

ANTIDISCRIMINAZIONE E VIOLENZA DI GENERE*

Giovanni Sciancalepore**

SOMMARIO: 1. La disciplina internazionale – 2. Il sistema di tutela “integrata” dell’ordinamento spagnolo – 3. L’Italia: dagli ordini di protezione ai rimedi lavoristici 4. La strategia delle azioni positive ed il *gender mainstreaming approach*.

Il fenomeno della violenza di genere, animato dalla recrudescenza di ripetuti episodi di cronaca, è amaramente al centro del dibattito moderno, nazionale ed internazionale.

La definitiva presa di coscienza della sua dimensione universale e trasversale, si è tradotta, nella reazione della Comunità internazionale tutta, che, in distinte occasioni, ha stigmatizzato le multiformi e composite manifestazioni in cui il suddetto fenomeno si articola.

1.- La disciplina internazionale

Degna di menzione è la *Convenzione delle Nazioni Unite*, firmata a New York il 18 dicembre 1979, sulla «eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna», ratificata in Italia con legge 14 marzo 1985 n. 132.

Segue, nel 1986, la *Risoluzione ONU n. 52/1986* sulla «prevenzione dei reati e misure di giustizia penale per eliminare la violenza contro le donne».

È, tuttavia, solo a partire dagli anni novanta che gli organismi delle Nazioni Unite hanno profuso un impegno costante e crescente nell’azione di riprovazione e di condanna degli atti di violenza di genere.

Uno dei documenti più incisivi è sicuramente la *Dichiarazione sull’eliminazione della violenza contro le donne*, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 Dicembre 1993, frutto di una pressione sempre crescente dei movimenti femministi e su impulso dei principi affermatasi nella Conferenza di Vienna sui diritti umani, tenutasi nello stesso anno.

La Dichiarazione, per la prima volta, enuclea un ampio concetto di violenza di genere, definendola, all’articolo 1, «qualunque atto di violenza sessista che produca, o possa produrre, danni o sofferenze fisiche, sessuali o psicologiche, ivi compresa la minaccia di tali atti, la coercizione o privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata».

La Dichiarazione sottolinea, inoltre, la profonda interrelazione esistente tra le forme di discriminazione sessista e la violenza di genere, collocandole in un rapporto di proporzionalità diretta. La violenza di genere viene di fatto ricollegata a tutte le manifestazioni di molestia e sfruttamento sessuale ritenute incompatibili con la dignità e il valore della persona umana.

* Relazione del 24 novembre 2017 al corso di diritto antidiscriminatorio “Principi di pari opportunità e non discriminazione nel programma operativo FESR Basilicata 2014 – 2020”, presso la sala A del Palazzo del Consiglio Regionale della Basilicata a Potenza.

** Professore ordinario di Sistemi giuridici comparati presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Salerno. Direttore del medesimo Dipartimento.

Del luglio 2011, è il primo rapporto della *United Nations Woman (UN Women United Nations entity for gender equality and the empowerment of women)*, agenzia dell'ONU, con lo scopo di promuovere il processo di uguaglianza e il rafforzamento delle condizioni delle donne nel mondo.

Restringendo il campo di analisi al contesto europeo, gli atti di maggior rilievo emanati dal Consiglio d'Europa sono: la *Raccomandazione Rec (2002) 5* del Consiglio dei Ministri agli Stati Membri sulla protezione delle donne dalla violenza, adottata il 30 aprile 2002 e la *Convenzione di Istanbul* sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti della donna e la violenza domestica.

L'uno, tipico provvedimento di *soft law*, dalla portata meramente "persuasiva", l'altro, viceversa, dalla natura sostanzialmente cogente.

La *Raccomandazione Rec (2002) 5* rappresenta il primo strumento internazionale che ha proposto una strategia globale per prevenire la violenza e proteggerne le vittime, e tutt'ora, costituisce una delle misure legislative nodali, a livello europeo, nella lotta al fenomeno.

