presenta: nel senso che, pur essendo nato a tutela del “sesso debole”, può essere utilizzato anche dagli uomini che subiscano delle condotte discriminatorie in ragione del proprio sesso. Infine, altra caratteristica del giudizio antidiscriminatorio è la sua assolutezza, in quanto sono consentite deroghe solo in specifici casi previsti tassativamente dalla legge<sup>150</sup>.

Relativamente all’apparato sanzionatorio previsto per le ipotesi di violazione della normativa antidiscriminatoria, la modifica che il Codice ha subito nel 2010 ha ampliato notevolmente la cornice delle condotte sanzionabili, stabilendo altresì la rilevanza penale delle discriminazioni in tema di formazione professionale. La sanzione prevista sia per le discriminazioni individuali che per quelle collettive è di natura pecuniaria, trattandosi semplicemente di un’ammenda. Il provvedimento del giudice che va ad approntare tutela al diritto leso e fatto valere nell’ambito delle azioni antidiscriminatorie non possiede efficacia reintegratoria, in quanto non comporta il ritorno immediato alla posizione lesa, ma si caratterizza in

---

<sup>148</sup> E’ pacifico in dottrina che la discriminazione diretta sia connotata da una certa oggettività. Si v. M. BARBERA, *Discriminazioni ed uguaglianza nel rapporto di lavoro*, Univ. Brescia-Dip. scienze giuridiche, Giuffrè, 1991; S. SCARPONI, *La parità di genere nel lavoro e le nuove frontiere dell’antidiscriminazione*, in S. SCARPONI (a cura di), *Diritto e genere. Temi e questioni*, “Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza”, n. 45, 2020, pp. 51 ss.

<sup>149</sup> C. LA MACCHIA, sub art. 27, d.lgs. n. 198/06, in *Comm. De Luca Tamajo Mazzotta*, *op. cit.*

<sup>150</sup> La possibilità di deroga esclusivamente al verificarsi di fattispecie tassativamente previste dalla legge è indicata al comma 4 dell’art. 27 del d.lgs. n. 198/06: “Eventuali deroghe alle disposizioni dei commi 1, 2 e 3 sono ammesse soltanto per mansioni di lavoro particolarmente pesanti individuate attraverso la contrattazione collettiva.”

senso interdittivo in quanto finalizzata ad una rimessa in pristino delle condizioni di pari opportunità tra uomo e donna nel rapporto lavorativo.

### **3.3 Lo strumento del gender mainstreaming e le azioni positive nella Pubblica Amministrazione nella cornice elaborata dal Testo Unico sul Pubblico Impiego (D. Lgs. 165/01) e dal Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna (D. Lgs. 198/06).**

Il codice delle pari opportunità ha subito delle modifiche nel 2010 nel 2015 e da ultimo nel 2022, difatti nelle disposizioni di cui sopra ho citato il testo attualmente vigente. In particolare, in tema di gender mainstreaming assumono rilevanza le modifiche apportate nel 2010 con il decreto legislativo numero 5, al fine di trasporre nel nostro ordinamento la direttiva numero 54 del 2006.

Per assicurare l'eguaglianza formale è sufficiente il divieto di discriminazione ma per accompagnare a questa l'eguaglianza sostanziale è necessario prendere in considerazione altri strumenti, come appunto quella delle azioni positive e del gender mainstreaming. La tecnica del mainstreaming prevede l'attivazione di una politica di genere da considerare come una prospettiva per valutare tutte le altre politiche; verificando in concreto quali sono gli effetti che una determinata decisione o un determinato programma produrrebbero nei confronti degli uomini e delle donne.<sup>151</sup> In altri termini, il funzionamento del mainstreaming è basato sull'integrazione della politica di genere in tutte le altre politiche. Si tratta di uno strumento utilizzato sia nel lavoro privato che in quello pubblico, che prevede la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini rappresenti un obiettivo da tenere presente nella formulazione e attuazione

---

<sup>151</sup> G. DE SIMONE, *Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina dei rapporti di lavoro*, op. cit., pp. 228-229.

di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche ed attività. In attuazione di tale principio, è stabilito che “nella riorganizzazione, nel miglioramento, nello sviluppo e nella valutazione dei processi politici gli attori abitualmente coinvolti nelle attività di formulazione delle politiche devono tener conto della prospettiva della parità di genere”, allo scopo di ponderare qual è il diverso impatto che la misura adottata ha sulla vita di uomini e donne “in tutte le politiche, a tutti i livelli ed in ogni fase”<sup>152</sup>.

Le azioni positive non riguardano solo il gender gap, in quanto si configurano come strumenti finalizzati a rimuovere condizioni di disuguaglianza che producono una discriminazione in capo ad una collettività determinata e identificabile. Nell’ordinamento giuridico italiano le prime azioni positive di genere sono state introdotte in materia di accesso alle cariche elettive e con la Legge n. 125 del 1991. Proprio relativamente a tali normative la Corte costituzionale si è espressa numerose volte in pronunce che hanno ricostruito i limiti e l’ammissibilità delle azioni positive di genere. Queste, difatti, trovano un vero e proprio fondamento nella Costituzione, all’art. 3 comma 2, laddove afferma che lo Stato ha il compito “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.” e la Corte Costituzionale<sup>153</sup> le ha qualificate come lo strumento più potente per realizzare quanto disposto da tale articolo.

L’ art. 42 del Codice definisce le azioni positive di genere come “misure volte alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità, nell’ambito della competenza statale” e “dirette a favorire l’occupazione femminile e realizzare l’uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro”: per il tramite di tali misure si attribuisce un vantaggio ad una categoria di base sfavorita, al fine di

---

<sup>152</sup> Trattasi della definizione di gender mainstreaming condivisa a livello europeo, elaborata dal Consiglio d’Europa nel documento “*Gender Mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices*”, Strasburgo, 1998, online al sito: <https://eige.europa.eu/library/resource/cid.001050447cid>.

<sup>153</sup> Sent. n. 109/1993, online al sito: <https://www.giurcost.org/decisioni/1993/0109s-93.html>.

controbilanciare la situazione di svantaggio e diseguaglianza; tant'è che alcune autori per definirle utilizzano l'espressione "diritto diseguale"<sup>154</sup>, in quanto si concretizzano in strumenti che, per ridare uguaglianza, mettono in atto una disparità. Si tratterebbe di un diritto, oltre che diseguale, anche "attivo" in quanto idoneo ad incidere sulla realtà sociale, economica e culturale, tramite delle strutture giuridiche. La dottrina, dunque, non si è espressa solo in senso favorevole rispetto alle *affirmative actions*; non è mancato chi le ha classificate come discriminatorie, in quanto apportano vantaggio ad un gruppo, discriminandone un altro, e ha parlato di *reverse discrimination*. Ciononostante, la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie sono bendisposte nei confronti delle azioni positive e le interpretano in un "quadro più ampio ed articolato" come "misure normative volte ad eliminare la situazione di disuguaglianza ripristinando uguali condizioni di partenza"<sup>155</sup>.

Pare che le *affirmative actions* appaiano legittime solo se rispettano determinati requisiti: devono essere proporzionate e adeguate rispetto allo scopo che perseguono, devono essere limitate temporalmente (vale a dire che, dato il loro essere discriminatorie, non devono perdurare oltre il raggiungimento dell'obiettivo) e non devono incidere su diritti fondamentali (in sostanza, non può accadere che per bilanciare una situazione di svantaggio si crei una disparità avente ad oggetto un diritto fondamentale)<sup>156</sup>. Inoltre, le azioni positive risultano ammissibili solo allorquando riducono le disparità presenti assicurando che vi sarà una parità di opportunità (c.d. azioni deboli), ma non anche un risultato certo (c.d.

---

<sup>154</sup> A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002. Si veda anche G. DE SIMONE, *Obiettivi e tecniche del diritto diseguale nei confronti dei lavoratori svantaggiati*, in M.V. BALLESTRERO, G.G. BALANDI (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Il Mulino, Bologna, 2005 e M. CAIELLI, *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Jovene, Napoli, 2008.

<sup>155</sup> A. DEFFENU, *Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo tra giudice costituzionale e legislatore*, op. cit.; L. LORELLO, *La dialettica tra giudice costituzionale e legislazione sulla parità di genere*, online al sito: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 28 luglio 2021.

<sup>156</sup> M. AINIS, "Cinque regole per le azioni positive", in *Quad. cost.*, 1999, 359 ss., individua cinque condizioni di ammissibilità costituzionale delle azioni positive: ragionevolezza, transitorietà, irretroattività, giustificazione, gradualità.



azioni forti)<sup>157</sup>.

Le azioni positive definite dall'art. 42 del d. lg. 198/06 possono essere promosse dai soggetti indicati nell'art. 43<sup>158</sup>: Consigliere e Consiglieri di parità, centri per la parità e le pari opportunità a livello nazionale, locale e aziendale, centri per l'impiego, datori di lavoro pubblici e privati, centri di formazione professionale, organizzazioni sindacali nazionali e territoriali.

Per il settore pubblico, inoltre, il legislatore ha previsto l'obbligo di adozione di "Piani Triennali di azioni positive" (art. 48), con l'obiettivo finale di "assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne" e "promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate", operando a tal proposito "nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi" e favorendo "il riequilibrio della presenza femminile". Il legislatore ha, dunque, anche stabilito un vincolo in dati numerici per quanto concerne gli obiettivi prefissati dai piani. I piani Triennali di azioni positive, nell'ambito del sistema delle fonti, sono stati inquadrati nella categoria degli atti organizzativi in regime di diritto pubblico; trattasi, dunque, di atti di alta amministrazione adottati dagli uffici di vertice che si occupano, tra le altre cose, di organizzare il funzionamento dell'intera amministrazione. Essi avrebbero natura di atti amministrativi generali, nello specifico sarebbero

---

<sup>157</sup> Nell'ambito delle azioni positive si usa distinguere tra quelle "forti" o "di risultato", e quelle "deboli", deputate a garantire l'eguaglianza di opportunità. In particolare in dottrina M. V. BALLESTRERO, *Le azioni positive fra eguaglianza e diritto diseguale*, in *Legge 10 aprile 1991, n. 125, Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro, Commentario sistematico* a cura di M.V. Ballestrero e T. Treu, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1994, si domanda se "pari opportunità" significhi eguaglianza nei punti di partenza o anche nei risultati e, cioè, se si debba solamente mettere in condizione il gruppo svantaggiato di poter competere ad armi pari o se si debba arrivare alla "prestituzione di risultati" non altrimenti conseguibili.

<sup>158</sup> "Le azioni positive di cui all'articolo 42 possono essere promosse dal Comitato di cui all'articolo 8 e dalle consigliere e dai consiglieri di parità di cui all'articolo 12, dai centri per la parità e le pari opportunità a livello nazionale, locale e aziendale, comunque denominati, dai centri per l'impiego, dai datori di lavoro pubblici e privati, dai centri di formazione professionale, delle organizzazioni sindacali nazionali e territoriali, anche su proposta delle rappresentanze sindacali aziendali o degli organismi rappresentativi del personale di cui all'articolo 42 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165."

atti di programmazione, sovraordinati rispetto ai provvedimenti riguardanti la stessa materia<sup>159</sup>.

