

DIRITTO E SOCIETÀ

1-2/2024

Aurora Vimercati

LE ISTITUZIONI DI PROMOZIONE E GARANZIA
DELLA PARITÀ DI GENERE. FUNZIONI E QUESTIONI
IN UNA PROSPETTIVA STORICO-CRITICA

[Estratto]

EDITORIALE SCIENTIFICA

NAPOLI 2024

ISSN 0391-7428

LE ISTITUZIONI DI PROMOZIONE
E GARANZIA DELLA PARITÀ DI GENERE.
FUNZIONI E QUESTIONI
IN UNA PROSPETTIVA STORICO-CRITICA

SOMMARIO: 1. Premessa e oggetto dell'indagine. – 2. Cenni storico-ricostruttivi a proposito di istituzioni e strumenti per la parità uomo-donna. – 2.1. Il panorama italiano: l'influenza dei movimenti femministi e il contributo dell'accademia sulla legislazione in materia di parità uomo-donna nel lavoro. – 2.2. Le innovazioni del quadro normativo e strategico comunitario a cavallo dei due secoli, nella prospettiva dei soggetti. – 2.3. La (accentuata) specificazione di compiti in funzione della parità effettiva nel diritto derivato del nuovo secolo. – 3. Il proliferare di organismi di parità e il pluralismo organizzativo come tratto tipico dell'esperienza italiana e la farraginosità della legislazione sul piano applicativo. – 3.1. La parità di genere nel settore pubblico e l'avvio della stagione dei Comitati unici di garanzia. – 4. Vecchie questioni per nuove funzioni. – 5. Considerazioni conclusive a proposito di attori istituzionali, organizzazioni e agenzie culturali. Il ruolo (possibile) dell'Università.

1. *Premesse e oggetto dell'indagine*

Come è noto, la strumentazione teorica, giuridica e operativa volta a promuovere l'effettività del principio di eguaglianza tra generi è di rimarchevole consistenza e presenta sfaccettature molteplici, le quali rilevano sia sul piano tecnico-giuridico – si pensi all'imponente armamentario del diritto antidiscriminatorio –, sia su quello politico-istituzionale, dove si coglie una crescente rilevanza delle strategie improntate al principio del *gender mainstreaming*.

La poliedricità, insieme alla forte complessità del tema racchiuso nella formula 'parità di genere', lascia intendere quanto possa essere complicata o farraginosa l'azione della ricca platea di soggetti, organismi, *authority* o istituzioni chiamati, a vari livelli e in diversi ambiti, ad utilizzare la ormai variegata strumentazione disponibile.

Di qui, l'esigenza di soffermarsi, sia pure in termini prevalentemente

ricostruttivi e al fine di suggerire qualche spunto di riflessione critica, sulla questione dei soggetti ai quali risulta affidato il compito pratico di interpretare ed attuare la normativa vigente, comprenderne le logiche e attivarsi per garantire la concreta applicazione delle tecniche normative e di tutela via via adottate dal legislatore, a livello sia nazionale che euro-unitario. Tecniche che includono anche misure di natura promozionale e che richiedono di essere gestite in maniera consapevole e attraverso forme di azione sinergica, attraverso le quali intercettare e organizzare, coordinandoli, l'insieme di interessi o istanze che fanno da sfondo alle questioni concernenti le disuguaglianze, in particolare di genere, nelle democrazie contemporanee.

La scelta di analizzare ruolo e funzioni dei soggetti trae ragioni importanti dal processo di ampliamento del diritto antidiscriminatorio, nel senso della sua intersezione con la tematica della dignità e – in forte correlazione con ciò – dell'intreccio tra la dimensione di *policy*, che si gioca entro un quadro essenzialmente pubblicistico¹, e quella, oltremodo spinosa, dei rapporti tra privati ovvero, per quello che più rileva in questa sede, dei rapporti che hanno ad oggetto il lavoro.

A tenere insieme queste due dimensioni, almeno nella riflessione qui proposta, vi è la convinzione che la prospettiva tendenzialmente universalistica e dignitaria del principio di non discriminazione², insieme al suo rilievo trasversale, trovi nel mondo del lavoro un terreno d'elezione per l'analisi di criticità e potenzialità di un processo che, se da un lato, esprime istanze di maggiore partecipazione politica democratica³, dall'altro

¹ M. BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio tra innovazione e continuità*, in EAD. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano 2007.

² Ivi, XII; S. NICCOLAI, *Il dibattito intorno alla svolta universalistica e dignitaria del diritto antidiscriminatorio*, in *Dir. e Soc.*, 2, 2014, 313, alle quali si rinvia per gli opportuni approfondimenti anche bibliografici.

³ M. BARBERA, S. BORELLI, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT-451, 86 s., ove si ricorda che si tratta di principi originariamente concepiti come forma di controllo dei poteri pubblici e limite al loro esercizio arbitrario o irragionevole. Ma, almeno nella riflessione che si intende svolgere in questa sede, interessa evidenziare la dimensione di *policy* del principio di eguaglianza e di non discriminazione e sottolinearne il rilievo anche sul piano della politica o *politics*, ai fini delle pratiche di acquisizione e di gestione del potere, con riflessi e condizionamenti reciproci sullo stesso sistema politico (nel senso di *polity*). In queste dinamiche, infatti, le questioni del consenso e della rappresentanza o mediazione di interessi dalla natura composita giocano un ruolo rilevante, come peraltro insegna l'esperienza sociopolitica e giuridica nord-americana. D'altronde, le logiche che animano la ricerca e la gestione del consenso attraverso il richiamo alle tematiche delle differenze e delle disuguaglianze sembrano insinuarsi in maniera ormai significativa anche nello scenario italiano, complice

sembra attaccarne le fondamenta, ossia «il basarsi sulla protezione di gruppi e minoranze storicamente svantaggiati»⁴.

Soprattutto, la materia è evocativa di questioni fortemente radicate nella nostra società e, in particolare, nella struttura sociale detta patriarcale, terreno di affermazione e sviluppo del modo di produzione capitalistico, come si avverte ormai da tempo non solo nelle riflessioni e nelle pratiche politiche, specie dei femminismi⁵, ma anche nella più rilevante letteratura storico-filosofica e sociologica nonché, si potrebbe dire, in un'eccellente nicchia di quella giuridica⁶.

2. Cenni storico-ricostruttivi a proposito di istituzioni e strumenti per la parità uomo-donna

2.1. Il panorama italiano: l'influenza dei movimenti femministi e il contributo dell'accademia sulla legislazione in materia di parità uomo-donna nel lavoro

Nonostante l'ampio riconoscimento, il principio di uguaglianza tra generi continua a presentare molteplici profili di criticità, sia sul piano teorico e concettuale⁷, sia sul piano dell'applicazione delle norme e, in particolare, dell'effettività di garanzie, tutele e misure di sostegno o promozionali.

Molte di queste criticità, è noto, si trascinano da tempo.

Vale la pena ricordare, in particolare, quanto emerse nel ricco dibattito dottrinale che si svolse intorno all'adozione legge n. 125 del 1991, apice di una stagione particolarmente feconda nella quale, sulla scia della felice interazione tra istituzioni politiche, accademia, società civile e mo-

la forte crisi dei corpi intermedi. Per una lettura interessante, anche nella prospettiva qui solo accennata, cfr. S. NICCOLAI, *op. cit.*

⁴ Anche per approfondimenti bibliografici, v. nota 2.

⁵ Cfr. A. SIMONE, in questo *Fascicolo*.

⁶ Oltre che ai contributi raccolti in questo *Fascicolo* e alla bibliografia ivi citata, si rinvia, diffusamente, a L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna 2005.

