

## Catherine Sophie Dimitroulias

*La parità tra donne e uomini, valore utopico del secolo passato o orizzonte dell'universale a-venire? «Acquis» e sfide dell'ordine internazionale ed europeo in un'epoca di crisi globale<sup>1</sup>*

### Abstract

Sostanziale, reale, la parità di genere è un valore universale, principio e diritto umano, proclamato ed imposto da strumenti vincolanti a livello internazionale ed europeo, che ne richiedono l'effettiva promozione in tutti i campi, stabiliscono il carattere universale e non negoziabile dei diritti umani, inclusa la parità di genere e i diritti delle donne, ed escludono nel modo più assoluto che si possano invocare usanze o tradizioni etniche, culturali o religiose per ostacolarne l'esercizio. Questo contributo ricorda la ricchezza e i limiti di questo «*acquis*» internazionale ed europeo in materia di parità di genere, oggi messa seriamente a rischio, sottolineando, a tal proposito, la recente mobilitazione del movimento delle donne e della società civile. L'attenzione è posta sul diffondersi del relativismo culturale, sul sorgere del fondamentalismo religioso e sui tentativi in costante aumento e spesso violenti di distruggere i principi democratici e il ruolo della legge, che si manifestano a livello internazionale, europeo, nazionale e locale, minacciando l'uguale godimento dei diritti umani da parte delle donne e degli uomini, delle ragazze e dei ragazzi; la propensione ad adottare misure di *governance* economica di carattere esclusivamente monetarista e ad ignorare la dimensione sociale della crisi economica e finanziaria globale, in crescita anche in Europa, a discapito della coesione sociale e della crescita. Il contributo sostiene l'urgente richiesta della società civile che tutti gli attori della comunità internazionale si oppongano con forza a queste tendenze e tentativi, e adottino un'agenda anti-crisi che sia giusta socialmente e rispettosa dei diritti fondamentali, specialmente dei diritti delle donne, così che l'acquisizione universale nei diritti umani sia salvaguardata e si promuova l'applicazione degli strumenti sopraindicati.

**Key-words:** Uguaglianza di genere, Unione Europea, movimento delle donne, relativismo culturale, crisi economica mondiale

---

<sup>1</sup> Traduzione dal francese di Giovanna Callegari

La parità di genere<sup>2</sup> come diritto universale, che esprime il valore della dignità umana e specifica il valore più generale dell'uguaglianza, gode di uno statuto preminente e trasversale nell'ordine giuridico internazionale fin dal dopoguerra. Essa costituisce per eccellenza il segno di una rivoluzione pacifica, di un salto verso una maggiore universalità, che ha visto estendersi l'universale radicale anche alle donne, fino a quel momento, la metà ignorata dell'umanità. Nel 1945, la Carta delle Nazioni Unite affermava nel suo Preambolo «*la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne*» e richiama alla realizzazione dei diritti della persona umana e delle libertà fondamentali per tutti senza discriminazioni di sesso. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata tre anni più tardi, proclamava questi stessi principi di uguaglianza tra gli uomini e le donne e di non discriminazione nei confronti delle donne e, ancora, affermava che il riconoscimento della dignità ad essi relativi e dei diritti uguali e inalienabili di tutti i membri della famiglia umana, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo. Il XX secolo ha visto consolidarsi la filosofia e le esigenze normative del regime internazionale di protezione dei diritti fondamentali, il cui orizzonte è ancora da raggiungere, ben oltre l'uguaglianza formale dei diritti, cercando di ottenere la parità reale di genere in tutti i campi e l'eliminazione di diritto e di fatto di tutte le forme di ineguaglianza e di discriminazione nei confronti delle donne, condizione necessaria per l'*acquis* della loro autonomia. Oggi questo imperativo morale ha forza di obbligo giuridico e di obiettivo prioritario e si impone in modo trasversale alla comunità internazionale e a tutti i suoi attori; e ciò sia attraverso i Patti fondativi e gli strumenti normativi specifici delle Nazioni Unite, come la Convenzione CEDAW, sia attraverso quelli delle organizzazioni regionali che si ispirano a essa, tra cui la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo adottata nel 1950.