I Piani devono essere specificamente corredati anche delle varie attività che le Pubbliche Amministrazioni si propongono di porre in essere. Da alcuni autori è stato rimarcato il carattere della rigidità apportato al sistema delle azioni positive dall'obbligatorietà degli interventi nell'ambito del pubblico impiego; tuttavia, un certo margine di discrezionalità permane nella definizione dei contenuti, andando così a bilanciare e attenuare tale rigidità<sup>160</sup>. Altrettanto meritevole di alcune considerazioni è l'ulteriore obbligo previsto relativo all'adeguata motivazione che il datore di lavoro (P. A.) deve dare qualora, nel caso di assunzioni e promozioni professionali, scelga l'aspirante lavoratore di sesso maschile<sup>161</sup>, a parità di preparazione e qualificazione con i candidati dell'altro sesso. Le modalità di accesso al pubblico impiego sono governate dalla regola generale secondo cui la scelta deve ricadere sul migliore candidato al fine di garantire il buon andamento, l'efficienza e l'efficacia, propri dell'azione pubblica ai sensi dell'art. 97 della Costituzione; per tale ragione, appare ovvio che la scelta del candidato di sesso maschile, a scapito di una candidata di sesso femminile, possa essere legittima solo se giustificata da una migliore preparazione e da una maggiore qualificazione.

Tale previsione normativa ha suscitato notevole interesse da parte degli interpreti, in quanto richiama delle tematiche su cui verte ampia giurisprudenza europea. L'obbligo di motivazione è assolutamente obbligatorio, non si può prescindere dall'applicare tale misura in quanto, in tal modo, si valorizza la visione teleologica, mettendo in risalto lo scopo principe, ovvero riequilibrare la situazione di svantaggio posta a carico delle

---

<sup>159</sup> I. MILIANTI, sub art. 48, d.lgs. n. 198/06, in *Comm. De Luca Tamajo Mazzotta*, op. cit.; L. ZOPPOLI, in L. GAETA – L. ZOPPOLI (a cura di), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive. Commentario alla Legge 10 aprile 1991, n. 125*, Torino, 1992.

<sup>160</sup> S. SCARPONI - E. STENICO, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, op. cit., p. 442.

<sup>161</sup> Art. 48, comma 1 – “[...] A tale scopo, in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita ed adeguata motivazione.”

donne, dunque, in altre parole, riequilibrarne la presenza. L'obbligo di motivazione non è limitato al momento finale dell'assunzione in cui il datore di lavoro opera la sua scelta, ma deve essere rispettato in tutte le valutazioni intermedie, che il datore compie prima di procedere alla scelta del candidato, in ordine ad ogni requisito in particolare. Tale meccanismo fa sì che la motivazione sia dettagliata e risponda al carattere della trasparenza<sup>162</sup>, ma soprattutto che venga rafforzata e agevolata l'operatività del divieto di discriminazione, consentendone il buon funzionamento.<sup>163</sup>

In secondo luogo, un'ulteriore previsione che rafforza l'efficacia della normativa antidiscriminatoria è da rinvenire nell'art. 6 del d. lg. 165/2001 (TUPI): al comma 6 è stata introdotta una sanzione consistente nell'impossibilità di assumere nuovo personale ogni qualvolta le Pubbliche Amministrazioni non adempiano agli obblighi posti a loro carico. Nel dettaglio, tale disposizione prevede che le amministrazioni pubbliche adottino il piano triennale dei fabbisogni di personale, in cui indicheranno la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione, e, dopodiché, in base a questo, provvedano a determinare l'organizzazione degli uffici; in tale fase può per l'appunto accadere che la P.A. abbia la necessità di regolare nuovamente l'organico perché, ad esempio, ci si trova dinanzi ad un'eccedenza di personale o, al contrario, a dei posti vacanti: in tal caso, deve provvedere alla rimodulazione nel rispetto dei limiti e degli obblighi imposti dalla legge, pena la sanzione di cui al comma 6. Nella precedente disciplina non era presente un'apposita sanzione, motivo per il quale è stata avvertita come necessaria nelle riforme degli anni 2000. Si tratta di una sanzione perfettamente in linea e coerente con l'intera disciplina antidiscriminatoria in quanto si occupa semplicemente di potenziare il concetto secondo cui la composizione dell'organico di un'amministrazione deve sempre e comunque misurarsi con il principio della parità di opportunità tra i due sessi<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> I. MILIANTI, sub art. 48, d.lgs. n. 198/06, in *Comm. De Luca Tamajo Mazzotta, op. cit.*

<sup>163</sup> S. SCARPONI – E. STENICO, in M. BARBERA (a cura di), *op. cit.*, pp. 444-445.

<sup>164</sup> *Ivi*, p. 442.

L'art. 48 del D. Lgs. 198/06 specifica, al secondo e ultimo comma<sup>165</sup>, che è necessario leggerlo in combinato disposto con l'art. 57 del TUPI, modificato significativamente dalla l. n. 183/10. Quest'ultima, cosiddetta Collegato Lavoro, costituisce un provvedimento di notevole importanza collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013. Questo ha conferito alcune deleghe al Governo, abbastanza ampie, e diverse disposizioni in esso contenute rappresentano degli interventi importantissimi nel settore giuslavoristico. Le deleghe al governo avevano ad oggetto l'accessibilità anticipata al trattamento pensionistico per i lavoratori dipendenti nell'ambito di lavori caratterizzati da elevati livelli di stress psico-fisico<sup>166</sup>; il riordinamento di una serie di enti sottoposti alla vigilanza del Ministero del lavoro e la riqualificazione dei poteri di vigilanza; riforme in materia di congedi, aspettative e permessi fruibili dai dipendenti pubblici e privati<sup>167</sup>; l'armonizzazione delle disposizioni relative alla previdenza e assistenza del corpo dei Vigili del fuoco.

Invece, per quanto concerne la materia delle pari opportunità, quest'ultima, ha introdotto i *Comitati Unici di Garanzia (CUG)*, che hanno sostituito i precedenti Comitati per la Pari Opportunità e i Comitati per il Mobbing previsti originariamente dal d. lgs. 165/01, riunendo le competenze di entrambi in un unico organo. La denominazione dell'organo, per esteso Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità e la valorizzazione del benessere del lavoratore e contro le discriminazioni, permette di comprendere che esso adempie ad una varietà di compiti, svolgendo funzioni in sé consultivi, propositivi, di verifica, nonché di collaborazione con la Consigliera o il Consigliere Nazionale di Parità. Con riguardo alla funzione consultiva, il CUG agisce per prevenire eventuali discriminazioni mediante la formulazione di pareri sugli atti dell'amministrazione relativi all'organizzazione, alla formazione professionale dell'organico, sui criteri di valutazione del personale e così via. Quanto alla funzione propositiva, il CUG, tra le altre cose, predispone

---

<sup>165</sup> “[...] Resta fermo quanto disposto dall'articolo 57, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.”

<sup>166</sup> Delega esercitata con il D. Lgs. 167/2011 relativo ai lavori cd. usuranti.

<sup>167</sup> Delega esercitata con il D. Lgs. 119/2011.

Piani di azioni positive finalizzati a promuovere l'uguaglianza sul lavoro tra i due sessi, nonché a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazione, violenze morali o psicologiche, mobbing, disagio organizzativo. Nell'ambito dei compiti di verifica, il CUG con cadenza annuale, entro il 30 marzo, svolge una relazione che deve descrivere in che stato versa l'attuazione del Piano triennale di azioni positive, monitorare l'attribuzione dei vari incarichi, delle indennità e delle posizioni organizzative per verificare che non sussistano eventuali differenze retributive tra uomini e donne. Il CUG deve, inoltre, occuparsi di verificare che non sussistano forme dirette o indirette di violenza o discriminazione nel luogo di lavoro pubblico; è prevista, infatti, per far sì che tale funzione di verifica risulti efficace, che il Presidente del Comitato, unitamente all'ufficio competente per la gestione del personale, promuova la costituzione di un Nucleo di ascolto organizzato interno all'amministrazione.

Nella versione originaria, il principio di pari opportunità tra uomo e donna era collocato in varie disposizioni normative del decreto; ad oggi, invece, è integrato in quello che è l'obiettivo generale della normativa, vale a dire contrastare qualunque forma di discriminazione e di violenza. La disciplina attuale si propone ottimizzare la produttività dell'attività lavorativa e l'efficienza delle prestazioni, il tutto collegato alla necessità di offrire la "garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori". Con riguardo al Comitato Unico di Garanzia l'art 57 ha previsto che le Pubbliche Amministrazioni dovessero costituirlo al proprio interno, entro centoventi giorni dalla data in cui è entrato in vigore; inoltre ne ha stabilito la composizione paritetica: vale a dire formato da un componente per ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione, nominato da esse, e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione, in modo tale che venga assicurata la presenza paritaria di entrambi i generi. Il presidente del Comitato unico di garanzia deve essere designato dall'amministrazione. Nel caso in cui

l'amministrazione non costituisca il Comitato unico di garanzia, i suoi dirigenti, incaricati della gestione del personale, incorreranno in responsabilità, da valutare anche alla stregua del raggiungimento degli obiettivi.

La pari opportunità rappresenta, come già acclarato, l'obiettivo da realizzare: una volta raggiunto assume il ruolo di criterio di valutazione dell'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni.

Al fine di realizzare tale obiettivo sono specificamente previste quattro misure dall'art. 57 TUIP:

- La riserva alle donne di almeno un terzo dei posti nelle commissioni di concorso;
- L'adozione di propri atti regolamentari tesi ad assicurare la pari opportunità fra uomini e donne sul lavoro, conformemente alle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Dipartimento della funzione pubblica;
- L'adozione di modalità organizzative che garantiscano la partecipazione delle dipendenti ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale proporzionalmente alla loro presenza in organico, consentendo di conciliare la vita professionale con la vita familiare;
- La possibilità di finanziare programmi di azioni positive e l'attività dei Comitati unici di garanzia nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio.

La dottrina ha qualificato la prima misura come "sistema di quote": la prima tende principalmente a mettere in risalto le competenze femminili e correggere le situazioni di squilibrio, cercando di promuovere la partecipazione femminile alle sedi decisionali. Si tratta di una misura molto incisiva, che rappresenta un'azione positiva indiretta, ritenuta pienamente ammissibile<sup>168</sup>. La terza misura citata, indirettamente, vuole accertarsi che le dipendenti abbiano maggiori opportunità di qualificazione e di carriera e procedere a correggere eventuali squilibri presenti in tale ambito, mirando a

---

<sup>168</sup> S. SCARPONI – E. STENICO, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, *op. cit.*, pp. 440-441.

consentire la fruizione in concreto del beneficio previsto<sup>169</sup>.

Le altre due regole previste non riguardano misure specifiche, come le precedenti, incidenti direttamente sulle dipendenti, più che altro sono indirizzate alla P.A. L'ultima misura elencata non consiste in un impegno incombente sulle P.A., quanto più che altro un invito, un incentivo a finanziare programmi di azioni positive. Quest'ultima non fa altro che evidenziare la netta correlazione tra l'art. 57 TUPI e l'art. 48 del Codice delle Pari Opportunità<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> I. MILIANTI, sub art. 57, d.lgs. n. 165/01, in *Comm. De Luca Tamajo Mazzotta, op. cit.*; M. L. VALLAURI, in M. G. GAROFALO (a cura di), *Lavoro delle donne e azioni positive*, Bari, 2002, pp. 135-158.

<sup>170</sup> M. BRUNI, in G. DE MARZO (a cura di), *Il Codice delle Pari Opportunità*, Milano, 2007, pp. 328-336.

## **Capitolo 4: La condizione femminile nel pubblico impiego nel XXI secolo.**

Sommario:

4.1 Gli strumenti utilizzati dal legislatore per recepire la normativa europea in tema di parità di genere nel pubblico impiego. 4.2 Le strategie europee e il recepimento attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli strumenti di soft law. 4.3 Profili critici e problematici dell'attuale scenario prospettato dalla normativa di settore.