⁷ Solo a titolo esemplificativo, si pensi alle diverse posizioni teoriche sul significato di eguaglianza, sul rapporto tra eguaglianza e libertà o, in termini forse ancora più problematici, al rapporto tra eguaglianza e diversità nonché alle diverse opzioni culturali che vi fanno da sfondo, le quali inevitabilmente riflettono i rapporti di potere di volta in volta dominanti o, almeno, di questi risentono. Per tutti, cfr. S. FREDMAN, *Discrimination Law*, Oxford 2023, spec. 1 ss. nonché la bibliografia citata in nota 19.

vimenti femministi, era maturato il passaggio dalla c.d. legislazione paritaria⁸ a quella improntata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale. A buona ragione considerata di attuazione costituzionale, la legge del 1991 (nel tempo modificata e incorporata nel d.lgs. n. 198 del 2006, cd. Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), era dichiaratamente volta a favorire l'occupazione femminile e, dunque, a intervenire direttamente sulle cause strutturali delle disparità tra uomini e donne, ponendosi come fine quello di assicurare uguali opportunità nelle diverse fasi della vita lavorativa, anche mediante l'adozione di azioni positive⁹.

A livello di legislazione, si recepiva, così, quanto rivendicato dai movimenti femministi¹⁰ e sostenuto dalla dottrina (anche giuridica) più avanzata¹¹ in ordine alla necessità di superare l'ottica formale della parità per intervenire sulle diseguaglianze materiali, ossia su disparità radicate nel tessuto sociale. Un assunto che sembra orientare le scelte di politica legislativa da questo momento in poi, specie per effetto della fonti internazionali, è che «il meccanismo stabilito per l'applicazione delle norme

⁸ È d'obbligo il richiamo a v. M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità: la legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna 1979, dal 2023 anche in ed. digit., che lucidamente avvertiva in ordine ai limiti della «tecnica legislativa» utilizzata dalla legge n. 903 del 1977 rispetto a quello che era il grande problema della «emarginazione delle donne (nella società e anche a causa della famiglia)» e, quindi della «disoccupazione e sottoccupazione femminile». Problema che richiedeva una «legge promozionale, ma con un'attenzione agli strumenti adeguata all'oggetto della promozione» (p. 223). Preoccupazione cruciale, peraltro presente anche nel dibattito dell'attualità, era quella di evitare che la legge di parità si realizzasse «sul terreno della suddivisione tra uomini e donne delle scarse possibilità di lavoro», perché deve invece «realizzarsi sul terreno della generale battaglia per la trasformazione dell'apparato produttivo e della società» (nota 25 di p. 282, a cui si rinvia anche per la dottrina citata).

⁹ Il cui *fine*, sottolinea F. BORGOGELLI, *Tipologia delle azioni positive*, in L. GAETA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il diritto diseguale*, Torino 1992, 86-87, consiste «nella modifica del modello socioeconomico che impedisce la libera ed eguale partecipazione al lavoro delle donne proprio perché non è un modello neutro, costruito per una società ed una classe di lavoratori e lavoratrici che possono scegliere secondo le proprie soggettive esigenze, legate anche alle rispettive 'specificità'; bensì un modello che attribuisce alle donne un ruolo preconstituito». Il presupposto delle azioni positive, infatti, risiede «in quel complesso articolarsi di fattori economici, sociali, culturali, ideologici che assumono i contorni di una gabbia strutturale e sovrastrutturale» basata «su stereotipi, su criteri economici di organizzazione del lavoro e del tempo di lavoro che si configurano come ostacoli di fatto che rendono il bene da dividere (l'occasione di lavoro, di un lavoro qualitativamente soddisfacente ecc.) non effettivamente disponibile per le donne».

¹⁰ In particolare, il femminismo della c.d. seconda ondata.

¹¹ Limitatamente alla dottrina giuslavoristica, v. almeno il già citato Volume della Ballestrero e, per il dibattito che ha preceduto l'adozione della l. n. 125/1991, cfr. diffusamente, M.L. DE CRISTOFARO (a cura di), *Lavoro femminile e pari opportunità*, Bari 1989; cfr. inoltre L. GAETA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il diritto diseguale*, Torino 1992.

ha la stessa importanza dei diritti che quelle intendono garantire»¹², tanto più se lo strumento legislativo si suppone chiamato a incidere sul modello economico, sociale e culturale da cui la disparità trae origine e, in definitiva, modificare l'assetto dei rapporti di produzione e, indirettamente, di riproduzione¹³.

Eppure, di quella legge se ne denunciò abbastanza presto il mancato decollo e, paradossalmente, si ipotizzò – «con senno di poi» – che l'elaborazione teorica e politica che aveva preceduto quell'intervento potesse aver «forzato un po' illuministicamente le resistenze disseminate nella società, nel sistema di relazioni industriali, negli stessi sindacati», visto che non tutte le forzature «per quanto mosse da buone intenzioni, servono davvero ad accelerare l'evoluzione sociale e del costume»¹⁴.

Difficile, oggi, smentire tale lettura e, anzi, non utilizzarla per comprendere l'evoluzione successiva e mettere a fuoco alcuni passaggi indicativi di criticità che appaiono pressoché endemiche.

L'esperienza applicativa della l. n. 125/1991 rese evidente che per il buon funzionamento della normativa occorre intervenire sulle «istituzioni» e sugli «strumenti» delle politiche delle pari opportunità, ossia migliorare e irrobustire il collegamento tra soggetti istituzionali (consigliere e consiglieri di parità) e strumenti, declinati nella caratteristica doppia chiave di intervento costituita dalla tutela giudiziaria (individuale e collettiva) e dall'azione positiva promozionale¹⁵. Fu questo, in effetti, l'intento del d. lgs n. 196/2000, di attuazione di una delega dai contenuti tuttora interessanti¹⁶, quasi un manifesto politico-istituzionale per la re-

¹² M.L. DE CRISTOFARO, *op. cit.*, 135. Una consapevolezza, d'altronde, maturata già nel dibattito degli anni '70 e che, nell'ambito giuslavoristico, aveva trovato espressione nel già citato volume della Ballestrero.

¹³ Sempre che «non si abbia l'illusione che sia in sé sufficiente», come rimarca M.G. GAROFALO, *Strumenti di effettività e legislazione sulla parità uomo-donna*, in M.L. DE CRISTOFARO, *op. cit.*, 95 s.

¹⁴ È quanto osservano Tiziano Treu e Maria Vittoria Ballestrero nella *Introduzione* ad un noto commentario alla legge 125/1991, come sagacemente ricordato da Marzia Barbera nella *Introduzione a La riforma delle istituzioni e degli strumenti delle politiche di pari opportunità, Commentario sistematico al decreto legislativo n. 196/2000*, in *Nuove leggi civ. comm.*, Padova 2003, a cui si rinvia per gli opportuni approfondimenti, anche bibliografici.

¹⁵ M. BARBERA, *Introduzione*, cit., 633, e F. GUARRIELLO, *La nuova disciplina relativa alle consigliere e ai consiglieri di parità*, *ibidem*, 642.

¹⁶ Si trattava, per l'art. 47 della l. n. 144/1999, di «rafforzare gli strumenti volti a promuovere l'occupazione femminile, a prevenire e contrastare le discriminazioni di genere nei luoghi di lavoro» attraverso «norme intese a ridefinire e potenziare le funzioni, il regime giuridico e le dotazioni strumentali dei consiglieri di parità, nonché a migliorare l'efficienza delle azioni positive».

alizzazione effettiva della parità di genere, ma largamente disatteso nella pratica attuazione.

Orbene, la realizzazione effettiva della parità di genere concerne l'*altra faccia* del paradigma egualitario, quella che attiene al rispetto e alla valorizzazione delle differenze. Differenze che, se pure rilevano sul piano individuale, presentano una dimensione tendenzialmente collettiva, come appartenenza a un gruppo sociale protetto (in posizione di particolare svantaggio)¹⁷. Al tempo stesso, il rispetto e la valorizzazione delle differenze, in una logica di tipo (non strettamente risarcitorio ma) promozionale e redistributivo, rilevano in una dimensione anche pubblicistica, quale questione di giustizia della società nel suo complesso¹⁸.