Secondo i parametri dell'Europa unita, che offre al mondo l'esempio inedito di un insieme politico strutturato al di là dello Stato nazione da oltre mezzo secolo (1957), la parità di genere è il segno più evidente dell'estensione e della ricchezza dell'<sup>3</sup>Europea nel campo dei diritti fondamentali, di cui sul territorio europeo beneficiano tutte le persone, donne e uomini, e che lo rendono un'eccezione nel panorama mondiale. Essa mostra la grande trasformazione della Comunità economica delle origini in Unione europea, intesa come unione politica al servizio delle persone costruita su valori universali e il ruolo sempre più rilevante assunto, a tal riguardo, dalle istituzioni europee e dall'azione collettiva. Consacrata molto presto a principio costituzionale positivo e proattivo attraverso il diritto delle Comunità e poi dell'Unione Europea, la parità di genere è oggi parte integrale dell'*acquis* europeo nel campo dei diritti fondamentali, pietra angolare dell'Unione, che deve assicurarne la tutela e il costante sviluppo. Essa costituisce uno dei settori pionieristici della legislazione sociale antidiscriminatoria europea, all'interno della quale i progressi compiuti nel campo del diritto sopranazionale hanno preceduto e

<sup>2</sup> L'espressione "parità di genere" utilizzata di seguito, indica in modo specifico "la parità tra le donne e gli uomini", conformemente alla terminologia giuridica originaria e alla normatività del diritto internazionale, europeo e comunitario in vigore. Ogni uso diverso del termine da parte delle scienze umane, non è oggetto di questo articolo.

<sup>3</sup> Il termine "acquis" è utilizzato di seguito nel suo significato giuridico, per indicare l'insieme delle norme del diritto internazionale, europeo e comunitario in materia di diritti umani fondamentali, compresi la parità di genere e i diritti delle donne.

influenzato un cambiamento radicale del diritto e delle pratiche nazionali, apportando concretamente un notevole miglioramento alla condizione delle donne in Europa. Questa storica acquisizione è stata consolidata e rafforzata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dal nuovo Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Al termine di un periodo costituente di transizione, che ha riguardato un intero decennio (2000-2009), la riforma dei Trattati europei promuove un movimento di profondo rinnovamento del sistema europeo e di protezione dei diritti fondamentali. Essa porta i segni del movimento delle donne alla guida d'una mobilitazione transnazionale senza precedenti. A seguito di questa mobilitazione, la parità di genere si eleva esplicitamente al rango più alto delle norme costituzionali, come valore e diritto fondamentale inalienabile dell'identità democratica europea e come obiettivo trasversale, imponendosi a tutte le politiche dell'Unione, delle sue istituzioni e dei suoi Stati membri. L'Unione ha come scopo quello di promuovere questo valore e diritto al suo interno e nelle sue relazioni con il resto del mondo.

Allo stesso tempo la parità di genere è l'indicatore più evidente dei fallimenti dell'universale, che si scontra tutt'ora con vecchi ostacoli, che hanno assunto sembianze diverse, il segno dei limiti e delle falle del potere e del diritto della comunità internazionale. In questo inizio di XXI secolo nella maggior parte del mondo questo valore e diritto resta ancora lettera morta. La differenza tra i diritti fondamentali universali delle donne, proclamati dal Trattato, e la condizione reale delle donne, minacciate quotidianamente, arrestate, imprigionate, lapidate, fatte sparire, ferite, perché donne, in nome delle tradizioni, delle culture e delle religioni, è abissale. Le violazioni dei diritti delle donne più elementari, come quelli alla vita, all'integrità fisica, alla libertà e all'uguaglianza, sono moneta corrente nelle leggi e nelle pratiche nazionali e mostrano altrettante violazioni dei Trattati internazionali e regionali a dispetto degli impegni assunti dagli Stati. Bisogna essere consapevoli del fatto che la parità di genere è il valore universale più contestato nelle relazioni internazionali degli Stati, in nome della loro sovranità e della «differenza culturale». La parità di genere è al centro di un incessante conflitto di valori, di un braccio di ferro che attraversa tutte le culture e religioni e che culmina oggi con l'ascesa degli integralismi religiosi e identitari, tutti profondamente misogini e di cui le prime vittime sono le donne. In questo conflitto di valori, che esplosce alla luce del sole su scala mondiale, l'universale rischia di soccombere di fronte alle rivendicazioni dei valori più reazionari contro la modernità, tra cui il sessismo o l'integralismo, di fronte al relativismo culturale, che serve come giustificazione di questi valori, e all'inflazione di deroghe al diritto internazionale che ne derivano. Squarciando la facciata dell'universale, si apre una grande breccia nel cuore stesso del diritto delle democrazie occidentali, comprese quelle europee.