La Raccomandazione invita, gli Stati ad adottare o sviluppare politiche nazionali di lotta contro la violenza (punto 3), istituire strutture o organi che a livello centrale, e, se possibile, interconnesse alle autorità locali, mettere in atto misure di contrasto ai fenomeni di violenza di genere (punto 4) e a sviluppare la ricerca e raccolta di dati, creando una rete a livello nazionale e sovranazionale (punto 5).

Quanto alle modalità di espressione, la violenza può assumere diverse forme: fisica, verbale, sessuale, psicologica e morale, tanto che sul piano definitorio la Raccomandazione predilige un'accezione ampia e suscettibile di un'interpretazione estensiva, analogica ed in chiave evolutiva.

L'impatto della Raccomandazione, nel suo valore di impulso e a carattere prevalentemente sollecitatorio, ha determinato più che tangibili risultati sul piano delle legislazioni nazionali degli Stati membri, un effetto di *influence* di natura culturale, capace di condizionare le successive scelte politiche in ambito internazionale.

La *Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti della donna e la violenza domestica*, adottata ad Istanbul l'11 maggio 2011 dal Consiglio d'Europa, ne costituisce il frutto: trattasi, infatti, del primo provvedimento internazionale dall'efficacia vincolante, volto a creare un quadro normativo completo nella lotta alla violenza di genere.

Basata sulla *Prevention, Protection and Prosecution* quali «tre principali momenti costitutivi dell'architettura garantistica», rappresenta il livello più avanzato dello standard internazionale di prevenzione e contrasto alla *violence against woman*.

Dopo un'elencazione delle plurime e sfaccettate manifestazioni del fenomeno, che vanno dalle molestie sessuali, ai delitti d'onore e alla violenza domestica che ne costituisce, ad oggi, l'espressione più ricorrente, la Convenzione individua una metodologia di contrasto dalle diverse finalità.

La presa di coscienza dell'inadeguatezza delle sole strategie tradizionali di matrice punitiva, *id est* la previsione di fattispecie penali, ha spinto verso l'adozione di misure alternative e sinergiche, volte alla predisposizione di una tutela più effettiva, che non si traduca esclusivamente in politiche repressive.

Le azioni contemplate possono essere ricondotte a scopi di *prevenzione* e di *protezione*, e ad attività di *monitoraggio* ed *integrazione*.

La “prevenzione” del fenomeno non può che attuarsi sul terreno dell’ educazione culturale, attraverso una metodica volta ad abbattere gli stereotipi basati sulla discriminazione di genere. Trattasi, senza dubbio alcuno, dell’obiettivo più ambizioso, la cui parziale realizzazione riuscirebbe a ridurre in maniera sensibile la casistica dei reati riconducibili alla violenza contro le donne. Particolari resistenze si riscontrano nelle situazioni in cui gli episodi di abuso vengono percepiti dalla comunità di appartenenza come frutto di consuetudini sociali o vengono giustificati da codici di condotta basati su desueti e brutali stereotipi culturali.

Le finalità protezionistiche vanno dalla formazione professionale, all’assistenza sanitaria e legale e si compendiano di tutte le attività di supporto alle vittime di abusi.

Le finalità protezionistiche vanno dalla formazione professionale, all’assistenza sanitaria e legale e si compendiano di tutte le attività di supporto alle vittime di abusi.

Particolare attenzione è riservata agli *obblighi generali di protezione* per l’attuazione dei quali devono intervenire meccanismi di cooperazione (attività di integrazione) tra tutti gli organi competenti ovvero le autorità giudiziarie, le organizzazioni, anche non governative, e, in generale, tutti i soggetti competenti in materia. È, infatti, solo mediante un approccio integrato che si realizza la finalità di protezione e supporto delle destinatarie degli illeciti.

Occorrono, in altri termini, servizi di supporto generali indirizzati non solo a fornire un sostegno psicologico ma anche materiale che si traduca cioè in un’assistenza finanziaria, logistica, medica e lavorativa.

In particolare, l’art. 25, per le vittime di violenza sessuale, indica la creazione di centri di prima assistenza adeguati, facilmente accessibili, che possano proporre una strategia personalizzata nell’ottica di un livello concreto di tutela. Quest’ultima previsione, in uno con la istituzione di osservatori permanenti, capaci di raccogliere dati e formulare statistiche soddisfa l’esigenza di monitoraggio del fenomeno.