Senza poter qui approfondire i profili filosofico-politici sottesi a tali tematiche, peraltro connotati dalla contrapposizione tra le diverse teorie riconducibili al femminismo, specie in ordine all'adesione o alla critica del paradigma delle pari opportunità¹⁹, qui si vuole evidenziare il senso profondo dell'opzione di porre al centro del discorso i soggetti ai quali risulta affidato il compito della traduzione pratica di quei concetti e di quelle istanze²⁰.

Si tratta di un compito che implica qualificazioni e competenze di tipo tecnico ed esperienziale che includono – profilo forse trascurato – anche capacità di rappresentazione di interessi che sono, al tempo stesso, privati – da riferirsi al gruppo sottorappresentato o svantaggiato – e pubblicistici, in quanto la realizzazione di obiettivi di effettiva parificazione o riequilibrio nei rapporti di genere ha radici profonde nelle tradizioni

¹⁷ Benché rilevino sempre determinate caratteristiche della persona – che si suole distinguere come ascritte (come genere o etnia) o scelte (ad es. come convinzioni religiose, opzioni e modelli culturali, politici, etici) –, è difficile negare che sia sempre coinvolto un interesse di gruppo, almeno nella prospettiva della eguaglianza sostanziale o della parificazione. Cfr. M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, 2004, spec. 504-505 e 510-511; v. anche S. FREDMAN, *Discrimination Law*, Oxford 2023, spec. cap. IV.

¹⁸ Provando ad attingere al lessico e alle costruzioni teoriche della esperienza giuridica nordamericana, si potrebbe parlare di *compelling interest*, come sembra suggerire M.V. BALLESTRERO, *op. ult. cit.* Se, infatti, l'adeguata rappresentazione delle minoranze è un obiettivo da realizzare (è un *compelling interest*), questo obiettivo riguarda non l'individuo come tale, ma l'individuo come appartenente ad una "minoranza".

¹⁹ V. L. RE, *Eguaglianza, differenza e diritto. Uno sguardo al dibattito femminista contemporaneo*, in *About Gender*, 2019. *Amplius*, cfr. almeno I.M. YOUNG, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton 1990 (*Le politiche della differenza*, ora Milano 2024), nonché N. FRASER, A. HONNETH, *Redistribuzione o riconoscimento?*, Milano 2020 (v. o. 2003).

²⁰ Ossia, il «duplice compito» di vigilare ed intervenire per combattere ogni forma di discriminazione fondata sul sesso ed insieme di promuovere e sviluppare le politiche di pari opportunità, come messo in evidenza da F. GUARRIELLO, *op. cit.*, spec. 653.

costituzionali europee – si pensi agli art. 3 e 37 della Costituzione italiana – e trova formale riconoscimento nelle fonti internazionali, in particolare dell'Unione europea.

2.2. *Le innovazioni del quadro normativo e strategico comunitario a cavallo dei due secoli*

Proprio gli sviluppi intervenuti a livello di Unione europea nell'arco temporale che va dal trattato di Amsterdam (1997) a quello di Lisbona (2007) delineano un quadro di rinnovato interesse per queste tematiche, con ripercussioni anche nell'esperienza italiana, per quanto non sempre lineari e armoniche, se si pensa al carattere frammentato della legislazione antidiscriminatoria, contenuta in interventi del legislatore che si sono succeduti nel tempo senza che via sia mai stata una razionalizzazione complessiva (certo non realizzata dal d. lgs. 198/2006, benché formalmente denominato Codice delle pari opportunità tra uomo e donna).

Rimanendo sul versante sovranazionale, vale la pena ricordare che, a cavallo tra i due secoli, si realizza una espansione della disciplina di contrasto delle discriminazioni e di promozione dell'eguaglianza al di fuori del tradizionale ambito della differenza tra lavoratori e lavoratrici e oltre la dimensione del genere, a seguito della moltiplicazione dei fattori di esposizione al rischio di trattamenti sperequati (elencati nella clausola antidiscriminatoria introdotta dal Trattato di Amsterdam, ora art. 19 TFUE)²¹. Ma la promozione della parità tra uomini e donne (con particolare riferimento all'ambito del lavoro e della occupazione) mantiene la sua specificità e se ne afferma, anzi, la centralità, non solo sul piano del rafforzamento normativo (ad. es., direttiva 2002/73/CE, che modifica la direttiva 76/207/CEE, rifiuta all'interno della direttiva 2006/54/CE adottata sulla base giuridica di cui all'art. 141 TFUE e tenendo conto di quanto riconosciuto agli artt. 2 e 3.2 del Trattato sull'Unione europea nonché agli articoli 21 e, principalmente, all'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), ma anche su quello della *policy*. Ci si vuole riferire, in particolare, alla cd. *soft policy coordination*, sostenuta da vari programmi e corrispondenti stanziamenti di fondi di finanziamento.

Soprattutto, la promozione della parità tra uomini e donne, perseguita

²¹ I quali spaziano dalle differenze ascritte o immutabili (oltre il sesso, l'orientamento sessuale, la razza o l'origine etnica) alle differenze scelte (come la religione o le convinzioni personali), sino a includere età e disabilità Cfr. almeno M. BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, cit., nonché D. IZZI, in questo *Fascicolo*.

in una prima fase in collegamento con lo sviluppo del lavoro e della formazione, è poi diventata uno degli obiettivi fondanti della Strategia di Lisbona (attraverso la programmazione dei Fondi strutturali), sino a prevedere, anche formalmente, l'integrazione dell'ottica di genere in tutte le politiche e in tutti gli atti normativi dell'UE (cd. *gender mainstreaming*)²².

Oggi la parità di genere trova ampio spazio nell'ambito del Pilastro europeo dei diritti sociali (2017) e costituisce un obiettivo sostanziale e insieme trasversale rispetto a tutte le politiche e le azioni dell'Unione, in coerenza con gli impegni per l'attuazione dell'*Agenda 2030* delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile (in particolare, con riferimento al raggiungimento dell'obiettivo n. 5)²³.

Questa evoluzione, per quanto richiamata per sommi capi, consegna un quadro normativo e programmatico di grande complessità, nel quale l'effettività dell'insieme di principi, tutele e azioni ora più ampiamente e approfonditamente definiti appare rimessa al buon funzionamento di quella che si può definire *governance* della parità di genere per sottolineare l'esigenza di un approccio ampio o integrato al tema, tale da cogliere la pluralità di sfaccettature che lo compongono e, al tempo stesso, comprenderne gli elementi di vulnerabilità.

Ma a *chi* spetta la realizzazione pratica di tutto ciò e *come*?

Per quanto l'interrogativo sia posto in termini semplici, la risposta appare tutt'altro che semplice e va ricercata all'interno del contesto ampio, articolato e a tratti frastagliato che sarà di seguito ulteriormente tratteggiato, con particolare riferimento all'esperienza italiana, ma tenendo conto dell'influenza delle fonti sovranazionali e internazionali.

²² Art. 8 TFUE, ex art. 3.2 TCE del Trattato di Amsterdam, poi esteso dall'art. 10 TFUE trasversalmente a tutte le politiche dell'UE e ad ogni settore di intervento europeo, con l'obiettivo di combattere le discriminazioni fondate, oltre che sul sesso, su fattori quali la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Sia consentito rinviare a A. VIMERCATI, *La governance della parità di genere nel quadro istituzionale e delle politiche occupazionali dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, XVIII, 2023, 527 s.

²³ Obiettivo specifico e interconnesso con tutti gli altri, in quanto "trasversale", la parità di genere è presente nelle risoluzioni e negli indirizzi di programmazione strategica, sia con riferimento all'attuazione della *Next Generation EU* (che in Italia si sostanzia nel PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per il periodo 2021-2026), sia, e di conseguenza, in relazione alla programmazione a valere sui Fondi UE ordinari.