### **4.1 Gli strumenti utilizzati dal legislatore per recepire la normativa europea in tema di parità di genere nel pubblico impiego.**

Con la legge di delegazione europea<sup>171</sup> 2019 il Parlamento ha deciso di attribuire al Governo la delega per il recepimento delle direttive europee

---

<sup>171</sup> Uno dei due strumenti, unitamente alla legge europea, utilizzati per adeguare l'ordinamento interno a quello dell'Unione Europea, introdotti con la l. n. 134/2012. Contiene sostanzialmente una delega proveniente dal Parlamento e rivolta al Governo volta a recepire direttive europee, decisioni quadro, pareri motivati della Commissione, e così via.



e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Tra questi, vi sono stati numerosi provvedimenti dell'Unione Europea da recepire in materia di pari opportunità. Il nostro Governo ha deciso di utilizzare vari strumenti per adeguare il nostro ordinamento a quello europeo; un ruolo molto importante in materia hanno assunto le Direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri, che rappresenta la manifestazione tipica dei poteri di indirizzo e coordinamento che questi esercita nei confronti del Consiglio al fine di guidarne l'attività in direzione di obiettivi che siano coerenti rispetto all'attività del Governo. Generalmente tali direttive possiedono un elemento in comune con le direttive<sup>172</sup> dell'Unione Europea, ossia la loro obbligatorietà solo con riguardo allo scopo da raggiungere e non anche ai singoli adempimenti da porre in essere per raggiungere quest'ultimi.

Già il 23 maggio 2007, dunque poco il Codice delle Pari Opportunità (D. Lgs. 198/2006), viene emanata la Direttiva sulle “Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche”, da parte del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione e il Ministro per i diritti e le pari opportunità, che si proponeva di realizzare politiche per il lavoro pubblico che potessero allineare la normativa italiana all' “Anno europeo delle pari opportunità per tutti”<sup>173</sup>, imperniato su quattro macro-obiettivi: i diritti, il riconoscimento, la rappresentanza, il rispetto<sup>174</sup>. Il ruolo delle pubbliche amministrazioni, in tale processo di promozione e attuazione del principio della pari opportunità, deve essere “propositivo e propulsivo”<sup>175</sup> e deve svolgersi cercando di

---

<sup>172</sup> Fonti di diritto derivato.

<sup>173</sup> Il 2007 è stato proclamato "Anno europeo delle pari opportunità per tutti" inaugurato con un vertice sull'uguaglianza svoltosi a Berlino il 30 e il 31 gennaio dello stesso anno. Tale iniziativa era finalizzata ad incrementare la consapevolezza che i cittadini europei avevano relativamente ai propri diritti sulla parità di trattamento, ad informarli del loro diritto ad essere protetti contro le discriminazioni, a celebrare le diversità in quanto patrimonio dell'Unione Europea e a promuovere le pari opportunità nel sociale, nella politica, nell'economia e nella cultura.

<sup>174</sup> *Premessa* del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione e il Ministro per i diritti e le pari opportunità alla Direttiva 23 maggio 2007, online al sito: [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Normativa%20e%20Documentazione/Dossier%20Pari%20opportunit%C3%A0/direttiva\\_pari\\_opportunita.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Normativa%20e%20Documentazione/Dossier%20Pari%20opportunit%C3%A0/direttiva_pari_opportunita.pdf).

<sup>175</sup> *Ivi*, *Finalità della direttiva*, p. 18 della G.U. della Repubblica Italiana, serie generale – n. 173, online al sito:

[https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Normativa%20e%20Documentazione/Dossier%20Pari%20opportunit%C3%A0/direttiva\\_pari\\_opportunita.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Normativa%20e%20Documentazione/Dossier%20Pari%20opportunit%C3%A0/direttiva_pari_opportunita.pdf).

rimuovere ogni forma di discriminazione, sia implicita che esplicita, individuare e valorizzare le competenze delle lavoratrici e dei lavoratori. Tale direttiva, inoltre, indirizzata ai vertici delle pubbliche amministrazioni e ai/alle responsabili del personale deputate a dirigere le politiche del lavoro, vuole accrescere la presenza delle donne in posizioni apicali.

Un'ulteriore direttiva che interessa tale disamina è quella del 4 marzo 2011, relativa al funzionamento dei "Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni", emanata di concerto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri e avente ad oggetto l'attività dei Comitati Unici di Garanzia. In particolare, questa si è occupata di delineare le linee guida per l'operato di tali Comitati, che già il D. Lgs. 198/06 si era occupato di fondere in un unico organismo, attribuendogli anche le competenze relative al fenomeno del mobbing<sup>176</sup> nella Pubblica Amministrazione<sup>177</sup>, prima esercitate dai Comitati paritetici per il Mobbing. L'attribuzione di tale competenza ai CUG ha fatto sì che il problema delle discriminazione venisse inquadrato non soltanto relativamente al genere, ma anche prendendo in considerazione tutti gli altri fattori di rischio, quali l'età, l'orientamento sessuale, la razza, l'origine etnica, le disabilità e la lingua.<sup>178</sup> La novella operata da tale direttiva, sostanzialmente, si propone di promuovere le pari opportunità, la salute e la sicurezza sul lavoro, in quanto elementi impreteribili se si vuole ottenere una migliore produttività: è per questo che la P.A., in quanto datore di lavoro, deve impegnarsi a "prevenire, rilevare,

---

<sup>176</sup> Fenomeno di matrice giurisprudenziale consistente in atti e condotte vessatori, aggressivi e persecutori, protratti nel tempo, che si consumano sul luogo di lavoro allo scopo di emarginare la persona che lo subisce. E' possibile che tali comportamenti vengano posti in essere sia da un collega di lavoro posto allo stesso livello della vittima (mobbing orizzontale), che dal datore di lavoro o da un superiore (mobbing verticale discendente, anche detto "bossing") o, ancora, da un lavoratore di livello più basso (mobbing verticale ascendente).

<sup>177</sup> Introdurre un Comitato Paritetico che nella P.A. si occupasse del fenomeno del mobbing ha fatto sì che si sviluppasse, nel contesto del lavoro pubblico, una sorta di sensibilizzazione verso il tema del benessere dei lavoratori e delle lavoratrici, nonché del rispetto del lavoro di quest'ultimi.

<sup>178</sup> Premessa alla direttiva 4 marzo 2011, online al sito:

<https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/04-03-2011/direttiva-comitati-unic-garanzia>.

contrastare ed eliminare ogni forma di violenza sessuale, morale o psichica al proprio interno”<sup>179</sup>.

Secondo il parere dei Dipartimenti che hanno emanato tale direttiva, per poter perseguire l’obiettivo delle pari opportunità tra uomo e donna nella Pubblica Amministrazione, è necessario innovare i modelli organizzativi, rinnovare la classe dirigente, riconoscere la capacità delle amministrazioni a promuovere la parità anche nel contesto esterno<sup>180</sup>.

Le Direttive del 23 maggio 2007 e del 4 marzo 2011 furono poi riviste nel 2019 con la Direttiva n. 2, del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, che sostituì interamente la prima e aggiornò alcuni indirizzi forniti dalla seconda. La Direttiva n. 2/2019 ha dettato nuove indicazioni alle Pubbliche Amministrazioni affinché possano attuare pienamente il principio della parità di genere.

Nel *quadro generale*, prospettato all’incipit della direttiva, viene anzitutto specificato quanto sia importante che le PP.AA. si impegnino a promuovere il principio delle pari opportunità tra uomo e donna e a scoraggiare ogni forma di discriminazione; tale rilevanza deriva senz’altro dal fatto che sono molteplici le disposizioni, europee e nazionali, che si occupano di tali temi. Addirittura l’Unione Europea considera l’uguaglianza di genere come un suo valore fondamentale oltre che un elemento imprescindibile al fine di conseguire i suoi obiettivi generali<sup>181</sup>. La stessa direttiva, oltre che proporsi di fornire istruzioni alle PP.AA., vuole anche dettare degli efficaci indirizzi operativi concernenti l’applicazione degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, in ossequio al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, recante “Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro”, in attuazione del c.d. “Jobs act”.

In prima battuta vengono indicate le concrete linee d’azione cui le amministrazioni si devono attenere e, dopodiché, viene, invece, precisato il ruolo che i CUG devono ricoprire. Innanzitutto, con riguardo alle linee di

---

<sup>179</sup> *Ivi.*

<sup>180</sup> *Ivi.*

<sup>181</sup> Tra tali obiettivi è certamente da annoverare quello relativo al tasso occupazionale che l’UE vuole portare al 75% e che intende raggiungere proprio incrementando l’occupazione femminile.

azione, troviamo quella relativa alla prevenzione e alla rimozione delle discriminazioni, dirette o indirette, relative al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua<sup>182</sup>. Tale compito si rifà perfettamente alle disposizioni già presenti in materia, che stabiliscono:

- Il divieto di discriminazione nell'accesso al lavoro (art. 15 della legge n. 300 del 1970; artt. 27 e 31 del d.lgs. n. 198 del 2006);
- L'obbligo del datore di lavoro di garantire condizioni di lavoro che assicurino l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, avendo anche riguardo a quanto previsto dall'articolo 26 del d.lgs. n. 198 del 2006 in materia di molestie e molestie sessuali;
- Il divieto di discriminazione relativo al trattamento giuridico, alla carriera e al trattamento economico (articoli 28 e 29 del d.lgs. n. 198 del 2006);
- Il divieto di discriminazione relativo all'accesso alle prestazioni previdenziali (art. 30 del d.lgs. n. 198 del 2006);
- Il divieto di realizzare patti o atti di cessazione del rapporto di lavoro per discriminazioni basate sul sesso (art. 15 della legge n. 300 del 1970), sul matrimonio (art. 35 del d.lgs. n. 198 del 2006), sulla maternità e a seguito della domanda o fruizione del periodo di congedo parentale o per malattia del bambino (art. 54 del d.lgs. n. 151 del 2001).

La violazione di questi divieti dà luogo alla nullità degli atti, all'applicazione di sanzioni amministrative, all'obbligo di reintegrazione nel posto di lavoro, nonché alle conseguenze risarcitorie nel caso in cui venga dimostrato in giudizio di aver subito un pregiudizio.

Proseguendo con le linee d'azione che la direttiva ha stabilito, subito dopo troviamo quelle concernenti i Piani Triennali di azioni positive, che rispondono alla necessità di prevedere un'adeguata attività di pianificazione e programmazione, al fine di rendere efficace ed efficiente l'azione

---

<sup>182</sup> *Par. 3.1 Prevenzione e rimozione delle discriminazioni*, in Direttiva 2/19 "Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche", online al sito: [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva\\_n\\_2.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva_n_2.pdf).

amministrativa<sup>183</sup>. In specie, la direttiva ha previsto che le PP.AA., già obbligate a predisporre i Piani Triennali di azioni positive in virtù dell'art. 48 del D. Lgs. n. 198/06, debbano aggiornarli entro il 31 gennaio di ogni anno e pubblicarli sul proprio sito internet istituzionale. Nel caso in cui omettano di predisporre degli stessi, permane il divieto di assumere nuovo personale. Anche in tale ambito si inserisce il ruolo dei Comitati unici di garanzia: questi devono presentare, entro il 30 marzo, agli organi di indirizzo politico-amministrativo, una relazione che documenti la situazione del personale dell'ente presente l'anno precedente, corredata di un'apposita sezione relativa all'attuazione del Piano triennale e, ove non adottato, di una segnalazione sull'inottemperanza. La funzione dei Piani triennali di azioni positive si rinviene nell'individuazione di iniziative che possano assicurare la rimozione degli ostacoli che, di fatto, ostano alla piena riuscita della promozione delle pari opportunità di lavoro, e nel lavoro, tra donne e uomini.