Oggi il mondo è gettato nell'era turbolenta della crisi finanziaria ed economica mondiale. Colpendo in pieno gli Stati, che, senza eccezione, cercano di farvi fronte attraverso misure draconiane che minacciano la società, la crisi mette a dura prova i valori e i diritti universali tra cui, in primo luogo, i diritti sociali e i diritti delle donne. In tal senso, lontano dall'essere solo economica, questa crisi globale dei valori mostra tutta la fragilità delle acquisizioni internazionali ed europee in materia di parità di genere. E ciò

accade, mentre le donne, nonostante i progressi compiuti, restano la grande maggioranza delle persone esposte ai rischi sociali di povertà e di esclusione sociale, in quanto prime vittime di ineguaglianze multiple e di privazione di diritti, anche in Europa. L'Unione europea, come insieme della comunità internazionale, si trova oggi, per la prima volta, a cospetto di una sfida senza precedenti: quella di dover applicare e sviluppare, più che salvaguardare, l'acquisizione europea nel campo dei diritti fondamentali, contro ogni minaccia o tentativo di sacrificarle a motivi d'urgenza o di opportunità. La posta in gioco è la difesa della libertà e dell'uguaglianza di fronte alla regressione.

Rispetto a queste sfide gravi e complesse del mondo globalizzato, che fanno aleggiare lo spettro di una condizione post-democratica, di una fine dei diritti e delle libertà sancite universalmente, la contraddizione, dunque, resta e porta a chiedersi: la parità di genere ha ancora un senso? Essa è ancora un orizzonte dell'universale da raggiungere o si è trasformata solo in un valore e in un diritto utopico del secolo passato? L'Europa unita è in grado di difendere e di promuovere sul suo territorio, così come nelle relazioni con il resto del mondo, i valori e i diritti costituzionali che sono alla base della sua identità democratica? È questa domanda, formulata da una prospettiva giuridica femminista, fondata sulla nostra osservazione partecipativa, che sottende questo contributo, richiamando alla consapevolezza e alla vigilanza, spesso insufficienti, sui diritti delle donne, conquistati a caro prezzo, che sono oggi in pericolo.

A pochi mesi dal 2011, in cui si celebrava l'anniversario di più strumenti del diritto internazionale, tra cui la Convenzione CEDAW, la Piattaforma d'azione di Pechino, gli obiettivi del Millennio per lo sviluppo, ma anche la storia del movimento delle donne, è importante capire la portata, ma anche i limiti di questa storica acquisizione nel campo dei diritti fondamentali. Prima ripercorreremo i momenti significativi della genesi delle norme in materia di parità di genere e di diritti fondamentali delle donne, che sono alla base dell'ordine giuridico internazionale ed europeo (I). Poi valuteremo, a tal proposito, i progressi e i limiti del nuovo Trattato di Lisbona e della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, che s'impongono fin d'ora all'insieme degli Stati membri dell'Unione e nelle relazioni estere; e questo, alla luce del contributo principale che ha portato alla loro elaborazione: quello del movimento delle donne (II). A mo' di epilogo, accenneremo alle minacce che pesano oggi sulla parità di genere e sui diritti universali delle donne e al ruolo della società civile, cruciale per la difesa e la promozione di quei diritti universali. Le mobilitazioni del movimento delle donne e più in generale della società civile, che sono oggi in una fase culminante in Europa e nei suoi Stati partner, in particolare nell'ambito delle rivoluzioni del mondo arabo, al prezzo d'innumerabili sacrifici di vite, per le loro esigenze di piena realizzazione della democrazia e dei diritti umani, evidenziano l'importanza di una reale applicazione dei Trattati internazionali ed europei, come baluardo contro la regressione e come orizzonte dell'universale da raggiungere (III).