2.3. La (accentuata) specificazione di compiti in funzione della parità effettiva nel diritto derivato del nuovo secolo

L'importanza dei soggetti per un'applicazione efficace e coerente è tipicamente riconosciuta dalle fonti internazionali già a partire dagli anni '70²⁴, con una intensificazione negli anni '80, specie a livello di Unione europea²⁵ e la normativa successiva – prodotta nella c.d. stagione d'oro del diritto antidiscriminatorio, sulle basi giuridiche offerte dal Trattato di Amsterdam – contiene ripetute e sempre più incisive invocazioni alla mobilitazione delle istituzioni e della società civile per promuovere l'effettività del diritto fondamentale di eguaglianza e non discriminazione²⁶. Ciò è quanto emerge anche dall'ampia produzione di comunicazioni della Commissione e documenti programmatori.

Ma è soprattutto nelle direttive c.d. di seconda generazione (adottate, appunto, sulle basi giuridiche offerte dal trattato di Amsterdam) che si ritrova un significativo riscontro di ciò, sia nei considerando, che nella parte normativa. In particolare, si assegna agli Stati membri il compito di designare «uno o più organismi per la promozione, l'analisi, il controllo e il sostegno» della parità di trattamento e, al tempo stesso, si sollecitano gli Stati membri ad incoraggiare il dialogo tra le parti sociali e con organizzazioni non governative²⁷.

Significativa, infine, la presa d'atto – da parte della direttiva CE 2006/54,

²⁴ In occasione della I Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite (Città del Messico, 1975) e, poi, con la Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di violenza adottata a New York dalle Nazioni Unite nel 1979 (ratificata dallo Stato italiano nel 1985), che prevede, appunto, la istituzione di un Comitato che vigili sull'applicazione della Convenzione stessa e ne prepari le eventuali modifiche.

²⁵ V. La Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione della donna in Europa del 17 gennaio 1984, nella quale prende forma la tecnica di prevedere che gli Stati membri affidino il compito di vigilare sull'esecuzione delle misure volte ad introdurre l'eguaglianza delle opportunità a servizi o comitati esistenti o da creare, specificando che questi siano dotati di poteri reali e che possano funzionare efficacemente.

²⁶ *Amplius*, F. GUARRIELLO, *Il ruolo delle istituzioni e della società civile*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, cit., 467 s.

²⁷ *Direttiva 2000/78/CE che attua il principio direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, considerando 33 e artt. 13 e 14; *Direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*, la quale, in particolare, prevede che la protezione contro le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica “sarà di per sé rafforzata dall'esistenza in ciascuno Stato membro di un organismo o di organismi incaricati di analizzare i problemi in questione, studiare possibili soluzioni e fornire assistenza concreta alle vittime” (considerando 24 e art. 13).

considerando 38 – che la parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego “non può limitarsi a misure di carattere normativo” e che si dovrebbe favorire, tra l’altro, un “cambiamento d’approccio pubblico coinvolgendo, per quanto possibile, tutte le forze interessate a livello pubblico e privato”, insistendo altresì sul contributo importante che potrebbe offrire il dialogo tra le parti sociali e, in generale, il coinvolgimento attivo di una pluralità di attori chiamati a vario titolo a far funzionare la vasta e articolata strumentazione predisposta. Tra questi soggetti, un ruolo primario è affidato al sindacato nonché alle c.d. istituzioni di parità, ma anche ai datori di lavoro.

Con ancora maggiore enfasi la direttiva 2023/970/UE, all’art. 13, prevede che si adottino “misure adeguate per promuovere il ruolo delle parti sociali e incoraggiare l’esercizio del diritto di contrattazione collettiva in relazione alle misure volte a contrastare la discriminazione retributiva e il relativo impatto negativo sulla valutazione dei lavori svolti prevalentemente da lavoratori di un solo sesso”.

Emerge con chiarezza, in definitiva, l’opzione di favore verso forme di coinvolgimento delle parti sociali per la individuazione o implementazione di strumenti utili a promuovere la parità di trattamento, come nel caso del monitoraggio rispetto ad attività che, per i contesti in cui si svolgono e per le questioni implicate, sono reputate sensibili rispetto al rischio di discriminazioni o – per quanto concerne la direttiva 2006/54/CE – di situazioni di squilibrio di genere. Il monitoraggio riveste, in particolare, un ruolo centrale nell’ambito della direttiva 2023/970/UE, ai fini dell’applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne. Questo, in fase di attuazione, renderà ancor più stringente, ad esempio, la questione della attiva interazione (tutt’altro che scontata sul piano pratico) tra rappresentanze sindacali aziendali e consigliere/i regionali di parità. È a questi soggetti, infatti, che competono compiti importanti in ordine al buon funzionamento del sistema complessivo, nonostante il debole raccordo, se non la separatezza, tra gli strumenti previsti. Si pensi all’obbligo di redigere rapporti biennali informativi disaggregati per sesso e al riconoscimento di forme di premialità alle aziende che certificano le politiche di genere perseguite²⁸. Il primo è uno strumento giuridico, già previsto dalla l. n. 125/1991 e ora disciplinato

²⁸ Ossia le politiche e le misure concrete adottate per ridurre il divario di genere in relazione all’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 (art. 46-bis d. lgs 198/2006, introdotto dall’art. 4 co. 1 della l. n. 162/2021, che riprende e disciplina quanto introdotto dal PNRR).

dall'art. 46 del d.lgs. n. 198/2006, che ne ha esteso l'ambito di applicazione (dalle aziende con oltre 100 dipendenti a quelle che ne occupino almeno 50). L'altro è un meccanismo incentivante. In entrambi i casi, appare importante l'attivazione di forme di rendicontazione, di controllo e verifica in relazione alle quali è essenziale il ruolo della dialettica sindacale e dell'interlocuzione con gli organismi di parità. Tuttavia, la normativa non se ne cura molto e, anzi, ingenera dubbi interpretativi e non poche perplessità, specialmente sul concreto operare della certificazione e sulle logiche che la ispirano²⁹.

La gravidanza di tutto ciò è destinata a crescere per effetto di due direttive appena approvate³⁰ che intervengono, modificandola, sulla normativa euro-unitaria esistente proprio al fine di ampliare e rafforzare compiti e ruolo degli organismi per la parità. Ad esempio, si sottolinea la necessità che gli organismi nazionali di parità offrano la possibilità di risolvere le controversie in modo alternativo, tramite mediazione o conciliazione o, ancora, che si adoperino per fornire supporto con specifiche consulenze sul quadro giuridico, procedure e mezzi di ricorso. Soprattutto, si prevede che gli Stati membri debbano fornire alla Commissione UE tutte le informazioni relative all'applicazione delle direttive con particolare riguardo al funzionamento degli organismi per la parità, tenuto conto delle relazioni elaborate dagli stessi.

3. *Il proliferare di organismi di parità e il pluralismo organizzativo come tratto tipico dell'esperienza italiana e la farraginosità della legislazione sul piano applicativo*

Come si diceva, le innovazioni intervenute a livello comunitario tra la fine del secolo scorso e la prima parte di quello nuovo hanno generato

²⁹ Più ampiamente, cfr. C. LEARDINI, *Trasparenza e rendicontazione in ottica di genere*, in *Lav. dir.*, 2022, 759 s.; A. ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pisa, 2022, p. 165 s., nonché S. BORELLI, in questo *Fascicolo*.

³⁰ Si tratta della direttiva 2024/1499/UE (del 7 maggio 2024), concernente gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura (modifica delle direttive 2000/43/CE e 2004/113/CE) e della direttiva 2024/1500/UE (del 14 maggio 2024) che attiene alle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego (che modifica le direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE).

un progressivo rinvigorimento del livello di attenzione sul diritto antidiscriminatorio e, in particolare, sulle tematiche concernenti la parità di genere, anche nel dibattito giuridico italiano, in quel momento segnato da un preoccupante abbassamento di tensione, forse anche per la povertà di risultati concreti e immediati delle «sostanziate» soluzioni giuridiche via via adottate³¹.