Ancora, sempre con riguardo alla rimozione degli ostacoli per le pari opportunità nonché con riferimento alla promozione della presenza di lavoratrici che rivestono ruoli apicali, sono state disciplinate le politiche di reclutamento e gestione del personale<sup>184</sup>. Queste devono essere finalizzate altresì ad evitare che le donne vengano penalizzate nell'assegnazione degli incarichi, laddove per incarichi si intende sia posizioni organizzative, preposizione agli uffici di livello dirigenziale o ad attività che ricadono nei compiti e doveri d'ufficio, e nel pagamento dei corrispettivi. Per fare ciò, le Pubbliche Amministrazioni devono rispettare la normativa vigente in materia di composizione delle commissioni di concorso e le relative disposizioni in materia di equilibrio di genere; osservare il principio di pari opportunità nelle procedure di reclutamento del personale (art. 35, comma 3, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001); assicurarsi che i criteri utilizzati per il conferimento degli incarichi dirigenziali tengano in considerazione principio di pari opportunità (art. 19, commi 4-bis e 5-ter, del d.lgs. n. 165

---

<sup>183</sup> *Ivi*, 3.2 *Piani triennali di azioni positive*.

<sup>184</sup> *Ivi*, 3.3 *Politiche di reclutamento e gestione del personale*.

del 2001; art. 42, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 198 del 2006; art. 11, comma 1, lett. h), della legge n. 124 del 2015); controllare i vari incarichi conferiti al personale, le indennità e le posizioni organizzative al fine di individuare eventuali differenze retributive tra donne e uomini e correggerle, informando il CUG; ricorrere ad iniziative idonee a riequilibrare la presenza di genere nelle varie posizioni in cui sussista un *gender gap* non inferiore a due terzi.

Inoltre, le Pubbliche Amministrazioni, nel diffondere un modello culturale improntato alla promozione delle pari opportunità e alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro, possono promuovere, anche collaborando con il CUG, degli specifici percorsi volti a formare e informare, rivolti a tutti i livelli della gerarchia professionale, a partire dai soggetti che rivestono ruoli apicali, che sono i primi a dover agire per promuovere tali principi<sup>185</sup>. In tal senso, le PP.AA. devono: garantire la partecipazione dei propri dipendenti ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale, adottando modalità organizzative che siano idonee a favorire la partecipazione e consentire la conciliazione tra vita professionale e vita familiare (art. 57, comma 1, lett. d, del d.lgs. n. 165 del 2001); assicurarsi che la formazione e l'aggiornamento del personale contribuiscano allo sviluppo della cultura di genere; adottare strumenti di prevenzione per garantire il rispetto delle pari opportunità (quali, ad esempio, gli strumenti di conciliazione, i Codici etici e i Codici di condotta); intraprendere azioni di sensibilizzazione e formazione della dirigenza sul tema delle pari opportunità, sul contrasto di ogni forma di discriminazione; fornire delle statistiche che possano rendere edotte chi legge dei posti di lavoro occupati da donne e da uomini; utilizzare nei vari documenti di lavoro (relazioni, circolari, decreti, regolamenti, ecc.) termini non discriminatori; promuovere bilanci cd. di genere, vale a dire che possano illustrare quali voci del bilancio di una amministrazione sono indirizzate alle donne, quanta parte agli uomini e quanta parte a entrambi.

---

<sup>185</sup> Ivi, 3.5 *Formazione e diffusione del modello culturale improntato alla promozione delle pari opportunità e della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.*

Per finire, la direttiva, nel prevedere un rafforzamento del ruolo dei Comitati Unici di Garanzia<sup>186</sup>, ha stabilito che i suoi componenti debbano essere nominati dall'amministrazione tramite "l'espletamento di una procedura comparativa trasparente cui possa partecipare tutto il personale interessato in servizio nell'amministrazione"<sup>187</sup>; che il mandato dei componenti è rinnovabile al fine di garantire continuità rispetto all'attività maturata, qualora i soggetti risultino, ad esito della procedura comparativa, i più idonei. Inoltre, ha ribadito quanto già previsto dalle precedenti disposizioni in ordine ai compiti consultivi, propositivi e di verifica dello stesso.

#### **4.2 Le strategie europee e il recepimento attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli strumenti di soft law.**

Non possiamo purtroppo affermare che ad oggi non sussistono più disparità fra donne e uomini, fra lavoratrici e lavoratori. Queste permangono, sia a livello nazionale che sovranazionale, ma, nonostante ciò, quello che, invece, possiamo sicuramente affermare è che l'Unione Europea negli ultimi decenni si sia impegnata in maniera significativa e abbia compiuto notevoli progressi in materia di parità di genere; ciò grazie a varie norme sulla parità di trattamento, al gender mainstreaming, a provvedimenti specifici finalizzati a promuovere la causa sulla condizione femminile. Dati incoraggianti si possono individuare nella crescente presenza di donne nel mercato del lavoro, nonché nei progressi ottenuti nell'ambito dell'acquisizione di una migliore istruzione e formazione. Ciononostante, le donne continuano ad essere abbondantemente presenti in settori scarsamente retribuiti e sottorappresentate nelle posizioni apicali.

L'Unione Europea non arresta la sua attività: la Commissione europea, presieduta da Ursula Von Der Leyen, ha presentato la Strategia per la parità di genere per il lustro 2020-2025. Ciò che la Commissione si

---

<sup>186</sup> *Ivi*, 3.6 *Rafforzamento dei Comitati unici di garanzia*.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

prefigge di raggiungere è un'Unione Europea in cui donne e uomini abbiano piena libertà nelle loro scelte di vita, che abbiano pari opportunità di realizzare la carriera che desiderano e possano, in egual misura, guidare la società. Un ulteriore obiettivo riguarda la violenza di genere: l'Unione Europea vuole porre fine ad un fenomeno di tale gravità, che costituisce solo l'ennesima rappresentazione di una radicata mentalità machista e patriarcale. Vuole, inoltre, combattere gli stereotipi di genere, quei pregiudizi che per secoli hanno dato vita, e continuano a dare vita, alle principali discriminazioni; colmare il gender gap nel mercato del lavoro; far sì che vi sia pari partecipazione di uomini e donne ai diversi settori economici; provvedere rispetto al problema del divario retributivo e pensionistico fra uomini e donne; far fronte altresì al divario tra uomini e donne nel processo decisionale e nella politica, cercando di giungere all'equilibrio di genere. Quella dell'Unione rappresenta una strategia finalizzata ad un duplice intento: l'inserimento della dimensione di genere in tutte le politiche (mainstreaming), combinato con interventi mirati (azioni positive).

A seguito dell'adozione di tale approccio già il 4 marzo 2021 hanno iniziato a vedersi i primi risultati: la Commissione europea, difatti, ha proposto misure vincolanti per la trasparenza retributiva, quali l'avvio di una consultazione pubblica sulla trasparenza retributiva e la presentazione di misure vincolanti atte a contrastare la disparità sul piano salariale. Ancora, l'8 marzo 2021, ha altresì proposto di adottare misure finalizzate a contrastare il fenomeno della violenza di genere.

La Commissione, nella stessa strategia, ha anche messo in luce come nessuno stato abbia ancora effettivamente realizzato la parità tra uomini e donne: si procede in avanti, ma progredendo lentamente; il divario di genere continua a permanere nel mondo del lavoro, anche a livello di retribuzione, assistenza e pensioni, nonché nell'occupazione di posizioni dirigenziali e nella partecipazione alla vita politica e istituzionale.

In ossequio a quanto previsto in tale strategia, anche il Governo italiano ha varato La Strategia Nazionale per la Parità di Genere (SNPG).



La SNPG è stata emanata dal Dipartimento per le Pari Opportunità, in conclusione di un processo di consultazione che ha chiamato in causa varie amministrazioni centrali, Regioni, Enti Territoriali, parti sociali e le principali realtà associative che si battono per la promozione della parità di genere. Questa costituisce un documento programmatico, di azione e di valutazione, finalizzato ad intervenire in vari ambiti in cui sussiste il divario di genere. In specie, in tale documento, il Dipartimento per le Pari Opportunità, si è occupato di valutare l'impatto che hanno avuto una serie di misure e di politiche. L'obiettivo principale che si propone la Strategia Nazionale è quella di assicurare l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>188</sup> e la riforma del Family Act (Delega 32/2022)<sup>189</sup>. La strategia nazionale per la parità di genere, infatti, ha una portata e una durata pari al PNRR e riproduce espressamente alcuni elementi strategici già riportati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, quali l'incremento del tasso di occupazione femminile e la verifica delle misure già adottate per la parità di genere.

Le principali aree di intervento che costituiscono le priorità strategiche su cui la strategia si concentra sono: lavoro, reddito, competenze, tempo, potere. Per ciascuna delle priorità strategiche il documento determina gli interventi necessari da adottare, nonché i dati su cui si basano tali interventi (indicatori) e l'obiettivo da realizzare (target). I soggetti coinvolti nell'attuazione dei vari interventi sono le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli Enti locali, tenuto conto delle competenze istituzionali detenute da ognuno di essi. Anche la Conferenza delle Regioni e l'Unione delle Province e dei Comuni avranno un ruolo nella concretizzazione della strategia.

Inoltre, è stato stabilito che le diverse amministrazioni e i diversi livelli di Governo coinvolti dovessero raccordarsi ad una Cabina di regia

---

<sup>188</sup> Il PNRR è il programma con cui il Governo italiano ha inteso gestire i fondi ricevuti dall'Unione Europea con il Next Generation Eu, il quale trattasi di uno strumento di ripresa e rilancio economico finalizzato a sanare la crisi causata dalla pandemia di SARS-CoV-2.

<sup>189</sup> Il Family Act è una delle deleghe attribuite al Governo, entrata in vigore il 12 maggio 2022, che riguarda il sostegno e la valorizzazione della famiglia.

interistituzionale<sup>190</sup>, istituita con decreto il 27 gennaio 2022 deputata all'elaborazione e all'adozione del piano, e ad un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere<sup>191</sup>, istituito con decreto il 22 febbraio 2022, allo scopo di coordinare le azioni a livello centrale e territoriale. La Cabina di regia deve adempiere a vari compiti, tra cui quello di effettuare un accertamento periodico sullo stato di attuazione delle misure e degli interventi previsti nel Piano strategico nazionale per la parità di genere e quello di programmare il finanziamento del Piano e, dunque, le risorse utili a farlo.

Invece, il Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), adottato con il Decreto-legge n. 77/2021 del Governo Draghi e modificato dal Governo Meloni con il Decreto-legge n. 173/2022, è il documento programmatico mediante il quale il Governo ha cercato di profilare come l'Italia andrà ad utilizzare le risorse finanziate stanziare dall'Unione Europea con il Next Generation Eu (vale a dire il piano finalizzato ad appianare le conseguente disastrose derivanti dalla pandemia di SARS-CoV-2). Con l'adozione del PNRR l'Italia ha cercato di venire a capo di alcuni nodi problematici che ostacolano o limitano lo sviluppo e la crescita economica.

Il Piano ha tre perni fondamentali, che ne costituiscono le priorità: la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali. Interessante ai fini della presente disamina il primo dei tre. Il PNRR si articola in 6 missioni e 16 componenti, in ossequio ai sei pilastri contenuti nel Next Generation EU (NGEU).

Le sei Missioni del Piano sono:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. Istruzione e ricerca;

---

<sup>190</sup> Presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata alle pari opportunità ed è composta da 20 Ministri e 3 designati dalla Conferenza unificata.

<sup>191</sup> Organismo tecnico che supporta la Cabina di regia, con funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta di possibili strumenti idonei a definire ed attuare il Piano strategico nazionale.

5. inclusione e coesione;

6. salute.

Ciascuna di esse racchiude diversi interventi, tutti orientati a favorire, direttamente o indirettamente, la presenza delle donne nel mercato del lavoro salariato e mitigare il disequilibrio che intralcia l'effettivo conseguimento della parità di genere. Tali interventi dovranno mirare, tra le altre cose, ad accrescere il tasso di partecipazione femminile al lavoro, unitamente al tasso di occupazione femminile; ad aumentare l'occupazione delle madri, attraverso il rafforzamento di servizi che possano agevolare la conciliazione tra vita e lavoro; a ridimensionare gli squilibri esistenti nel lavoro familiare; incrementare il numero di donne laureate nell'area STEM<sup>192</sup>.