I. *Breve storia di una ricca acquisizione.**La parità di genere, un valore, un diritto fondamentale e un obiettivo universale*

La costruzione del regime giuridico universale della «*parità sostanziale di genere*»<sup>4</sup>, che predomina oggi a livello dell'ordine giuridico internazionale, quello dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, è stato un processo storico complesso di ampio respiro. Questo regime ha le sue fonti nel diritto internazionale del dopoguerra, che esige, al di là della parità formale dei diritti e della non discriminazione per motivi di sesso, la reale parità di genere in tutti i settori. Dal momento di costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e delle sue istituzioni specializzate, ha preso corpo giuridicamente una ricca acquisizione, attraverso il contenuto di strumenti internazionali generali di protezione dei diritti della persona umana, che nella loro globalità consacrano questo valore, e di numerosi strumenti internazionali specifici, che declinano i diritti delle donne allo scopo di raggiungere la reale parità.<sup>5</sup> Questo principio, diritto fondamentale e obiettivo universale è allo stesso tempo profondamente radicato nella storia della costruzione europea e delle sue istituzioni sovranazionali. Entrata per «effrazione» nel Trattato fondatore, la parità di genere occupa oggi uno statuto privilegiato nel diritto dell'Unione e beneficia di tutta la sua forza, essendo diventato nel corso della giurisprudenza, della legislazione e dei Trattati, un asse portante di tutte le politiche.<sup>6</sup> Il pluralismo istituzionale è qui la chiave che spiega come le norme universali possano diventare effettive.

<sup>4</sup> Per un'analisi giuridica del regime internazionale ed europeo di protezione dei diritti delle donne, v. in particolare, YOTOPOULOS-MARANGOPOULOS A. (dir.) (1998), *Egalité et développement, Cinquante ans de contribution onusienne à leur évolution*. Athènes: Sakkoulas e (1998), *Les mesures positives, Pour une égalité effective des sexes*, Athènes: Sakkoulas-Bruylant; KOUKOULIS-SPILIOTOPOULOS S. (2001), *From formal to substantive gender equality*, Bruxelles: Sakkoulas-Bruylant. Si vedano anche ALSTON P. (ed.) (1999), *The EU and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press; BELL M. (2002), *Antidiscrimination Law and the European Union*, New York: Oxford University Press; FETHEROLF LOUTFI M. (ed.) (2001), *What is equality and how to get there? Women, gender and work*, Geneva: International Labour Office; HERVEY T., O'KEEFFE D. (eds.) (1996), *Sex equality law in the European Union*, New York: John Wiley & Sons; RODIÈRE P. (2002), *Droit social de l'Union européenne*, Paris: LGDJ; SUDRE F. (2001) *Droit international et européen des droits de l'homme*, Parigi: PUF; VERWILGHEN M., VON PRONDZYNSKI F. (eds.) (1994-1998), *Equality in law between men and women in the European Community*, 7 voll., Boston: Kluwer; MASSE-DESSEN H. (2011), "The place of gender equality in European equality law", in «European Gender Equality Law Review», 1-2011, p. 6-12: <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document>.

<sup>5</sup> Per un'ampia bibliografia v. Laskin Law Library, University of Toronto: [http://www.law.utoronto.ca/pubs/h\\_rights.htm](http://www.law.utoronto.ca/pubs/h_rights.htm).

<sup>6</sup> Per un prospetto storico dell'integrazione della dimensione di genere nelle politiche dell'UE, v. in particolare HOSKYNS C. (1999), *Integrating gender: women, law, and politics in the European Union*, London: Verso; HUBERT A. (1998), *L'Europe et les femmes - Identités en mouvement*, Rennes: Apogée; MAZEY S. (2001), *Gender mainstreaming in the EU: principles and practice*, London: Kogan Page; (2000) "Introduction: Integrating gender; intellectual and 'real world' mainstreaming.", in *Journal of European Public Policy* 7, 3, pp. 333-345; (1998), "The European Union and women's rights: from the Europeanization of national agendas to the nationalization of a European agenda?", in *Journal of European Public Policy* 5, 1, pp.131-152; POLLACK M. A., HAFNER-BURTON E. (2000), *Mainstreaming Gender in the European Union*, Harvard Jean Monnet Working Paper 2/00; REES T. (1998), *Mainstreaming equality in the European Union*, London: Routledge; ROSSILLI, M. (ed.) (2000), *Gender policies in the European Union*, New York: P. Lang; SHAW J. (2000), "Importing gender: the challenge of feminism and the analysis of the EU legal order", *Journal of European Public Policy* 7, 3, pp.406-431; VOGEL-POLSKY E. et BEAUCHESNE M.-N. (éd.) (2001), *Les politiques sociales ont-elles un sexe ?*,

A. *L'ordine giuridico internazionale: la parità di genere, una risorsa e un orizzonte normativo dell'universale da raggiungere.*