In questa prospettiva, il d. lgs n. 196 del 2000 rappresenta il tentativo estremo per attivare, sostenere ed incentivare l'applicazione della normativa proprio attraverso interventi sui soggetti a ciò preposti e, in particolare, sulla figura dei/le consiglieri/e di parità che, si ricorda, era stata istituzionalizzata dalla l. n. 125/1991 – che ne aveva altresì disciplinato l'attività³² –, assumendo l'esistenza di uno stretto collegamento tra promozione e garanzia della parità uomo-donna e interventi a sostegno dell'occupazione, in coerenza con le strategie adottate a livello comunitario già negli anni Settanta del Novecento (con l'adozione, nel 1974, del primo programma d'azione sociale) e che avrebbero trovato un momento di significativa espansione con il c.d. Processo di Lussemburgo (1997), sino ai più recenti sviluppi, in un'ottica sempre più ampia, non limitata alle questioni occupazionali e del lavoro³³.

Quella del 2000 rappresenta una scelta indubbiamente in linea con lo scopo della l. n. 125/1991 e alla cui realizzazione – l'eguaglianza sostanziale – appariva chiaro quanto fosse importante «attivare pienamente quel doppio sistema di tutela giudiziale dei diritti e di azioni promozionali». Una figura dalla «doppia natura», chiamata a interpretare due funzioni (quella antidiscriminatoria e quella promozionale) che, anche in questa occasione, era parso opportuno non disgiungere, data la loro «contiguità» ed il «necessario raccordo che deve esistere tra l'una e l'altra per il corretto ed effettivo esercizio di entrambe»³⁴. La definizione del nuovo regime giuridico di tali organismi,

³¹ Cfr. M.G. GAROFALO, *Una riflessione sul codice delle pari opportunità tra uomo e donna*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, 720; M. BARBERA, *Parità di trattamento per uomini e donne in materia di lavoro. I Profili sostanziali*, in *Enc. giur., agg.*, XVII, II, Treccani, Roma 2008, 8.

³² Si ricorda che i primi riconoscimenti della funzione degli organismi di parità da parte del legislatore risalgono a interventi degli anni '80 in materia di misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali (v. l. n. 863/1984) e di organizzazione del mercato del lavoro (l. n. 56/1987) che, nel disciplinare composizione e funzioni delle commissioni regionali per l'impiego e della commissione centrale per l'impiego, prevedono che alle riunioni delle stesse assiste, con facoltà di intervento, anche un membro, designato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con funzione di consigliere per l'attuazione dei principi di parità di trattamento tra uomo e donna in materia di lavoro.

³³ F. GUARRIELLO, *La nuova disciplina*, cit., 642; v. anche M. MCBRITTON, *Gli organi di parità*, in M.G. GAROFALO, (a cura di), *Lavoro delle donne e azioni positive*, Bari 2002, 61 s.

³⁴ F. GUARRIELLO, *op. ult. cit.*, 642. In realtà, la legge n. 125 del 1991 aveva delineato un

nella prospettiva di potenziarne l'azione e di porre fine ad una situazione di larga ineffettività dei meccanismi di pari opportunità e antidiscriminatori, è stata accompagnata dalla dotazione di risorse personali, tecniche e finanziarie nonché, più in generale, dalla creazione di una Rete nazionale al fine di agevolare lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi atte a valorizzare situazioni diversificate e dotate della necessaria autonomia³⁵.

Ma lo sforzo del legislatore nella direzione di una «più solida strutturazione organizzativa» di quella figura e per consentire l'effettivo espletamento della propria missione istituzionale, non sarà soddisfacente sul piano dei risultati tanto che, come si diceva, il d.lgs 196/2000 può essere letto come un momento di cesura rispetto alla stagione del «massimo sviluppo»³⁶ delle politiche di pari opportunità nel nostro paese, «atto finale di una strategia destinata a non avere seguito così come era stata pensata dai suoi fautori e dalle sue faatrici»³⁷.

Tra ritardi politici ed omissioni burocratiche nella fase di attuazione e la disattenzione delle parti sociali, la dottrina ha presto denunciato «l'impressione di essere di fronte ad un nuovo fallimento regolativo». Sensazione confermata e persino aggravata dagli avvenimenti successivi, culminati nel ricorso, da parte dei soggetti politici cui è demandata la nomina delle consigliere di parità, ad una forma di *spoils system* che negava le fondamentali caratteristiche di autonomia e indipendenza di azione che dovevano strutturalmente caratterizzare tali figure di garanzia³⁸. A ciò se è aggiunto, in tempi

meccanismo istituzionale composito, affidato al riordino della figura del consigliere di parità e alla costituzione del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, il quale aveva peraltro già fatto la sua comparsa nel 1983. Incardinato presso il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale e attualmente disciplinato nella sua composizione e nelle sue funzioni dagli artt. 8-10 del d.lgs 198/2006, resta emblematico di quella complessità istituzionale che caratterizza l'esperienza italiana. Cfr. M. McBRITTON, cit., nonché D. LA ROCCA, *Fondo nazionale per l'attività delle Consigliere e dei consiglieri di parità*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, Padova, 2003, 669. V. anche F. GUARRIELLO, *Il ruolo delle istituzioni*, cit., 481 s.

³⁵ F. GUARRIELLO, *op. cit.*, 645.

³⁶ M. BARBERA, *Introduzione*, in *La riforma delle istituzioni e degli strumenti delle politiche di pari opportunità*, cit., 636.

³⁷ M. BARBERA, *Parità di trattamento per uomini e donne in materia di lavoro*, cit., 8.

³⁸ *Ibidem*. Vale la pena rammentare i tratti salienti della questione che riguardò la allora Consigliera di Parità Prof.ssa Fausta Guarriello, la quale, nominata dal Governo Prodi un mese prima dello scioglimento anticipato delle Camere, indirizzò al Ministro del Lavoro del nuovo Esecutivo due lettere nelle quali esternò la propria preoccupazione per le conseguenze negative sull'occupazione femminile di altrettanti provvedimenti allora all'esame del Governo. Tre mesi dopo le venne comunicato l'avvio del procedimento finalizzato alla sua revoca ai sensi dell'art. 6 della legge n. 145 del 2002, cd. Legge Frattin. Per una interessante rico-

più recenti, il «deciso peggioramento delle condizioni economiche» in cui consigliere e consiglieri di parità si trovano ad operare (v. la disciplina contenuta negli artt. 12-20 del d. lgs. 198/2006, come da ultimo modificata dalla l. 162/2021) e che, in molti casi è «sfociato (...) in un pesante ridimensionamento delle attività svolte»³⁹.

Difficile non vedere, insomma, quanto il dibattito sulle istituzioni sia emblematico di difficoltà di più ampio respiro che riguardano l'intera strategia della pari opportunità nel suo complicato rapporto con il pensiero femminista della differenza. Il bilancio non positivo della riforma del 2000, in effetti, non può essere disgiunto dalla crisi o, comunque, dalle ambiguità insite nella stessa prospettiva egualitaria e dalla distanza che prende una parte importante del movimento femminista rispetto all'azione politica e istituzionale, preferendo far leva su «pratiche sociali» e «saperi femminili», in aperta critica della giuridificazione delle politiche di pari opportunità in quanto progetto d'*élite*, «operazione illuministica calata dall'alto»⁴⁰, legata alla realizzazione della strategia del *mainstreaming* lanciata dalla Conferenza di Pechino delle Nazioni Unite del 1995 e poi fatta propria anche dall'Unione europea.