Al fine di rafforzare l'attuazione del PNRR nelle Pubbliche Amministrazioni, il 9 giugno 2021 è stato emanato il Decreto-legge n. 80 (cd. Decreto reclutamento); successivamente, questo è stato convertito in Legge 6 agosto 2021, n. 113 e, proprio in sede di conversione, è stato aggiunto al decreto iniziale l'art. 17-quater, rubricato "Principio di parità di genere". Quest'ultimo ha stabilito che "il piano di reclutamento di personale a tempo determinato, il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni, le assunzioni, mediante contratto di apprendistato, le mobilità e le progressioni di carriera, nonché tutte le altre modalità di assunzione, escluse quelle per concorso, di cui al presente decreto sono attuati assicurando criteri orientati al raggiungimento di un'effettiva parità di genere, secondo quanto disposto dal PNRR". Tale disposizione non ha previsto che venga istituito un vero e proprio sistema di quote rosa virgola in cui una porzione dei posti di lavoro e degli incarichi disponibili debba essere necessariamente indirizzata alle donne, semplicemente ha decretato che nell'assunzione di dipendenti la pubblica amministrazione debba tenere conto di criteri finalizzati al "raggiungimento di un'effettiva parità di genere"<sup>193</sup>. Per tale ragione lascia perplessi il fatto

---

<sup>192</sup> Acronimo che deriva dall'inglese: science, technology, engineering and mathematics.

<sup>193</sup> E. PASQUALETTO, *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: dati, normativa, criticità e soluzioni*, in "LavoroDirittiEuropa – Rivista nuova di diritto

che siano escluse dall'obbligatoria applicazione di tali criteri le procedure concorsuali, finalizzate alla “scelta del migliore”, che non risulterebbe affatto pregiudicata da quanto previsto dall'art. 17-quater.

Già l'art. 57 TUIP stabiliva che all'interno delle commissioni di concorso dovesse esserci una quota femminile obbligatoria; accanto alla disposizione in esame, dal decreto reclutamento, all'art. 1 comma 12, è stato stabilito che “le commissioni esaminatrici delle procedure di cui al presente articolo sono composte nel rispetto del principio della parità di genere”<sup>194</sup>.

Altra modifica, introdotta dal PNRR, che ci riguarda è quella data dalla legge 5 dicembre 2021, n. 162, che riforma il Codice delle pari opportunità e introduce la certificazione della parità di genere. La certificazione della parità di genere è istituita, a decorrere dal 1° gennaio 2022, e disciplinata all'articolo 46 bis (aggiunto al D. Lgs. 198/06). Questo articolo ci rende anche edotti di quella che è la finalità di tale istituto, affermando, al primo comma, che viene istituita “al fine di attestare le politiche e le misure concrete adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità”. Al secondo comma<sup>195</sup>, poi, rimanda a vari decreti attuativi e del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per le pari opportunità e di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dello sviluppo

---

*del lavoro*”, n. 3/2022, p. 17, online al sito: <https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/parita-e-non-discriminazione/1168-le-pari-opportunita-di-genere-nell-accesso-e-nelle-carriere-nel-pubblico-impiego-dati-normativa-criticita-e-soluzioni>.

<sup>194</sup> *Ibidem*.

<sup>195</sup> “Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dello sviluppo economico, sono stabiliti:

- a) i parametri minimi per il conseguimento della certificazione della parità di genere da parte delle aziende di cui all'articolo 46, commi 1 e 1-bis, con particolare riferimento alla retribuzione corrisposta, alle opportunità di progressione in carriera e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche con riguardo ai lavoratori occupati di sesso femminile in stato di gravidanza;
- b) le modalità di acquisizione e di monitoraggio dei dati trasmessi dai datori di lavoro e resi disponibili dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- c) le modalità di coinvolgimento delle rappresentanze sindacali aziendali e delle consigliere e dei consiglieri di parità regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, nel controllo e nella verifica del rispetto dei parametri di cui alla lettera a);
- d) le forme di pubblicità della certificazione della parità di genere.”

economico, che dovranno andare a determinare e fissare una serie di aspetti di questo istituto, creando una rete di rapporti tra i diversi soggetti coinvolti, prevedendo anche un ruolo attivo delle rappresentanze sindacali e dei consiglieri e delle consigliere di parità.

L'art. 47 del decreto-legge 77/2021, convertito nella legge 108/2021, ha stabilito che almeno il 30 % delle nuove occupazioni, create dai progetti del PNRR, debba essere coperta da donne o da giovani. Nella Missione 1 del Piano è stato previsto che le riforme dedicate alla Pubblica Amministrazione debbano favorire l'ingresso delle donne, se del caso anche mediante l'utilizzo dello smart-working che potrebbe agevolare la conciliazione vita-lavoro.

I decreti-legge n. 77/2021 e 173/2022 sono stati seguiti dal decreto-legge n. 36/2022, convertito nella legge n. 150 del 29 giugno 2022: si tratta del cd. PNRR 2, intitolato "rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere". Questo ha contribuito a riformare le norme relative al pubblico impiego, cercando, ancora una volta, di dare effettiva applicazione al principio della parità di genere in ogni fase del rapporto lavorativo: dunque, nell'accesso, nelle progressioni di carriera, nonché nel conferimento di incarichi apicali, i quali risultano coperti in minima parte da donne. Questo, in specie, prevede che le amministrazioni introducano misure che possano riconoscere vantaggi specifici al genere sottorappresentato ovvero che siano idonee ad evitare o compensare gli svantaggi da questo subito<sup>196</sup>, prevedendoli già nei bandi di concorso, purché tali discriminazioni positive risultino proporzionate allo scopo da perseguire e siano state poste in essere a parità di qualifica e di punteggio conseguito nelle prove concorsuali.

Dopodiché, al fine di munire gli enti pubblici sui criteri previsti dal decreto reclutamento e sulle misure previste dal PNRR 2, il 6 ottobre 2022 sono state emanate le Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dal

---

<sup>196</sup> E. PASQUALETTO, *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: dati, normativa, criticità e soluzioni*, op. cit., p. 18.

Dipartimento della Funzione Pubblica, di concerto con quello per le pari opportunità. La struttura delle Linee guida è costruita in modo tale da dotare le Pubbliche Amministrazioni della possibilità di adottare soluzioni organizzative ponderate e adattate in base al contesto<sup>197</sup>.

Il documento è costituito da due parti: la prima parte cerca di comprendere in che contesto si inseriscono le azioni promosse, con l'obiettivo di dotarlo anche delle esperienze pregresse che si sono contraddistinte in positivo e di determinare i punti che costituiscono obiettivi in comune con gli interventi globali ed europei (come la Gender Equality Strategy 2020-2025) e nazionali (Strategia Nazionale per la parità di genere 2021 – 2026); la seconda, invece, si indirizza difilato alle amministrazioni, entrando nel merito delle azioni che potrebbero ottimizzare la parità di genere nella P.A. Quest'ultima deve cominciare stilando una "check list della parità di genere", ovvero un documento che possa servire a misurare e delineare la situazione presente in ogni singolo ente, in modo tale da potersi rendere conto di quelle che sono le aree critiche in cui è necessario intervenire<sup>198</sup>. Il documento vuole altresì indicare alla P.A. come poter misurare la parità di genere nell'accesso al lavoro alle sue dipendenze e nelle carriere; come garantire un più ampio accesso del genere femminile a ruoli dirigenziali o, comunque, che implicino un maggiore ruolo decisionale e, dunque, maggiori responsabilità; come evitare le discriminazioni di genere già nei bandi; come dotarsi di commissioni esaminatrici solerti al tema della parità di genere.

Da quest'ultimo punto di vista, le Linee guida invitano le Pubbliche Amministrazioni, ad esempio, ad assicurarsi che la composizione delle commissioni esaminatrici, oltre che equilibrata e composta da egual numero di commissari di genere maschile e femminile, anche che sia valutato, come criterio di favore, il possesso di una formazione specializzata nell'ambito di tematiche come inclusione e diversity management. Tale suggerimento sostanzialmente deriva dal fatto che nelle Linee guida è stato dato

---

<sup>197</sup> A. PIOVESANA, *Emanate le Linee guida sulla parità di genere nella P.A.*, sul blog online [ww.dirittoantidiscriminatorio.it](http://ww.dirittoantidiscriminatorio.it).

<sup>198</sup> *Ivi*.

ampiamente spazio allo “sviluppo di una cultura manageriale di genere”, secondo cui le lavoratrici devono avere la possibilità di accedere ai ruoli manageriali alla stregua dei lavoratori.

In tale prospettiva si colloca il suggerimento relativo agli orari in cui le amministrazioni devono svolgere le riunioni: si consiglia di fissarle non oltre un certo orario che possa facilitare le donne a gestire e far combaciare la vita lavorativa e la vita familiare, garantendo altresì, sempre in tal senso, sia lo svolgimento delle riunioni in presenza che tramite un collegamento in video conferenza.

Le Linee guida, infatti, affrontano anche il tema del lavoro agile, da intendere sia come strumento di flessibilità idoneo sia a permettere la conciliazione vita-lavoro, sia come strumento atto a favorire ed attrarre l’occupazione di giovani, ampiamente legati alle competenze digitali.

Il documento conclude con una serie di “raccomandazioni”<sup>199</sup> dirette a responsabilizzare gli enti e scongiurare l’eventualità che applicare le Linee guida, per le PP.AA., rappresenti solamente un mero adempimento burocratico. Quello che con tale documento si chiede agli enti è di “identificare e rimuovere preventivamente condizioni che impattano indirettamente sugli effetti potenziali delle misure proposte”, e di “evitare clausole che – pur efficaci in sé – sono di difficile attuazione o rischiano di avere effetti solo formali o di rivelarsi un boomerang”, di non approcciarsi questioni di genere come “un argomento isolato” e non «sottovalutare l’importanza di una comunicazione chiara e della trasparenza per coinvolgere i dipendenti in azioni positive”. Soprattutto, è indispensabile “evitare il riconoscimento insufficiente dei pregiudizi di genere nei processi di reclutamento e assunzione”.

Le Linee guida, pertanto, si configurano come un importante mezzo per rendere possibile una Pubblica Amministrazione inclusiva e che promuova la parità di genere.

---

<sup>199</sup> LINEE GUIDA SULLA “PARITÀ DI GENERE NELL’ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO CON LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI”, Parte seconda – Raccomandazioni e passi successivi, pp. 18-19.

### **4.3 Profili critici e problematici dell'attuale scenario prospettato dalla normativa di settore.**

Nel condurre tale disamina non ho potuto fare a meno di rilevare che, nonostante le conquiste sinora ottenute, permangono delle criticità e delle problematiche e che nel pubblico impiego, come negli altri ambiti, la parità di genere non è stata ancora pienamente realizzata. Nonostante nel settore del lavoro pubblico la presenza femminile sia piuttosto ingente, anche qui sussistono ancora delle disparità: questo perché le donne impiegate, in molti ambiti, risultano confinate a qualifiche di basso livello, poco elevate, e il sistema ancora pecca nell'ammissione delle donne a ruoli apicali, dirigenziali. Non manca chi<sup>200</sup> ha evidenziato che questa relegazione delle donne a qualifiche meno elevate richiama anche una sorta di verosimiglianza con le mansioni proprie delle attività domestiche, di cura, di insegnamento e di segreteria; proprio come se dovessero svolgere un ruolo materno anche nel lavoro. Tale fenomeno chiaramente porta a diverse conseguenze, alcune delle quali si ripercuotono sulle retribuzioni. L'aspetto della parità salariale risulta ad oggi ancora molto critico e tra le varie cause risiede proprio quella appena analizzata. Se si indaga su dati statistici si comprende già da una prima lettura come gli stipendi delle donne siano più bassi rispetto a quelli degli uomini: la retribuzione media di un dipendente pubblico è pari a 32.128 euro lordi, ma, in media, una dipendente statale guadagna il 30% in meno di un collega uomo della stessa età<sup>201</sup>.