Le disposizioni della Convenzione sono rese maggiormente effettive dalla introduzione, sul piano rimediabile, di un’ azione risarcitoria di ampia portata.

Ed infatti, gli artt. 29 e 30 impegnano le parti ad adottare ogni misura diretta «a fornire alle vittime adeguati risarcimenti civili nei confronti delle autorità statali che abbiano mancato al loro dovere di adottare le necessarie misure di prevenzione o di protezione nell’ambito delle loro competenze»; a «garantire che le vittime abbiano il diritto di richiedere un risarcimento agli autori di qualsiasi reato previsto dalla presente Convenzione»; nonché ad accordare «un adeguato risarcimento da parte dello Stato a coloro che abbiano subito gravi pregiudizi all’integrità fisica o alla salute, se la riparazione del danno non è garantita da altre fonti, in particolare dall’autore del reato, da un’assicurazione o dai servizi medici e sociali finanziati dallo Stato». In questa ultima ipotesi, lo Stato potrà poi richiedere all’autore del reato il rimborso del risarcimento concesso a condizione che la sicurezza della vittima sia pienamente presa in considerazione.

2.- Il sistema di tutela “integrata” dell’ordinamento spagnolo

All’avanguardia, rispetto ai *trends* evolutivi dei sistemi occidentali nel contrasto al fenomeno della violenza di genere, è l’ordinamento spagnolo che, già da tempo, rispetto alle recenti sollecitazioni comunitarie e internazionali, nel 2004, ha emanato la *Ley Orgánica* del 28 dicembre n.1 sui “*Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*”, la quale rappresenta, nel panorama europeo, il primo modello normativo di riferimento sul tema.

Il suo indiscusso pregio, consiste nell'aver, per prima, adoperato un approccio multidisciplinare ed integrato.

Benché il tema, data la stretta relazione con la commissione di condotte *contra ius*, sia stato lungamente considerato di esclusivo appannaggio della materia penalistica, tanto da poter dire che «la fattispecie di *femminicidio* parla spagnolo», dalla lettura delle disposizioni della legge, emerge distintamente il mutamento di prospettiva che caratterizza la normativa in oggetto, volta alla predisposizione di una tutela di tipo marcatamente preventivo, oltre che repressivo – sanzionatorio.

Particolarmente efficaci sono quei provvedimenti sia di carattere penale, che civile, che le vittime di violenza di genere possono inoltrare nel caso in cui si sentano minacciate nella propria libertà e nella propria integrità psico-fisica.

Il riferimento è alle misure di protezione sulla “*protección de las víctimas de la violencia doméstica*”, la cui atipicità di contenuto soddisfa l'esigenza di una tutela effettiva e differenziata in relazione alle peculiarità del caso concreto.

Sul presupposto che la qualificazione di condotte di violenza di genere quali *nuovi reati* e l'inserimento di *aggravanti* nei casi sussumibili a tale tipologia di delitti non risulti sufficiente a contrastare il fenomeno, il legislatore spagnolo ha dedicato una serie di provvedimenti all'ambito lavorativo, istituzionale e ai diritti “economici” delle donne oggetto di violenza.

In altri termini, la consapevolezza della inidoneità della sola funzione punitiva, la cui efficacia *ex post* risulta non sempre risolutiva, ha spinto verso l'adozione di ulteriori misure che possano concretamente porre la vittima al riparo dalle violenze.

La legge, in maniera innovativa, introduce il diritto di colei che si trovi a subire atti di violenza o molestie a ridurre, modificare o sospendere il contratto di lavoro. In particolare, offre a chi patisca questa condizione un congedo della durata di tre mesi, prorogabili a seconda delle esigenze, fino ad un massimo di diciotto mesi, con un provvedimento motivato del giudice e nell'ipotesi in cui il programma di protezione richieda un periodo più lungo di quello inizialmente preventivato.