D'altronde, segnali di questa crisi si potevano già ricavare nel «vizio di parzialità» della riforma del 2000, che aveva ad oggetto solo la parità nell'ambito lavoristico e focalizzava l'attenzione unicamente sui/lle consiglieri/e di parità⁴¹, senza affrontare la questione della magmatica proliferazione (a partire dagli '80 e proseguita nel successivo decennio), di comitati, commissioni e consulte di pari opportunità che, diversificati sia per la fonte istitutiva (in alcuni casi la legge, in altri una disposizione amministrativa o della contrattazione collettiva), sia per i livelli di istituzionalizzazione e le competenze, tuttora sembrano seguire una logica «incrementale e additiva», talché «per ogni nuovo strumento o area di intervento sorge un organismo *ad hoc*»⁴².

struzione della vicenda, anche alla luce del dibattito originato nella dottrina, v. S. NICCOLAI, *Istituzioni maschie e femmine? Riconsiderando lo spoils system della Consigliera di parità dal punto di vista delle Masculinities*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2011 che ne analizza il rilievo anche alla luce delle aspettative di genere concernenti le donne in posizione di *leadership*.

³⁹ M. BORZAGA, *Va ripensato il ruolo delle consigliere e dei consiglieri di parità?*, in *Lav. dir.*, 2023, p. 19, al quale si rinvia per l'esame di altre criticità. Con particolare riferimento agli adempimenti relativi al sistema di certificazione, v. F. GUARRIELLO, *Rendere trasparenti le politiche del personale aiuta a risolvere il gender pay gap?*, in *Lav. dir.*, 2023, 29 s. V. anche S. BORELLI, in questo *Fascicolo*.

⁴⁰ M. BARBERA, *Parità di trattamento per uomini e donne in materia di lavoro*, cit., 8; D. LA ROCCA, *op. cit.*, 670.

⁴¹ Per una disamina recente delle questioni accennate in testo, cfr. L. CALAFÀ, *Equality bodies in attesa di riordino*, in *Lav. dir.*, 2023, 23 s.

⁴² D. LA ROCCA, *op. cit.*, 670.

Paradossalmente, ma non troppo, l'universo degli organismi di parità operanti in Italia, lungi dall'essere riordinato secondo criteri di razionalizzazione e armonizzazione, potrebbe vedere accrescere la sua frammentazione man mano che aumenta la complessità della questione delle diseguaglianze, con nuovi fattori di discriminazione, nuovi strumenti a disposizione e nuovi soggetti che si affermano per fungere da meccanismo di promozione e garanzia delle pari opportunità e, al tempo stesso, con ambizioni di innovazione organizzativa e miglioramento della produttività o della competitività.

Ma tali ambizioni sembrano soffocare all'interno di un quadro di regole confuso e stratificato, nel quale si sovrappongono competenze e sono frequenti lacune, specie in termini di articolazione o raccordo.

Solo a parziale completamento dell'affollato *parterre* di soggetti di matrice legislativa o governativa, può valere la pena richiamare il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici (v. nota 34), la cui ampiezza di composizione – per numero e per interessi coinvolti – «impressiona», perché lascia intendere la volontà del legislatore di «aggirare i dubbi sulla capacità delle tradizionali organizzazioni sindacali di rappresentare le istanze femminili»⁴³. Si ricorda, inoltre, che nel 1996, a ridosso della Conferenza di Pechino, è stato istituito il Dipartimento delle pari opportunità, oggi dei diritti e delle pari opportunità, nell'ambito della Presidenza del Consiglio di Ministri, con funzioni di coordinamento delle politiche di pari opportunità. Ma è soprattutto con la declinazione al plurale delle pari opportunità, per effetto dell'attuazione delle direttive di seconda generazione (v. nota 27), che il pluralismo organizzativo si afferma quale tratto tipico dell'esperienza italiana, facendo altresì emergere il problema del (debole) raccordo con le istituzioni *gender oriented*⁴⁴. Emblematico in tal senso è l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le pari opportunità, di un ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), in attuazione della direttiva 2000/43/CE.

Se a ciò si aggiunge la recente istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità (d. lgs n. 20/202), sembra chiara l'importanza di un intervento di sistema sulla questione degli *equality bodies* e, magari, l'istituzione di «una figura alta, indipendente e con competenze specifiche, che agisca in un contesto integrato di tutela dei diritti umani *oltre* il lavoro, come

⁴³ M. McBRITTON, *op. cit.*, 65.

⁴⁴ F. GUARRIELLO, *Il ruolo delle istituzioni*, cit., 475.

richiesto in attuazione di quanto previsto nelle fonti internazionali» (cfr. Risoluzione ONU 32/123 adottata il 16 dicembre 1977; Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale, che recepisce le conclusioni della Conferenza di Vienna sui diritti umani del luglio 1993), precipuamente al fine di fornire dati in maniera completa per le rilevazioni effettuate da Agenzie internazionali quali, ad esempio, la *European Union Agency for Fundamental Rights*⁴⁵. Sullo sfondo, va altresì considerata la questione della partecipazione a *Equinet*, la rete europea delle istituzioni di parità nei diversi campi coperti dai diversi divieti di discriminazione.

Da ultimo, ma a ulteriore dimostrazione della necessità di un riordino della materia, va considerato quanto previsto dalle recentissime direttive dell'Unione europea a proposito del funzionamento delle autorità nazionali preposte a vigilare sulla corretta attuazione dei principi sulla parità di genere (v. nota 30).

3.1. *La parità di genere nel settore pubblico e l'avvio della stagione dei Comitati unici di garanzia*

Sempre nel primo decennio del nuovo secolo, soprattutto nel settore pubblico si afferma l'esigenza di promuovere e sostenere la creazione di un ambiente organizzativo rispettoso della dignità della persona che lavora, che ne riconosca il valore e ne garantisca il benessere psico-fisico, anche attraverso il contrasto a ogni forma di discriminazione. Ancora una volta, la realizzazione di tali finalità è affidata ad un soggetto di nuova istituzione: il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) che raccoglie, in qualche modo, l'eredità dei Comitati per le pari opportunità⁴⁶.

Può dirsi che la parità di genere, quale componente forse primaria del concetto ampio e, a tratti, ambiguo di benessere organizzativo, almeno dal 2010 sia entrata nel lessico comune all'interno delle pubbliche amministrazioni e, con esiti a tratti sorprendenti, delle università.

⁴⁵ L. CALAFÀ, *op. cit.*, 28.

⁴⁶ Va ricordato, al riguardo, che si deve alla contrattazione collettiva (con gli accordi di comparto recepiti nei regolamenti del 1987) l'ingresso nel pubblico impiego del tema delle pari opportunità e, dunque, l'attribuzione a tali strutture (che inizieranno ad essere effettivamente istituite a partire dal 1992) delle "attività finalizzate a consentire una reale parità tra uomini e donne". V. F. BORGOGELLI, *Le azioni positive nel settore pubblico*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, Padova 2003, 689.

In un contesto di cambiamenti significativi, in larga parte collegati alla crisi economica finanziaria del 2008 e degli anni successivi, l'art. 21 della l. n. 183/2010, con le modifiche apportate agli articoli 1, 7 e, in particolare, 57 del T.U. sul pubblico impiego (d. lgs. n. 165/2001), affida ai Comitati Unici di Garanzia (CUG) la funzione di realizzare quello che, in realtà, è un compito che la stessa legge (art. 7, co. 1) assegna alle pubbliche amministrazioni, le quali, con riguardo alla gestione del personale, «garantiscono parità e pari opportunità (...) l'assenza di ogni forma di discriminazione (...) un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo» e si impegnano «a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno».