Tutto ciò non dipende da una scelta operata dal datore di lavoro

---

<sup>200</sup> E. PASQUALETTO, *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: dati, normativa, criticità e soluzioni*, op. cit., p. 9.

<sup>201</sup> I dati riportati sono stati reperiti sul sito internet: <https://laborability.com/lavoro-in-pillole/gender-pay-gap-in-italia-nella-pa-e-del-33-percento>. Il dato che maggiormente e più velocemente salta all'occhio è quello relativo alla fascia d'età tra i 45 e i 49 anni d'età: la retribuzione annua lorda degli uomini, in media, ammonta a 40.126 euro, mentre le donne a 28.590 euro; si tratta del 40% in meno, a parità di ore di lavoro. Una situazione affine, sebbene in percentuale leggermente inferiore, è possibile da ravvisare nelle altre fasce d'età. Il dato complessivo, relativo, dunque, a tutte le retribuzioni dei lavoratori, senza operare distinzioni in base all'età, è pari a 38.099 euro, mentre quello delle lavoratrici è di 28.250 euro, vale a dire il 35% in meno.



pubblico, questi non può decidere di pagare diversamente, né in aumento né in diminuzione, i lavoratori appartenenti ad un genere piuttosto che l'altro. Basta tenere a mente l'art. 37 della Costituzione per comprendere che, in realtà, in presenza di mansioni e qualifiche differenti, anche la retribuzione può essere diversa. Se le mansioni sono inferiori, la retribuzione potrà altrettanto esserlo. Difatti, il sopracitato art. 37 Cost. stabilisce il diritto della donna alla parità retributiva a parità di lavoro<sup>202</sup>. Invero, il problema di cui si sta discorrendo è il cd. glass ceiling, vale a dire soffitto di vetro. Con questa espressione<sup>203</sup> si intende una barriera invalicabile, invisibile e costituita dalle discriminazioni e dai pregiudizi che di fatto limita o impedisce che le donne possano raggiungere l'apice della loro carriera lavorativa, che possano avanzare fino a giungere alle medesime posizioni cui può aspirare e arrivare un uomo<sup>204</sup>. Dunque, si può certamente affermare che anche il pubblico impiego sia caratterizzato dal fenomeno del soffitto di cristallo, in cui la piena realizzazione della parità "sostanziale" di genere risulta ostacolata e limitata da stereotipi e discriminazioni, insiti oramai nella società e nella cultura.

La già analizzata direttiva n. 2 de 2019 si occupa anche del tema della parità retributiva, difatti, invita le Pubbliche Amministrazioni a monitorare le indennità corrisposte per ogni posizione organizzativa rivestita, al fine di poter rilevare le differenze retributive che sussistono tra dipendenti uomini e dipendenti donne e attuare misure correttive. Nonostante le numerose norme che nella teoria impongono la parità salariale a parità di mansioni, tale principio nella prassi rimane inattuato.

Inoltre, una diretta conseguenza nel lungo termine del divario

---

<sup>202</sup> E. PASQUALETTO, *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: dati, normativa, criticità e soluzioni*, op. cit., p. 9.

<sup>203</sup> Si tratta di un'espressione, ormai entrata nel linguaggio comune, coniata proprio da una donna, Marilyn Loden, nel 1978 durante una tavola rotonda della Women's Exposition di New York, intitolata "Mirror, Mirror on the Wall" ("Specchio, Specchio delle mie brame"), che aveva ad oggetto lo scarso avanzamento lavorativo delle donne.

<sup>204</sup> E. PASQUALETTO, *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: dati, normativa, criticità e soluzioni*, op. cit., p. 9.

retributivo di genere è il divario pensionistico<sup>205</sup>: basti pensare a Quota 102, che ha sostituito Quota 100 contenuta nel cd. Decretone (Decreto-legge 4/2019 convertito in Legge 28 marzo 2019, n. 26). Quota 100 consentiva il pensionamento anticipato a 62 anni di età anagrafica e con almeno 38 anni di anzianità contributiva, e già questa era difficilmente accessibile per le donne, dato che la loro carriera contributiva non è continuativa<sup>206</sup>; Quota 102 ha elevato l'età anagrafica utile per accedere al trattamento pensionistico a 64 anni<sup>207</sup>. Con la Legge di Bilancio 2023<sup>208</sup> è stata prevista, in via sperimentale, Quota 103, vale a dire la cosiddetta “pensione anticipata flessibile”, alla quale si può accedere al raggiungimento di un'età anagrafica pari almeno a 62 anni e di un'età contributiva di almeno 41 anni e 10 mesi per le donne e 42 anni e 10 mesi per gli uomini. Dunque, seppur in via meramente formale potrebbe sembrare che le donne siano state avvantaggiate da tale provvedimento in quanto è stato stabilito per loro un anno in meno rispetto agli uomini, nella sostanza è comunque irraggiungibile per molte donne l'accesso a tale opportunità di pensionamento anticipato per la ragione già su esposta: è molto raro che le lavoratrici abbiano una carriera contributiva continuativa.

Altro punto critico è rappresentato dall'eccessiva produzione normativa in materia di pari opportunità di accesso al pubblico impiego, se si volessero individuare tutte le disposizioni normative che hanno un impatto, anche esclusivamente indiretto, sulla materia ci troveremmo di fronte ad un mare magnum di norme, sparse in diverse leggi, non armonizzate: ne troveremmo nella Costituzione, nel Testo Unico sul Pubblico Impiego, nel Codice delle Pari Opportunità, nel Testo Unico a sostegno di maternità e paternità (D. Lgs. 26 marzo 2001, n. 151), nella legislazione emergenziale Covid e in numerosi altri testi di legge<sup>209</sup>. Siamo

---

<sup>205</sup> A. M. BATTISTI, *Donne (in)visibili e disparità retributiva*, in “*Massimario di giurisprudenza del lavoro*”, Fasc. 3/2019, online al sito: <https://www.massimariogiurisprudenzadellavoro.it/donne-invisibili-e-disparita-retributiva>.

<sup>206</sup> *Ivi*.

<sup>207</sup> Legge di Bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, comma 87).

<sup>208</sup> Art. 1, comma 283, Legge 29 dicembre 2022, n. 197.

<sup>209</sup> E. PASQUALETTO, *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: dati, normativa, criticità e soluzioni*, *op. cit.*, p. 10.

in presenza di una “ipertrofia normativa”<sup>210</sup>: vale a dire un’iperproduzione di norme. Oltre ai testi di legge appena indicati, si pensi anche alle direttive ministeriali, a partire da quella del 2007 sino ad arrivare a quella del 2019: è assolutamente innegabile che queste abbiano esercitato un grande influsso sull’atteggiamento della Pubblica Amministrazione in tema di pari opportunità. La direttiva n. 2 del 2019 parte proprio dall’assunto secondo cui la politica del gender mainstreaming non ha ricevuto piena ed effettiva applicazione nelle PP.AA., si propone, allora, di offrire delle indicazioni che possano in concreto suggerire come agire per poter passare ad un’attuazione piena di tali misure, riconoscendo come uno dei suoi numerosi obiettivi quello di «aumentare la presenza delle donne in posizioni apicali»<sup>211</sup>. Non possiamo dimenticarci neppure delle Linee guida emanate nel 2022.

Questo mare magnum di norme, vasto e caotico, disciplina numerosi aspetti della parità nella vita del rapporto lavorativo alle dipendenze della pubblica amministrazione: parità di accesso al pubblico impiego, parità in costanza dello svolgimento del rapporto di lavoro, divieti di discriminazione, pari opportunità, azioni positive, quote, molestie e violenza, mobbing, organismi deputati a promuovere le pari opportunità e contrastare le discriminazioni (come i CUG), le norme sul bilancio di genere, sulla conciliazione vita familiare-vita lavorativa. Ma è alquanto palese e tangibile che per agire concretamente non è sufficiente prevedere un’ingente quantità di norme. Come è stato già ribadito più volte, occorre mutare il contesto culturale di riferimento, la mentalità, si deve condurre un cammino deputato ad abbandonare gli stereotipi di genere che identificano nella figura femminile quella idonea a gestire i problemi familiari.

Ciononostante, se è corretta l’affermazione di base sulla presenza delle donne nel pubblico impiego, vale a dire che le donne impiegate in questo settore sono molteplici ma il problema che si pone riguarda l’accesso ai ruoli apicali e conseguentemente meglio retribuiti, non appare certo assurdo che il legislatore cerchi di colmare questo gender gap normando con

---

<sup>210</sup> *Ibidem.*

<sup>211</sup> *Ivi*, p. 11.

impronta paritaria la fase dell'accesso.

Talvolta è la giurisprudenza a frenare l'interpretazione in ottica maggiormente paritaria le norme.

Gli ultimi sviluppi della normativa sulle progressioni verticali hanno sconfessato che anche in questo caso venga utilizzato il meccanismo concorsuale<sup>212</sup>. Inizialmente questo era stato stabilito solo temporaneamente<sup>213</sup>, successivamente, con il “decreto reclutamento”, pare che sia divenuta la regola definitiva. Ad oggi, è consentito che le progressioni tra le aree o le qualifiche avvengano tramite una procedura comparativa, imperniata sulle valutazioni positive della propria opera professionale ottenute dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari a suo carico, sul possesso di competenze professionali o titoli di studio in più oltre a quelli previsti per l'accesso iniziale, sulla quantità e la qualità degli incarichi svolti. Solo il 50% delle posizioni disponibili restano destinate all'accesso dall'esterno.

Il problema relativo alla questione del gender gap che sorge a seguito di queste modifiche è che ne potrebbe derivare una trascuranza dell'imparzialità, che è invece garantita dalla modalità concorsuale classica e pura, da cui, a sua volta, potrebbe discendere un pregiudizio per il genere femminile, in base alle dinamiche e alle variabili proprie del contesto interno all'ufficio. Tale modalità di progressione verticale interna potrebbe, dunque, pregiudicare le chances delle donne ad accedere a ruoli superiori; al contrario, negli impieghi pubblici in cui l'accesso ai ruoli superiori avviene direttamente dall'esterno<sup>214</sup>. Ad esempio, in magistratura o nella carriera prefettizia avviene secondo tali modalità e, difatti, le donne sono presenti ormai al 38%.

Non mancano gli autori che sottolineano come sia maggiormente

---

<sup>212</sup> *Ivi*, p. 19.

<sup>213</sup> Inizialmente era stato previsto che le regole, introdotte con l'art. 22 del d.lgs. n. 75/2017, dovessero operare solo per il triennio 2018-2020.

<sup>214</sup> E. PASQUALETTO, *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: dati, normativa, criticità e soluzioni*, *op. cit.*, p. 19.

difficoltoso, per le donne che intendono progredire di carriera nei casi in cui le progressioni avvengano internamente, mediante una vera e propria “carriera”, riuscirci. Invero, pare che vi siano numerosi fattori che inficiano su tale possibilità e che frenano la domanda di progressioni proveniente dal genere femminile, che risulta penalizzato e, dunque, rinuncia già in partenza<sup>215</sup>.

L’art. 9 comma 3 del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, il quale prevede che ai fini della valutazione della performance individuale non devono essere considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale, è stata interpretata dalla Suprema Corte, il 28 novembre 2019, con la sentenza n. 31137. In tale sede, la Corte ha affermato che “se normalmente – essendo da combattere l’assenteismo – ai fini del punteggio derivante dalla valutazione degli obiettivi comuni e comportamenti organizzativi che concorre a comporre il punteggio complessivo della performance del personale non dirigente, si attribuisce rilievo anche alla regolare presenza in servizio nel tempo di lavoro (in termini cognitivi, relazionali e fisici), quando ricorrono le suddette particolari ipotesi di assenza dal servizio, l’apporto individuale della/del dipendente deve essere valutato in relazione all’attività di servizio svolta ed ai risultati conseguiti e verificati, nonché sulla base della qualità e quantità della sua effettiva partecipazione ai progetti e programmi di produttività, prescindendo dai periodi di congedo goduti dagli interessati per le indicate finalità, cioè considerando utili (quindi come effettiva presenza) i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale”. La Cassazione, sostanzialmente, ha inteso dire che anche i periodi di congedo di maternità, paternità e parentale devono essere considerati come periodi di effettiva presenza.