In corrispondenza, allo scopo di mitigare gli eventuali effetti negativi del congedo sull'organizzazione imprenditoriale, è consentito al datore di lavoro di sostituire la lavoratrice assente con un altro dipendente assunto con contratto a tempo determinato.

Le imprese che formalizzino tali tipologie di contratti interinali “di supplenza” possono beneficiare di consistenti sgravi contributivi.

Si stabiliscono, inoltre, norme per il necessario coordinamento con i servizi di pubblico impiego, per facilitare l'assunzione di donne che, a causa della violenza subita, siano state, addirittura, obbligate a cambiare il luogo di lavoro e, eventualmente di residenza.

A coloro che non hanno un reddito personale e che rischiano, per età e formazione, di non trovare una diversa collocazione sul mercato del lavoro, la *Ley Orgánica 1/2004*, garantisce un minimo di autonomia finanziaria: l'attribuzione di un aiuto economico corrispondente a sei volte l'ammontare mensile dell'indennità di disoccupazione che coincide con una certa percentuale del salario minimo professionale.

In tale ottica, la legge 1/2004, assicura anche alle vittime di violenza la priorità assoluta per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare.

A completare il quadro normativo, nell'intento di garantire maggiore effettività all'impianto della legge, è l'introduzione del *Juzgado sobre la violencia de genero*, ovvero di un tribunale con competenza esclusiva ad istituire e decidere le cause per omicidi, lesioni, violazioni della

libertà, sessualità e integrità morale e di ogni altro reato che comporta violenza o intimidazione nei confronti di una persona che ha o ha avuto una relazione di coniugio o genericamente sentimentale, con l'aggressore.

3.- L'Italia: dagli ordini di protezione ai rimedi lavoristici

Occorre, immediatamente, sottolineare come, a differenza della Spagna, la quale vanta un disegno organico e multidisciplinare sul tema, in Italia, le azioni a tutela della violenza di genere siano state introdotte da diversi provvedimenti legislativi, i quali, tra l'altro, non risultano dettati dalla finalità esclusiva di contrasto al suddetto fenomeno.

Ne deriva, pertanto, una certa difficoltà per l'interprete che voglia approfondirne gli aspetti anche a fini comparatistici, e ricostruire il tessuto normativo di cui la materia si compone.

Sicuramente, in ambito civilistico, il primo *step* è rappresentato dall'introduzione nel codice civile e nel codice di procedura civile, rispettivamente, degli articoli 342 *bis* e *ter* c. c., e 736 *bis* c. p. c., ad opera della legge 4 aprile 2001 n. 154.

Trattasi degli obblighi di protezione contro gli abusi familiari che prevedono la facoltà per il giudice di disporre una serie di provvedimenti dal contenuto cautelare di cui all'art. 343 *ter*, quando «la condotta del coniuge o di altro convivente è causa di grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente».

L'ipotesi è circoscritta, dunque, ai rapporti *endo* o *para* – familiari, dato che la tipologia di *relatio* presa in considerazione riguarda il coniugio o la convivenza. Trattasi di un'accezione “estesa” che equipara il rapporto istituzionalizzato a quello di fatto ma che resta confinata, comunque, ai requisiti indicati.

Sul versante dei presupposti oggettivi, nel definire la condotta, il legislatore ha optato per la realizzazione di un illecito dal contenuto atipico, ricomprendendo nella nozione di «abuso» ogni tipo di comportamento lesivo che possa causare un «grave pregiudizio»; adattandosi, il concetto, perfettamente, alle molteplici forme in cui la violenza può manifestarsi. “Abuso familiare” può essere considerato, dunque, un fatto che, contestualmente, integri gli estremi di una fattispecie penalmente rilevante, o, un atto di violenza che si arresti sulla soglia della responsabilità aquiliana.

Parallelamente all'atipicità della condotta, l'evento, quale «grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà», presenta, nei suoi tratti definitivi, un contenuto *aperto*, riferendosi anche alle lesioni della capacità di autodeterminarsi che non sfocino nella compromissione dell'incolumità fisica, come ad esempio gli atti denigratori o umilianti

L'art. 342 *ter* c.c. indica tassativamente il contenuto degli ordini di protezione che è tipico, e può essere graduato in relazione al livello di tutela occorrente per reprimere l'abuso e, in special modo, prevenirne la reiterazione.