Più nello specifico, i commi 01, 02, 03, 04 e 05 aggiunti all'art 57, riguardano, rispettivamente, la costituzione dei CUG quali organismi a composizione paritetica (nel caso delle università è prevista anche la partecipazione della componente studentesca) e paritaria, i compiti che sono chiamati a svolgere, le modalità di funzionamento nonché la previsione di una specifica forma di responsabilità in ordine alla loro effettiva costituzione in capo ai dirigenti incaricati della gestione del personale, la quale rileva anche al fine del raggiungimento degli obiettivi.

Come altrove argomentato⁴⁷, non mancano profili di criticità in ordine ai criteri di costituzione e di funzionamento dei CUG che trovano fonte e disciplina, almeno per grandi linee, direttamente nella legge nonché in una oramai significativa normativa secondaria (per lo più linee guida ministeriali) dalla quale, anche al fine di corrispondere ai principi posti dall'Unione europea in materia di *gender mainstreaming*, si evince una chiara tendenza ad accentuare il collegamento tra la loro azione e i processi programmatori, in una prospettiva marcatamente orientata a promuovere, appunto, l'integrazione della dimensione di genere nelle strategie organizzative e di azione delle pubbliche amministrazioni.

L'insieme di queste caratteristiche restituisce una complessità di quadro ulteriormente accentuata se solo si pensa all'intreccio tra prerogative dirigenziali e ambiti o spazi di coinvolgimento sindacale, proprio attraverso il ruolo che le organizzazioni sindacali svolgono all'interno dei CUG e a partire dalla loro stessa istituzione (si ricorda, infatti, che la legge riconosce, almeno in via di fatto, alle organizzazioni sindacali il

⁴⁷ A. VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, in *Lav. Pub. Amm.*, 1, 2022, 25 s.

primo impulso per la costituzione dei CUG attraverso la designazione dei propri rappresentanti).

Ma perché tale insieme di regole e compiti possa funzionare è fondamentale il formarsi di una cultura di base che possa servire a bene interpretare e praticare ruoli tanto delicati, sia tecnicamente, sia per sensibilità e consapevolezza che ne sono implicate. In questa prospettiva, appare sfidante la questione concernente la coniugazione delle logiche di organizzazione e di azione sindacale – tipicamente conflittuali – con i profili di coinvolgimento partecipativo dell'Organo nella definizione di assetti strategici istituzionali – con riferimento alle materie di competenza – e, soprattutto, nelle attività di verifica e monitoraggio in ordine alla realizzazione degli obiettivi programmati⁴⁸.

4. *Vecchie questioni per nuove funzioni*

Proprio perché ampio e articolato, il quadro normativo e programmatico che fa da sfondo al contrasto delle discriminazioni (in particolare) tra uomini e donne e alla promozione delle pari opportunità, lascia aperte molte questioni e, tra queste, la difficoltà o i ritardi che si riscontrano sul piano della concreta attivazione dell'insieme di strumenti che integrano quella che si può definire *governance* della parità di genere, proprio per sottolineare l'importanza di un approccio ampio o integrato al tema, tale da cogliere la pluralità di sfaccettature che lo compongono e, al tempo stesso, comprenderne gli elementi di vulnerabilità.

Di qui il successo di teorie sociali come l'intersezionalità⁴⁹ o, in senso forse più pragmatico, l'esigenza di considerare – e simultaneamente – le diverse dimensioni della parità di genere: la valenza in termini economici o economicistici, quale fattore di crescita⁵⁰, ricompreso tra i «presupposti per la crescita sostenibile, l'occupazione, la competitività e la coesione sociale»⁵¹, nonché

⁴⁸ Per approfondimento del complessivo quadro teorico e operativo si rinvia a G. NICOSIA, in questo *Fascicolo*.

⁴⁹ Si rinvia diffusamente a B. BELLO, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano, 2020, nonché al contributo della stessa Autrice in questo *Fascicolo*.

⁵⁰ Nel senso che la promozione dell'occupazione è diventata urgente non solo per ragioni di pari opportunità e di giustizia sociale: il lavoro delle donne appare quale fattore decisivo di sviluppo.

⁵¹ Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 18 dicembre 2009, COM(2009)694 def.

il suo rilievo per la realizzazione di una democrazia effettiva⁵², ricompresa anche tra i valori su cui si fonda l'Unione europea (art. 2 TUE), in stretta connessione con i diritti umani.

All'interno di questa cornice teorica può collocarsi l'impegno delle Istituzioni dell'Unione europea a sostenere l'obiettivo di conferire una reale effettività all'applicazione del principio di parità non solo su atti normativi ma anche su azioni strutturali, di tipo sia organizzativo, sia finanziario, e a perseguire forme di più stretto coordinamento delle iniziative politiche e normative degli stati nazionali verso obiettivi comuni, generalmente enunciati attraverso atti d'indirizzo di carattere politico (ad esempio, linee guida comuni, promozione e trasferimento di buone pratiche ecc.). Tutto ciò consente di sostenere che si è intensificata la *governance* europea della parità di genere⁵³. Si pensi al rilievo del tema nelle risoluzioni e negli indirizzi di programmazione strategica, sia con riferimento all'attuazione della *Next Generation EU* (che in Italia si sostanzia nel PNRR; v. nota 23), sia, e di conseguenza, in relazione alla programmazione a valere sui Fondi UE ordinari. Si consideri, inoltre, il riconoscimento del Pilastro europeo dei diritti sociali quale quadro coerente con diversi SDG dell'Agenda ONU 2030.

Emerge, in buona sostanza, un quadro denso di strategie, azioni, misure nonché di garanzie giuridiche che, nell'insieme, mirano a promuovere il principio della parità di genere e delle pari opportunità, nella concezione ampia alla quale si è più volte fatto riferimento. Tuttavia, proprio questa ampiezza può rappresentare un fattore di debolezza rispetto all'esigenza di assicurare risposte pratiche e immediate a problematiche di sicura emergenza sociale.

Da un lato, non va trascurato il contesto nel quale viviamo, segnato dall'incalzare della globalizzazione economica oltre che dal progressivo manifestarsi degli effetti di altre trasformazioni profonde e dalla portata estesa, non ultimi la pandemia da Covid-19 e la crisi economica ad essa collegata⁵⁴.

⁵² Cfr. almeno D'AMICO, *I diritti delle donne fra parità, differenza e uguaglianza in una società complessa*, in *Federalismi*, n. 7/2022, IX e G. IACOVONE, in questo Fascicolo.

⁵³ A. VIMERCATI, *La governance della parità di genere nel quadro istituzionale e delle politiche occupazionali dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, XVIII, 2023, 527 s.

⁵⁴ Come ricorda M. D'AMICO, cit., p. XVI, in questa situazione «il tema dello stato di salute del principio di parità all'interno delle nostre istituzioni si è manifestato con forza», amplificando discriminazioni già esistenti e «svolgendo una funzione deflagrante rispetto ai vulnera già esistenti all'interno dell'ordinamento». In una prospettiva più ampia, cfr. S. ATREY, S. FREDMAN (Eds.), *Exponential Equality. Equality Law in Times of Crises*, Oxford 2023, *passim*.

Ciò rende evidente l'insufficienza di sole tecniche normative tradizionali, sostanzialmente, divieti di discriminazione e strumenti processuali.

D'altro lato, l'insieme delle caratteristiche tratteggiate, lascia supporre che la parità di genere sia esposta a rischi di vari condizionamenti (di dinamiche, culture o poteri dominanti), i quali aumentano in corrispondenza alla progressiva affermazione di un metodo regolativo di tipo *soft*, peraltro collegato alla considerevole mobilitazione di risorse anche economiche, principalmente attraverso forme di finanziamento con funzioni promozionali o incentivanti.

Tutto ciò rende difficile immaginare che, nel breve termine e attraverso l'utilizzo di singoli strumenti o l'operare di azioni pur ben elaborate e finanziate, la situazione possa registrare significativi cambiamenti nella direzione di più equilibrate relazioni di potere tra generi.

Soprattutto, non sono peregrine preoccupazioni in ordine ad alcune possibili derive, quali la tendenziale mercificazione della parità di genere.