A fronte di tali aspetti critici e problematici della normativa presente in termini di parità di genere, non ci resta che chiederci se possano esserci nuove soluzioni tecniche in arrivo all’orizzonte; probabilmente le Linee guida del 6 ottobre 2022, analizzate nel paragrafo precedente, rappresentano

---

<sup>215</sup> R. SAPORITO, S. ROTA, E. TRINCHERO, *Donne e PA: un caso di successo a metà*, in E&M,4/2021, p. 32, online al sito: [www.emplus.egeaonline.it](http://www.emplus.egeaonline.it).

lo strumento in grado di incidere su tali problematiche, in quanto queste appaiono corredate da una certa creatività finalizzata a ricercare una risoluzione. Si tratta, per il momento, di norme di soft law, che, però, potrebbero tradursi in precetti, dotati di forza vincolante<sup>216</sup>.

## Conclusioni

Le domande che chi scrive si è posto quando ha iniziato tale disamina erano le seguenti: quali sono gli elementi distintivi del gender gap nel lavoro privato e in quello pubblico? In che cosa consiste l'uno e in che cosa l'altro? Da cosa dipende l'uno e da cosa dipende l'altro? La condizione delle lavoratrici alle dipendenze della Pubblica Amministrazione è realmente cambiata? Se sì, cos'è che ha effettivamente contribuito a mutarla? La parità di genere è, ad oggi, pienamente realizzata?

Quesiti complessi, cui è stato possibile trovare una risposta grazie agli studi condotti e che hanno condotto ad operare una disamina vertente su un ampio novero di temi, che riguardano il pubblico impiego e il gender gap.

La presente analisi ha toccato le tematiche critiche dell'accesso al lavoro, delle progressioni di carriera, del trattamento retributivo e quello pensionistico; c'è stato altresì modo di discorrere di licenziamenti, in quanto anche in questo ambito non sono mancati i profili discriminatori. Basti pensare al licenziamento in stato di gravidanza o per causa di matrimonio.

E' stato messo in luce che il gender gap si esplica diversamente nel lavoro privato e in quello pubblico. Nel primo, connotato da una certa "discrezionalità" del datore di lavoro nella scelta del personale, le donne trovano difficoltà ad accedere. Si preferisce assumere donne single, che non sono madri, per evitare che la vita familiare possa in qualche modo togliere tempo a quella lavorativa. Dunque, sostanzialmente la discrezionalità si estrinseca nella possibilità di scegliere quali donne assumere.

---

<sup>216</sup> E. PASQUALETTO, *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: dati, normativa, criticità e soluzioni*, op. cit., p. 22.

Con riguardo al secondo, invece, da qualche decennio a questa parte, accedervi risulta agevolato per le donne, posto che la Pubblica Amministrazione, quale datore di lavoro, non detiene la stessa discrezionalità dei privati e, al contrario, oltre a dover rispettare gli obblighi imposti dalla legge (tra cui quello di garantire l'equilibrata presenza di lavoratori di entrambi i generi), può assumere personale solo per il tramite di procedure concorsuali governate dalla meritocrazia e finalizzate alla scelta del miglior candidato; ma non solo, uno degli obiettivi imposti alla P.A., sia da norme europee che nazionali, è quello di realizzare misure in grado di conciliare la vita familiare con quella lavorativa. Invero, nel settore pubblico risulta essere presente una grande quantità di lavoratrici, tant'è che si è parlato del fenomeno cd. femminilizzazione<sup>217</sup>. Questo pare accadere proprio perché il pubblico impiego risulterebbe più family friendly del lavoro privato.

Ebbene, il gender gap nel settore pubblico riguarderebbe la possibilità di fare carriera e raggiungere ruoli dirigenziali, apicali. Nel corso del testo si è parlato del cd. soffitto di cristallo (glass ceiling), quella barriera, composta da pregiudizi e stereotipi, che le donne non riescono a sormontare e che non permette loro di assumere i massimi ruoli; tant'è che si è parlato di "segregazione del genere femminile", quale fenomeno secondo cui le donne risultano sovra rappresentate in settori e lavori caratterizzati da un basso inquadramento e, dunque, una bassa retribuzione. E' stata coniata un'ulteriore espressione che potesse rappresentare la segregazione della donna nel mondo lavorativo: "sticky floor"<sup>218</sup>, che letteralmente si traduce in "pavimento appiccicoso" e indica, appunto, la permanenza in posizioni a basso inquadramento e bassa redditività. Come appena evidenziato, da tale discriminazione ne origina un'altra: il gender pay gap, vale a dire il divario retributivo tra uomini e donne.

Dall'indagine condotta è stato inoltre rilevato che, di base, la causa del gender gap, sia nel settore del lavoro privato che in quello pubblico, sia

---

<sup>217</sup> La componente femminile del pubblico impiego risulta più elevata rispetto a quella maschile.

<sup>218</sup> Coniata nel 1992 dalla sociologa Catherine White Berheide.

da individuare non in elementi giuridici, bensì sociologici. Come è stato già ribadito nel corso del presente lavoro di tesi, l'elemento che ha prestato il braccio alle discriminazioni nei confronti delle donne è principalmente la mentalità, che ha contraddistinto la società del XX secolo e che, seppur in maniera differente e minore, è presente ancora al giorno d'oggi. S'intende la mentalità caratterizzata dal punto di vista secondo cui alla donna, nella società, nel lavoro e nella politica, spettasse un ruolo secondario. Ragion per cui, si ribadisce che, fintanto che non si riescano ad estirpare tali radici, sarà estremamente difficile far crescere una società pienamente improntata alla parità di genere e non incline alle discriminazioni.

La cultura che ad oggi viene fortunatamente propinata nelle scuole e nelle università ai giovani è ben lontana dalla visione machista e patriarcale. E' grazie a tale ragione e, nondimeno, alle norme vigenti ad oggi se abbiamo vissuto un cambiamento, seppur non totale della condizione femminile, almeno con riguardo all'approccio nei confronti delle donne.

Ad oggi sia l'Europa che la nostra Repubblica ci forniscono grandi esempi di leadership tutte al femminile: nel contesto europeo non si può omettere di citare l'ex Cancelliera tedesca Angela Merkel, l'attuale Presidente della Commissione europea Ursula Von Der Leyen, la Presidente della Banca Centrale Europea Christine Lagarde; con riguardo all'Italia, invece, è doveroso discorrere di Giorgia Meloni, attuale Presidente del Consiglio dei Ministri, Marta Cartabia, che nell'anno 2019-2020 ha ricoperto l'incarico di Presidente della Corte Costituzionale. Grandi passi in avanti che, tuttavia, non denotano che l'obiettivo della parità dei sessi è stato definitivamente e completamente conseguito. Invero, le organizzazioni internazionali, l'Unione Europea e le sue istituzioni continuano a richiamare l'attenzione sul fatto che l'ostacolo del divario di genere sia ancora lontano da sormontare, che le diseguaglianze e le discriminazioni persistono, nonostante i numerosi cambiamenti significativi già riportati; difatti, gli esempi riportati costituiscono una controtendenza rispetto a quanto ancora



ad oggi rilevato<sup>219</sup>. Nonostante le norme adottate, nonostante gli strumenti e le misure previste finalizzate a riconoscere l'eguaglianza tra i due generi ed accordare tutela al genere femminile in quanto svantaggiato, perdurano condizioni di disuguaglianza che, in concreto, si rendono determinanti per la produzione di altre disparità, nell'ambito di diversi diritti sociali ed economici.

Attualmente si può notare uno scenario destinato a mutare ancora, a subire ulteriori evoluzioni. La sensibilizzazione prosegue e l'emanazione di norme, sempre più specifiche, avanza e fa continui progressi.

In definitiva, a seguito della disamina sinora condotta, si pensa che si possa asserire che le misure da ultimo emanate, come il PNRR, il PNRR 2, le Linee Guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, si possano raggiungere ulteriori traguardi e si possano ottenere ulteriori miglioramenti. Gli indirizzi prospettati da tali recenti interventi sono orientati verso la rimozione, o quanto meno l'attenuazione, dei "gradini di pietra della parità di genere"<sup>220</sup>.

Molti autori hanno imperniato la loro letteratura giuridica sull'assunto che il cammino verso l'uguaglianza di genere deve equilibrare e bilanciare due interessi diversi: la necessità di combattere le discriminazioni tra i due sessi e l'esigenza di tutelare e valorizzare le diversità che rendono unica la persona<sup>221</sup>. Ebbene, pur non dimenticando tale concetto, "si può e si deve fare di più!"<sup>222</sup>.

---

<sup>219</sup> L. FERLUGA, *I divieti di discriminazione per motivi di genere*, op. cit., Dirittifondamenti.it.

<sup>220</sup> C. TRIPODINA, *I perduranti ostacoli all'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne: dal Caso Oliva al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in Osservatorio Costituzionale, Fasc. 5/2021.

<sup>221</sup> Ivi; M. CARTABIA, *Riflessioni in tema di eguaglianza e di non discriminazione*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, pp. 415-442.

<sup>222</sup> C. TRIPODINA, *I perduranti ostacoli all'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne: dal Caso Oliva al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, op. cit, p. 144.

## **Bibliografia**

- AINIS M., *Cinque regole per le azioni positive*, in “Quaderni Costituzionali”, 1999.
  
- ALESSI C., *L’art. 4 della Costituzione e il diritto al lavoro*, in “Jus vol. 1, Milano, Vita e pensiero”, 2006.
  
- ANSALONE M., *Donne e giudici popolari di corte di assise*, in “Foro italiano”, 1952.
  
- App. Ancona del 22 ottobre 1966, in “Orientamenti della giurisprudenza del lavoro”, 1967.
  
- BALANDI G.G., BALLESTRERO M. V. (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Il Mulino, Bologna, 2005.
  
- BALLESTRERO M.V., *“Dalla tutela alla parità - La legislazione italiana sul lavoro delle donne”*, Bologna, Il Mulino, 1979,

*Una politica e i suoi strumenti. Eguaglianza sostanziale, pari opportunità, azioni positive*, in “Le nuove leggi civili commentate”, n. 1/1994,  
*Le azioni positive fra eguaglianza e diritto diseguale*, in “Legge 10 aprile 1991, n. 125, Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro, Commentario sistematico”, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1994,

*Eguaglianza e differenze nel diritto del lavoro. Note introduttive*, in “Lavoro e diritto”, Fasc. 3-4/2004.

- BARBERA M., “*Discriminazioni ed uguaglianza nel rapporto di lavoro*”, Univ. Brescia-Dip. scienze giuridiche, Giuffrè, 1991,  
*Eguaglianze e differenza nella nuova stagione del diritto antidiscriminatorio comunitario*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali” n. 99/100, 2003,  
“*Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*”, Milano, Giuffrè Editore, 2007.

- BARBERA M., BORRELLI S., *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazioni*, in AA.VV. “20 Maggio Biblioteca del Centro Studi di Diritto del Lavoro - Volume 1”, Università degli Studi di Catania, 2022.

- BARBERA M., GUARISO A. (a cura di), “*La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*”, Torino, Giappichelli, 2019.

- BARILE P., *Sul diritto delle donne ad accedere alla magistratura*, in “Giurisprudenza italiana”, n. 2/1952,  
*Leggi e regolamenti discriminatori per motivi di sesso*, in “Giurisprudenza Costituzionale”, 1958.