Sono, sostanzialmente, provvedimenti di carattere personale (cessazione della condotta, allontanamento dalla casa familiare, intervento dei servizi sociali etc.) o patrimoniale (ordine di pagamento di un assegno periodico) ma si ritiene, secondo la lettura del disposto, che siano tra loro cumulabili.

Sebbene si tratti di misure dall'efficacia civilistica, la sanzione prevista per la loro inosservanza rileva sul piano penale, con l'applicazione dell'art. 388, primo e ultimo comma del codice penale, così come prescritto dall'art. 6 della legge n. 154/2001.

Fuori dalle ipotesi degli ordini di protezione, l'estensione delle azioni di contrasto alla violenza sulle donne dall'ambito domestico-familiare, al contesto sociale in cui vive, si è

avuto, in tempi relativamente recenti e, come precisato, su sollecitazioni di carattere sovranazionale.

Solo nel 2013, infatti, il legislatore ha emanato il d.l. 14 agosto, n. 93, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto alla violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”, convertito in legge con provvedimento del 25 ottobre 2013, n. 119.

Il termine “femminicidio”, inelegante neologismo con cui si ci riferisce alla disciplina menzionata, sottolinea, tuttavia, le finalità precipuamente repressive che la caratterizzano, volte ad innovare ed aggravare non solo l’omicidio di genere, ma altri istituti, quali i maltrattamenti in famiglia, i reati sessuali, le minacce e lo *stalking*.

Il nucleo fondamentale della legge è costituito, quindi, dalla modificazione *in pejus* delle conseguenze afflittive derivanti dalla commissione di fattispecie penalmente rilevanti, nonché dalla introduzione di nuove ipotesi di reato.

Bisogna attendere il 2015, per l’introduzione di misure ulteriori che possano, sul modello della legislazione spagnola, garantire una particolare protezione alle vittime di violenza.

Il riferimento è all’art. 24, del d.lgs. n. 80/2015, frutto dell’esercizio della delega prevista dall’art. 1, comma 8, l. n. 183/2014, in materia di congedo per le donne colpite da atti di violenza.

Per la prima volta in Italia una norma “lavoristica” fa riferimento al tema della violenza di genere.

L’iniziativa, benché tardiva rispetto ad altre realtà ordinamentali, va salutata con estremo favore in quanto recepisce le istanze di quanti sottolineano da anni come il fenomeno non possa essere osteggiato solo mediante scelte legislative ispirate ad una politica di criminalizzazione di tipo retributivo.

Purtroppo, l’entusiasmo iniziale è temperato dall’esito dell’esame dell’impianto normativo che, in particolar modo nell’impatto con il tessuto sociale su cui si trova ad operare, appare decisamente fragile e poco efficace.

A cominciare dall’*incipit*: la rubrica, che si riferisce ad un «congedo per le donne vittime di violenza di genere», risulta in parte fuorviante: il dettato normativo che sembra abbracciare la generalità dei casi, in realtà, si traduce in una previsione diretta esclusivamente alle lavoratrici dipendenti pubbliche o private, inserite nei percorsi di protezione, certificati dai servizi sociali del comune di residenza o dai centri antiviolenza o dalle case rifugio. Restano fuori da ogni copertura economica il lavoro domestico, nonché le lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per le quali si prevede solo la «sospensione del rapporto». In tali ultime ipotesi, manca ogni riferimento ad un’eventuale prestazione di tipo assistenziale o, in alternativa, la possibilità di una copertura previdenziale.

Il congedo può inoltre avere una durata massima di tre mesi: un arco temporale assai ridotto, senza la facoltà di estenderne l’efficacia ad un ulteriore periodo tempo, con la sola possibilità della fruizione su base oraria «consentita in misura pari alla metà dell’orario medio giornaliero del periodo di paga quadri - settimanale o mensile immediatamente precedente a quello nel corso del quale ha inizio il congedo.