Alle origini del diritto internazionale moderno si trova l'azione collettiva del movimento delle donne, che assume dimensione mondiale dalla metà del XIX secolo. È importante ricordare che le prime reti femministe transnazionali sono comparse in quest'epoca, perseguendo degli obiettivi comuni: ottenere dei diritti politici e sociali per le donne e promuovere la pace. La lotta delle donne per il diritto di voto, iniziata nel 1869 in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, è stata intensa, perfino violenta, e si è sviluppata nello stesso periodo di quella delle lavoratrici che iniziano, a partecipare ai movimenti di rivendicazione per il miglioramento delle loro condizioni di lavoro e per l'attuazione di una legislazione sociale, come mostra il primo sciopero femminile, scoppiato a Vienna il 1° maggio 1893. E' allora che nasce il termine femminismo, per caratterizzare il movimento sociale militante per il miglioramento e l'estensione del ruolo e dei diritti delle donne in società<sup>7</sup> e che si diffondono le prime organizzazioni internazionali non governative delle donne, oggi ancora attive. Tra le più note ci sono il Consiglio internazionale delle Donne, la cui Convention di fondazione si è tenuta a Washington nel 1888 e la seconda a Londra nel 1899, riunendo 5000 donne, seguita dall' Alleanza Internazionale delle Donne fondata nel 1904. Fin da allora, l'impegno a realizzare condizioni di lavoro umane e uguali per gli uomini, le donne e i bambini, veniva posto tra gli obiettivi del Trattato della Società delle Nazioni come diritto della persona umana, sebbene sviluppato ancora in modo insufficiente, mentre più Convenzioni elaborate dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, regolamentavano già dal 1919 la condizione sociale e professionale delle donne.

Si è dovuto tuttavia attendere quasi un secolo perché la parità tra gli uomini e le donne fosse espressamente sancita nel 1945 dalla Carta di fondazione delle Nazioni Unite<sup>8</sup>, che è il primo strumento a definire questo valore, affermando «*la fede nei diritti fondamentali dell'uomo nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza nei diritti dell'uomo e della donna ...*». Gli articoli 13, 55 e 75 della Carta richiamano all'attuazione dei diritti della persona umana e delle libertà fondamentali per tutti, senza discriminazioni di sesso. La parità tra le donne e gli uomini e il divieto di ogni tipo di discriminazione nei confronti delle donne sono proclamate, inoltre, dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (DUDU), adottata nel 1948, che stabilisce la comune base di valori per tutti i popoli e tutte le nazioni. Questa, all'articolo 2 ricorda che «*ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciati nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso.*» Essa rafforza anche il principio di uguaglianza dei diritti politici delle donne e degli uomini, specificando all'articolo 21 che «*1. Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti. 2.*

Paris: Labor; WUHL S. (2002), *L'égalité. Nouveaux débats*, Paris: PUF; VOGEL-POLSKY E. (1994), *Les femmes et la citoyenneté européenne*, Commission Européenne, Emploi, Relations industrielles et Affaires sociales V/D/5 Réf : V/2337/94-FR.

<sup>7</sup> V. *Encyclopaedia universalis* Corpus 7, p. 842

<sup>8</sup> Dal 1946 il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ha creato la Commissione sulla condizione della donna, mentre presso la Segreteria delle Nazioni Unite è stata creata la Divisione per la promozione della Donna.

*Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di uguaglianza ai pubblici impieghi del proprio Paese.*». Questi stessi principi sono espressi chiaramente e sistematicamente da tutti gli strumenti generali delle Nazioni Unite relativi ai diritti della persona umana, a cominciare dal Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 3) e dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali (art. 3), adottati il 16 dicembre del 1966<sup>9</sup>, così come da molti altri strumenti<sup>10</sup>. Questi conferiscono a ogni individuo, uomo e donna, indipendentemente dalla sua nazionalità, uno statuto autonomo in quanto soggetto del diritto internazionale e dei diritti fondamentali che proclama.