- BEGHINI V., *La giurisprudenza italiana sulle discriminazioni di genere. L'azione individuale sommaria contro le discriminazioni di genere in alcune pronunce di merito*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza

sociale”, Fascicolo 4/2008.

- BELLOMO M., *“La condizione giuridica della donna in Italia. Vicende antiche e moderne”*, Torino, ERI, 1970.

- BIAGI B., *“Scritti di politica corporativa”*, Bologna, Nicola Zanichelli Editore, 1934.

- BIAVASCHI P., BOZZATO P., NITTI P., *“Infirmitas sexus. Ricerche sugli stereotipi di genere in prospettiva multidisciplinare”*, Milano, Mimesis, 2021.

- BOBBIO N., *“Eguaglianza e libertà”*, Torino, Einaudi, 1995.

- BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994.

- CAIELLI M., *“Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo”*, Napoli, Jovene, 2008.

- CALAFA' L., sub artt. 3-7, d.lgs. n. 198/06, in “Commentario breve alle leggi sul lavoro” - De Luca Tamajo Mazzotta, Padova, 2013,

sub art. 25, d.lgs. n. 198/06, in “Commentario breve alle leggi sul lavoro” - De Luca Tamajo Mazzotta”, Padova, 2013.

- CANOSA R., *“Il giudice e la donna. Cento anni di sentenze sulla condizione femminile in Italia”*, Milano, Gabriele Mazzotta editore, 1978.

- CARAVAGGI G., GIUDICI D., LORINI M., NATOLI M., PAPANTI PELLETIER I., SARCINA A., *La donna e il diritto. Dall'incapacità giuridica al nuovo diritto di famiglia*, Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1976.

- CRISAFULLI V., *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in “Giurisprudenza Costituzionale”, 1958,

*Nota a Corte cost. n. 56/1958*, in “Giurisprudenza Costituzionale”, n. 1/1958,

*Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinali all’ammissione ai pubblici uffici*, in “Giurisprudenza Costituzionale”, 1960.

- *Critica fascista*, n. 11, 1923.

- D’ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002.

- D’APICE C., *Mercato del lavoro e occupazione femminile tra congiuntura e crisi: I la flessione dei tassi di attività*, in “Quaderni di rassegna sindacale”, n. 54/55, 1975.

- DE CRISTOFARO M. L. (a cura di), *“La legge italiana per la parità di opportunità delle lavoratrici”*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993.

- DEFFENU A., *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012,

*Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo tra giudice costituzionale e legislatore*, in “Osservatorio Costituzionale”, vol. 5/2021.

- DE LUCA TAMAJO R., VENTURA L., *Il diritto del lavoro nell'emergenza - la legislazione degli anni 1977-1978*, Jovene Editore, 1979.

- DE MARZO G. (a cura di), *“Il Codice delle Pari Opportunità”*, Milano,

Giuffrè, 2007.

- DE MARZO G., CAPPONI M. (a cura di), *Contrastare le discriminazioni*, Firenze, 2011.

- DE SIMONE G., *Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina dei rapporti di lavoro*, Torino, Giappichelli Editore, 2001,

*Eguaglianze e nuove differenze nei lavori flessibili, fra diritto comunitario e diritto interno*, in “Lavoro e diritto”, 2004.

- ESPOSITO C., *La Costituzione italiana- Saggi*, Padova, Cedam, 1954,  
*Le donne e i pubblici uffici*, in “Giurisprudenza Costituzionale”, 1958.

- FASANO A., MANCARELLI P., *Parità e pari opportunità uomo-donna*, Torino, Giappichelli Editore, 2001.

- FORTINO M., *Parità dei sessi (voce)*, in “Enciclopedia del Diritto”, XXXI, 1981.

- GAETA L., ZOPPOLI L. (a cura di), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive. Commentario alla Legge 10 aprile 1991, n. 125*, Giappichelli, 1992.

- GAROFALO M. G. (a cura di), *Lavoro delle donne e azioni positive*, Bari, Cacucci Editore, 2002.

- GHERA E., *Atti e trattamenti economici collettivi discriminatori, Collocamento ed autonomia privata*, Napoli, Jovene Editore, 1969.

- JOVANE E., *La donna nelle Corti di Assise*, in “Rivista Penale”, 1953,

vol. II.

- LA MACCHIA C., sub art. 27, d.lgs. n. 198/06, in “Commentario breve alle leggi sul lavoro” - De Luca Tamajo Mazzotta, Padova, 2013.

- LAFOREST M.H., *Questi occhi non sono per piangere. Donne e spazi pubblici*, Napoli, Liguori editore, 2006.

- LA TEGOLA O., “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2011.

- LATINI C., *Quaeta non movere. L'ingresso delle donne in magistratura e l'art. 51 della Costituzione. Un'occasione di riflessione sull'accesso delle donne ai pubblici uffici nell'Italia repubblicana.*, in “Giornale di storia costituzionale”, n. 27/2014.

- LOFFREDO F., *Politica della famiglia*, Milano, Bompiani, 1938.

- LUCHENA G., *Le azioni positive nelle recenti riforme costituzionali: il difficile equilibrio tra misure preferenziali e tutela delle posizioni soggettive dei terzi*, in “Rassegna parlamentare”, 2003.

- MILIANTI I., sub art. 48, d.lgs. n. 198/06, in “Commentario breve alle leggi sul lavoro” - De Luca Tamajo Mazzotta, Padova, 2013.

- MORTATI C., *L'accesso delle donne ai pubblici uffici*, in “Democrazia e diritto”, Roma, Edizioni giuridiche del lavoro, 1960.

- ONIDA V., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffr , 2011.

- PAZE' E., *Diseguali per legge – quando è più forte l'uomo e quando è più forte la donna*, Milano, Franco Angeli Edizioni, 2013.
  
- PERETTI-GRIVA D. R., *La donna nella giuria popolare*, in “Rivista Penale”, 1952 .
  
- PIERONI BORTOLOTTI F., *Appunti sulla questione femminile nella storia del PSI*, in “Rivista storica del socialismo”, 1963, n.19.
  
- PREDIERI A., *Parità dei sessi e formazione dei collegi delle Corti di Assise*, in “Giustizia Civile”, vol. III/1959.
  
- SCARANO L., *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2011.
  
- SCARPONI S., *L'art. 51 della Costituzione e l'accesso delle donne ai pubblici uffici e al lavoro nel settore pubblico*, in “20 Maggio Biblioteca del Centro Studi di Diritto del Lavoro”, vol. 9, 2019,  
*Diritto e genere. Temi e questioni*, “Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza”, n. 45, 2020.
  
- TRAVERSA F., *Matrimonio e rapporto di lavoro*, in “Diritto dell'economia”, 1963.
  
- TREU T., *Socialismo e questione femminile in Italia: 1892-1922*, 1976,  
*Lavoro femminile e uguaglianza*, Novara, De Agostini Libri, 1977,  
*Legge 9 dicembre 1977, n. 903. Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*, in “Pari e dispari”, Annuario 5, Milano, 1995.



- TRIPODINA C., *I perduranti ostacoli all'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne: dal Caso Oliva al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in "Osservatorio Costituzionale", Fasc. 5/2021.

- VENTURA L., *Il principio di eguaglianza nel diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè Editore, 1984.

- WALBY S., *Theorizing Patriarchy*, 1990, John Wiley and Sons Ltd.

### **Sitografia**

<https://app.toga.cloud/codici/codice-delle-pari-opportunita/324/34519/art-3-commissione-per-le-pari-opportunita-fra-uomo-e-donna>

Atti dell'Assemblea costituente, seduta 10 maggio 1947,  
[https://documenti.camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed119/sed119.pdf](https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed119/sed119.pdf).

Atti Parlamentari, Legislatura I, Camera dei deputati, Documenti. Disegni di legge e relazioni, disegno di legge n. 709, [www.camera.it](http://www.camera.it).

Atti Parlamentari, II Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, seduta 15 novembre 1956, 19033,  
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/473311.pdf>.

Atti Parlamentari, II Legislatura, Senato della Repubblica, Discussioni, seduta 20 novembre 1956, 19091, [www.senato.it](http://www.senato.it).

BATTISTI A. M., *Donne (in)visibili e disparità retributiva*, in “Massimario di giurisprudenza del lavoro”, Fasc. 3/2019, <https://www.massimariogiurisprudenzadellavoro.it/donne-invisibili-e-disparita-retributiva>

CALIFANO L., *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, Federalismi.it – rivista di diritto pubblico, comparato, europeo, 10 marzo 2021.

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1960&numero=33>

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1995&numero=422>

D’AMICO M., *Art. 51: il lungo cammino verso la parità*, in “Vox - Osservatorio italiano sui diritti”, [www.voxdiritti.it](http://www.voxdiritti.it)

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CJ0624&from=NL>

FERLUGA L., *I divieti di discriminazioni per ragioni di genere*, Fascicolo 1/2021, Dirittifondamentali.it.

<https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/04-03-2011/direttiva-comitati-unici-garanzia>.

[https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva\\_n\\_2.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva_n_2.pdf)

[https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Normativa%20e%20Documentazione/Dossier%20Pari%20opportunit%C3%A0/direttiva\\_pari\\_opportunita.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Normativa%20e%20Documentazione/Dossier%20Pari%20opportunit%C3%A0/direttiva_pari_opportunita.pdf)

GARUFI F.,

[https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/pari\\_opportunita/app\\_notizia\\_22570.html](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/pari_opportunita/app_notizia_22570.html)

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1920/02/24/45/sg/pdf>.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1958/10/18/058C0056/s1>

*“Gender Mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices”*, Strasburgo, 1998,

<https://eige.europa.eu/library/resource/cid.001050447cid>.

<https://www.giurcost.org/decisioni/1958/0056s-58.html>

<https://laborability.com/lavoro-in-pillole/gender-pay-gap-in-italia-nella-pa-e-del-33-percento>.

LORELLO L., *La dialettica tra giudice costituzionale e legislazione sulla parità di genere*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 28 luglio 2021.

LUCCIOLI G., *Quarant'anni dall'ingresso delle donne in magistratura, intervento svolto in occasione dell'incontro organizzato da “Magistratura Democratica” e dal “Movimento per la Giustizia” il 26 aprile 2005, in “giudicedonna”*, luglio 2005, [www.donnemagistrato.it](http://www.donnemagistrato.it).

MUSSOLINI B., Discorso dell'Ascensione, 26 maggio 1927,  
<https://www.storiologia.it/mussolini/ascensione.htm>

Discorso alle donne fasciste, 20 giugno 1937,  
<http://www.adamoli.org/benito-mussolini/pag0679-.htm>

PASQUALETTO E., *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: dati, normativa, criticità e soluzioni*, in "LavoroDirittiEuropa – Rivista nuova di diritto del lavoro", n. 3/2022,  
<https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/parita-e-non-discriminazione/1168-le-pari-opportunita-di-genere-nell-accesso-e-nelle-carriere-nel-pubblico-impiego-dati-normativa-criticita-e-soluzioni>.

PEZZINI B., *Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960*, in Osservatorio Costituzionale, Fasc. 5/2021 del 7 settembre 2021,  
[https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021\\_5\\_03\\_Pezzini.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021_5_03_Pezzini.pdf)

PIOVESANA A., *Emanate le Linee guida sulla parità di genere nella P.A.*,  
[www.dirittoantidiscriminatorio.it](http://www.dirittoantidiscriminatorio.it)

SAPORITO R., ROTA S., TRINCHERO E., *Donne e PA: un caso di successo a metà*, in *Economia & Management*, 4/2021,  
[www.emplus.egeaonline.it](http://www.emplus.egeaonline.it)

[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/446\\_1919.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/446_1919.pdf)

Sent. Corte Cost., n. 109/1993,  
<https://www.giurcost.org/decisioni/1993/0109s-93.html>