Tale aspetto appare mutuato dalla legislazione spagnola del 2004 che, tuttavia, come già sottolineato, consente alle vittime di violenza di genere di usufruire del congedo per un periodo decisamente maggiore.

Altro istituto introdotto è il diritto al *part-time*, ovvero «la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale», con facoltà di rientro a tempo pieno «a richiesta della lavoratrice».

Il diritto *de quo* è condizionato alla disponibilità su pianta organica di posti di lavoro in regime di *part-time*, circostanza che, a ben guardare, può vanificarne la portata.

Va poi registrata una distonia legislativa, tra il decreto legislativo n. 80/2015 ed il n. 81/2015, laddove mentre nel primo si parla di tipologie *verticale* ed *orizzontale* del lavoro a tempo parziale, il secondo non le contempla più, azzerandone, evidentemente, i tratti differenziali.

Accanto al congedo e al *part-time*, recentemente, la l. 7 agosto 2015, n. 124, ha previsto per le dipendenti vittime di violenza di genere, inserite in specifici percorsi di protezione, la possibilità di presentare domanda di trasferimento ad altra pubblica amministrazione, ubicata in un comune diverso da quello di residenza, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza.

Il trasferimento è, con tutta evidenza, un'ipotesi di mobilità individuale alla quale ricorrere nelle situazioni in cui sia necessario, come *extrema ratio*, un cambiamento radicale delle abitudini di vita della vittima.

Gli istituti elencati, all'apparenza idonei ad introdurre misure alternative all'esigenza di colpire l'*offender*, nell'ottica rimediabile di tutela della persona offesa, si risolvono, purtroppo, sul piano applicativo, in previsioni scarsamente adeguate.

Troppi sono i punti deboli che ne riducono operativamente la portata.

Per cominciare, tutti espongono la “denunciante” alla totale mancanza di riservatezza sul luogo di lavoro, essendo l'inserimento nei percorsi di protezione la condizione per accedervi, se sol si considera, tra l'altro, che coloro che trovano il coraggio di presentare querela, rappresentano la minima parte delle vittime di reati di genere.

I congedi, stabiliti per un periodo irrisorio, sono di fatto, stante la congiuntura economica, scarsamente fruibili e, in particolar modo, ridotti dalla paura di perdere il posto di lavoro.

L'accesso al *part-time*, risulta subordinato alla potere discrezionale del datore di lavoro; il trasferimento, infine, alla vacanza dei posti corrispondenti alla qualifica professionale.

Per quanto concerne poi la categoria a cui i provvedimenti si riferiscono, risultano assistite solo le dipendenti pubbliche, le quali, paradossalmente, si trovano, almeno, inserite in un contesto lavorativo solido e protetto, a differenza delle lavoratrici precarie, somministrate e a tempo determinato.

Fermo, quindi, il *favor* con cui vanno salutate le disposizioni in materia, non resta che confidare in un intervento legislativo, volto, più che ad inserire sporadiche previsioni in differenti contesti, a prevedere un disegno organico e concretamente effettivo di tutela.

4.- La strategia delle azioni positive ed il *gender mainstreaming approach*

La radicalizzazione del fenomeno della violenza di genere trova la sua genesi nel tessuto socio-culturale in cui nasce e si propaga.

Se di un fenomeno sociale si tratta, è proprio in tale contesto che vanno ricercate le modalità di contrasto alla sua diffusione.

Orbene, le ragioni sociologiche che fanno della violenza contro le donne una manifestazione di discriminazione, di disuguaglianza e di marginalizzazione sono all'attenzione della politiche comunitarie da un lungo periodo.

L'analisi del rapporto tra *disparità* e *soprusi* è alla base del processo evolutivo che ha consentito di approdare negli anni novanta al protocollo sulla politica sociale allegato al trattato di Maastricht nel quale sono disposte le linee guida sulla realizzazione delle pari opportunità tra sessi.

In particolare, viene riconosciuta ampia legittimità alle così dette “discriminazioni positive”, ovvero quelle misure che consentano, in deroga al principio di uguaglianza formale, la priorità alle donne in tutti quei settori in cui abbiano maggiore difficoltà ad affermarsi rispetto agli uomini.