Questo apre a considerazioni di ampio e problematico respiro, alle quale qui si può solo fare cenno. Si pensi, ad esempio, al sistema di certificazione della parità tra lavoratori e lavoratrici (art. 46-bis d. lgs. 198/2006) e al rilievo di misure premiali per il suo funzionamento (art. 5 legge n. 162/2021), in parallelo a interventi volti a promuovere – rendendola obbligatoria almeno per le imprese di dimensioni medio-grandi – la redazione del rapporto biennale del personale, così da rendere più agevole l'individuazione delle diseguaglianze esistenti e sollecitare il monitoraggio dei progressi che (dovrebbero essere) realizzati. Strumenti e finalità apprezzabili che, tuttavia, aprono spazi entro i quali organizzare (nuovi) servizi (appunto, le certificazioni) da porre sul mercato, peraltro da soggetti che non è detto presentino caratteristiche tali da contribuire al buon funzionamento del sistema complessivo⁵⁵.

Cionondimeno, la *governance* della parità di genere è una realtà con la quale si è chiamati a confrontarsi, provando a comprenderne le logiche o le dinamiche di funzionamento, così da individuare e valorizzare le potenzialità che vi sono racchiuse, le quali rimandando alla questione del coinvolgimento dei diversi attori che, ai vari livelli e in diversi ambiti, sono chiamati a interpretare e utilizzare gli strumenti a disposizione: l'operatore giuridico, l'attore economico o sociale – *in primis* il sindacato e le varie forme di associazionismo – o, ancora, le aziende private e quelle pubbliche, incluse le università.

⁵⁵ Su tali aspetti si rinvia diffusamente ai contributi di A. SIMONE e di S. BORELLI, in questo Volume.

Queste ultime, in particolare, sono oggi sollecitate e da più punti di vista, a inserire la parità di genere nelle proprie strategie organizzative e culturali e ad essere in qualche modo di riferimento per chi opera sul territorio, contribuendo ad animare, appunto, la *governance* della parità di genere.

In questo compito può essere di ausilio l'attività svolta da organismi o enti che organizzano raccolte di dati o informazioni nonché attività di analisi o ricerca destinate a fungere da riferimento o supporto per i *policy maker* in termini sempre più pregnanti, via via che le procedure di programmazione, monitoraggio e valutazione acquisiscono rilievo nel dibattito dell'attualità sulla *governance* europea e, per quello che qui più interessa, della *governance* della parità di genere. Emblematica, in tal senso, è l'attività svolta dall'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (*European Institute of Gender Equality* – EIGE), agenzia dell'UE che, grazie all'ingente mole di risorse di cui dispone, è diventata il centro di conoscenza dell'UE dedicato all'uguaglianza di genere. Tra i compiti dell'EIGE figurano, infatti, la fornitura di consulenza in materia di integrazione della dimensione di genere e l'ideazione di strumenti per sostenere l'integrazione della parità di genere in tutte le politiche dell'UE.

5. *Considerazioni conclusive a proposito di attori istituzionali, organizzazioni e agenzie culturali. Il ruolo (possibile) dell'Università*

Con significativo anticipo rispetto a trasformazioni che avrebbero attraversato il diritto del lavoro nei decenni successivi, le linee di politica legislativa fugacemente richiamate segnano l'allontanamento dal «rudimentale modello della legge che vieta o prescrive, sanzionando e rinviando per la sua effettività all'intervento del solo giudice» a favore di una tecnica regolativa «sostanziale», che combina strumenti diversi, dal concreto operare dei quali dipende «l'equilibrio tra promozione dell'uguaglianza (*sub specie* di repressione delle discriminazioni sessuali) e tutela delle differenze (tramite le azioni positive a favore delle donne lavoratrici)»⁵⁶.

A partire da questo momento, in definitiva, la questione della parità di genere diventa oggetto di una *governance* dai tratti per alcuni versi inediti ma che, per altri, interseca aspetti nevralgici del mai sopito dibattito intorno al rapporto tra uguaglianza (giuridica) e (politica della) differenza o, ancor più

⁵⁶ L. GAETA, L. ZOPPOLI, *Introduzione*, in EAD (a cura di), *Il diritto diseguale*, cit., 10

ampiamente, sul significato dell'eguaglianza e del principio di non discriminazione nel costituzionalismo moderno.

Come si è argomentato sin qui, più che strumenti o tecniche regolative, il governo equilibrato delle differenze chiama in causa il ruolo dei soggetti che quegli strumenti e quelle tecniche sono chiamati ad utilizzare e, dunque, assumono importanza le strutture e i dispositivi di coordinamento e monitoraggio sull'attuazione "effettiva" dell'ampia strumentazione ormai a disposizione.

Ma proprio per le caratteristiche di disordine e frammentarietà della evoluzione sin qui tratteggiata e in considerazione della varietà e – a volte – contrapposizione tra le diverse teorie o opzioni politico-culturali di riferimento, la questione dei soggetti rappresenta un ambito di azione e di investimento politico-istituzionale pernicioso e in relazione al quale risulterà sempre più difficile tanto decifrare le logiche di organizzazione e di azione di organismi dalla natura composita, espressione di esigenze e interessi organizzativi e delle connesse tensioni culturali e politiche, quanto mantenere una coerenza di fondo rispetto ad istanze di rappresentazione sempre più complesse.

Tutto ciò lascia supporre che tra gli attori istituzionali maggiormente vocati a interpretare ed elaborare la complessità del quadro di riferimento e delle questioni in gioco siano le università, quali agenzie culturali capaci – per tipica missione – di organizzare tanto la ricerca che la didattica e l'impegno pubblico – cd. terza missione o *public engagement* – in maniera tale da tener conto delle diffuse istanze di innovazione o trasformazione sociale, ad esempio attraverso la valorizzazione degli studi inter e multidisciplinari. Se può sembrare scontato – ma non per questo banale o di facile realizzazione – rispondere a tali istanze sui versanti più tradizionali della ricerca e, di riflesso, della didattica, sembra più complicato praticare l'innovazione con riferimento alla capacità delle università di porsi in dialogo con i bisogni del territorio e della società civile. A tal fine, si reputa necessario riflettere sui cambiamenti che hanno attraversato il sistema universitario almeno negli ultimi vent'anni e, in particolare, sulle forme di partecipazione democratica alle decisioni rilevanti di tutti coloro che operano all'interno dell'istituzione: sia che la si guardi come *sistema* (universitario), sia – e a maggior ragione – se ci si collochi nell'ottica dell'agire *delle* (singole) *università*, non può non destare qualche preoccupazione il fascino accattivante esercitato da culture aziendalistiche e l'affermarsi di logiche di competitività in maniera tendenzialmente pervasiva.

Probabile e, per molti versi, auspicabile, che le tematiche di genere possano fornire un'intrigante occasione per leggere in chiave critica i processi in

atto⁵⁷ e mettere in moto quei cambiamenti trasformativi da più parti invocati⁵⁸, sullo sfondo della sempre vivida tensione tra tradizione e rinnovamento.

Insomma, chi se non l'università può assolvere a tanto delicata e fondamentale *missione*?

⁵⁷ In fin dei conti, come sostiene T. CASADEI, in questo *Fascicolo*, la sfida è quella «di non disperdere l'eredità ricevuta dai movimenti femministi, ma, al contempo, di dare il giusto rilievo anche istituzionale alla prospettiva che dal femminismo è nata e che deve essere integrata anche nelle politiche universitarie, nella ricerca e nella didattica, oltre che nelle attività di terza missione, che paiono consentire interessanti sperimentazioni».

⁵⁸ Cfr. S. FREDMAN, J. KUOSMANEN, M. CAMPBELL, *Transformative Equality: Making the Sustainable Development Goals Work for Women*, in *Ethics & International Affairs*, 2016, 30 (2), 177 s.