Con la ratifica del trattato di Maastricht, sono state adottate diverse direttive e raccomandazioni nei settori nevralgici del lavoro a tempo parziale, dei congedi parentali nonché della partecipazione delle donne ai processi decisionali.

Nel 1996, la Commissione europea, nell'ambito del quarto piano di azione sulle pari opportunità tra uomini e donne, nella Comunicazione “*Incorporating Equal Opportunities for Women and Men in to All Community Policies and Activities*” ha indicato come impegno formale quello di indirizzare le politiche comunitarie verso l'obiettivo di promuovere l'uguaglianza di genere.

In particolare, viene riconosciuta ampia legittimità alle così dette “discriminazioni positive”, ovvero quelle misure che consentano, in deroga al principio di uguaglianza formale, la priorità alle donne in tutti quei settori in cui abbiano maggiore difficoltà ad affermarsi rispetto agli uomini.

Con la ratifica del trattato di Maastricht, sono state adottate diverse direttive e raccomandazioni nei settori nevralgici del lavoro a tempo parziale, dei congedi parentali nonché della partecipazione delle donne ai processi decisionali.

Nel 1996, la Commissione europea, nell'ambito del quarto piano di azione sulle pari opportunità tra uomini e donne, nella Comunicazione “*Incorporating Equal Opportunities for Women and Men in to All Community Policies and Activities*” ha indicato come impegno formale quello di indirizzare le politiche comunitarie verso l'obiettivo di promuovere l'uguaglianza di genere.

Nasce il principio del *gender mainstreaming*: una nuova strategia nella quale la parità tra sessi non è più considerata quale specifica area di intervento tra tante, ma una finalità che permea di sé tutti i possibili settori di intervento pubblico (occupazione, istruzione etc.).

Si impone, in altri termini, alle pubbliche autorità, prima di procedere all'assunzione di una certa misura, di valutare l'effetto discriminatorio che dalla stessa possa conseguire, in un'attività di prevenzione volta a migliorare la qualità e l'incisività delle proprie politiche antidiscriminatorie.

Il *gender mainstreaming approach* viene definitivamente consacrato nel Trattato di Amsterdam del 1997. In particolare, gli artt. 2 e 3 riconoscono la “pari opportunità di genere” come obiettivo fondamentale dell'Unione, che funga da principio guida in tutte le scelte politiche dell'UE.

Trattasi, tuttavia, di disposizioni di principio, che rappresentano l'affermazione all'impegno del perseguimento di siffatta strategia ma incapaci di creare diritti o aspettative azionabili.

La svolta è rintracciabile nella direttiva 2002/73/CE, nella quale il legislatore comunitario rivolge un esplicito invito agli Stati membri a considerare la parità di genere quale obiettivo da perseguire nell'attività di formulazione ed attuazione di leggi, regolamenti e atti amministrativi e, in generale, nell'attività politica tutta.

Si delinea di un significativo cambio di prospettiva: il *gender mainstreaming*, da principio programmatico, si trasforma in un comando normativo espresso, anche se la sua imperatività risulta mitigata dalla portata dello strumento precettivo che lo prevede, che, com'è noto, obbliga gli Stati membri al raggiungimento di un risultato, lasciandoli liberi nelle modalità di realizzazione.

Il Trattato di Lisbona, infine, ne rafforza l'efficacia cogente, qualificandolo quale valore fondante dell'Unione (art. 1), obiettivo primario da perseguire (art. 2) e principio cardine di tutta l'attività politica del consesso.

Nel nostro ordinamento la diffusione delle azioni positive e del *gender mainstreaming approach* trova piena cittadinanza per un suo evidente aggancio al principio Costituzionale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

Infatti, l'avvalersi di strumenti di tipo promozionale o di esenzioni *ad hoc* allo scopo di influire sulle dinamiche di coesione sociale, consente di sposare una concezione di eguaglianza intesa non soltanto come mancanza di condotte discriminatorie, ma, soprattutto, come principio di reale *substantive equality*.