Per valutare la portata della «rivoluzione pacifica» prodotta da queste norme internazionali pionieristiche, è utile sottolinearne l'effetto diretto e trasversale e, insieme, i limiti che esse impongono alle tradizioni e alla pratiche culturali e religiose, escludendo l'appello a quest'ultime come giustificazione delle violazioni dei diritti umani ed esigendo che gli Stati prendano misure al fine di modificare o sradicare le tradizioni contrarie. Quest'obbligo è sottolineato nel corpo dei Trattati che, inoltre, stabiliscono che questa esigenza è inerente a tutte le norme dei diritti umani e si applica anche se non espressamente stipulata<sup>11</sup>. A titolo d'esempio, conformemente all'articolo 2 del Patto sui diritti civili e politici, la trasgressione degli obblighi del Patto non può essere giustificata da considerazioni sociali, culturali o economiche di uno Stato. In virtù dell'articolo 2 e dell'articolo 3 del Patto, che sancisce la parità di diritti tra donne e uomini, gli Stati hanno l'obbligo di assicurare che le tradizioni storiche e religiose o gli atteggiamenti culturali non siano utilizzati per giustificare violazioni dei diritti delle donne all'uguaglianza davanti alla legge e all'uguale godimento di tutti i diritti garantiti dal Patto<sup>12</sup>. Inoltre, si esige dagli Stati che vengano sradicate tutte le pratiche culturali o religiose e che si aboliscano le leggi o i costumi che violano la dignità delle donne e i loro diritti, inclusi i matrimoni forzati, l'esclusione delle donne dall'educazione e dalla cura della loro salute, i crimini d'onore ed ogni tipo di violenza fatta alle donne, quali lo stupro, la sterilizzazione o l'aborto forzato, le mutilazioni genitali o la poligamia. A questo scopo gli Stati devono adottare tutte le misure legislative e d'altro tipo, adatte al settore pubblico come a quello privato, sia attraverso poteri pubblici sia attraverso ogni individuo, organizzazione o impresa.

Inoltre, prendendo atto dei limiti di questi strumenti generali, le Nazioni Unite hanno adottato molti strumenti specifici, rivolti ai diritti delle donne, a cominciare dalla Convenzione sui diritti politici delle donne, entrata in vigore il 7 luglio 1954 e dalla Dichiarazione sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, che fa risalire al 1967 il primo tentativo di codificazione delle norme relative all'eliminazione della

<sup>9</sup> Entrati in vigore rispettivamente il 23 marzo 1976 e il 3 gennaio 1976.

<sup>10</sup> V. ad esempio la Convenzione di Ginevra sulla protezione delle persone in tempi di guerra del 12 agosto 1949 (art 27), il Protocollo aggiuntivo alla Convenzioni di Ginevra sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali adottato nel 1977, la Convenzione relativa all'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù entrata in vigore il 13 dicembre 1975.

<sup>11</sup> Per un'analisi approfondita v. SPILIOTOPOULOS S. (2008), « The limits of Cultural Traditions », in *Annuaire International des droits de l'homme*, vol. III, Athènes Bruxelles : Ed. Sakkoulas, Bruylant.

<sup>12</sup> Come rileva il Comitato dei diritti dell'Uomo, v. la Raccomandazione Generale, N° 25, 20.3.2000 e il Commentario generale N° 31.

discriminazione sessista in ogni settore. Nel 1979 è stata raggiunta una tappa decisiva con l'adozione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW), inaugurando così una nuova era. La CEDAW, di cui si è celebrato il ventesimo anniversario del 2009, rappresenta ancora oggi il Trattato internazionale più globale e completo nel campo della promozione della parità tra donne e uomini, dal momento che fornisce l'esauritiva definizione di una serie di diritti delle donne, politici, civili, economici, sociali, educativi, culturali, e codifica le norme e gli standard concernenti l'eliminazione della discriminazione nei riguardi delle donne in ogni settore, così come formulati attraverso gli strumenti generali e specifici preesistenti. Tuttavia la CEDAW non si limita a riassumere il lavoro normativo fatto in precedenza dalle Nazioni Unite, ma l'arricchisce di dimensioni e principi innovativi, operando un salto qualitativo verso l'approfondimento dell'uguaglianza reale<sup>13</sup>.

*Primo*, la CEDAW mostra il pieno riconoscimento da parte della comunità internazionale della realtà di «ineguaglianze» multiple e persistenti di cui le donne, che non sono né un gruppo, né una minoranza, ma una delle due componenti in cui si incarna il genere umano, sono vittime. Il Preambolo della Convenzione pone *d'emblée* il problema della «discriminazione contro le donne», sottolineando che essa «viola i principi dell'uguaglianza dei diritti e del rispetto della dignità umana, ostacola la partecipazione delle donne alla vita politica, sociale, economica e culturale del loro paese in condizioni di parità, intralcia la crescita del benessere della società e della famiglia e rende più difficile un pieno dispiegarsi delle potenzialità delle donne per il bene del proprio paese e dell'umanità».

*Secondo*, la CEDAW segna il pieno riconoscimento dell'insufficienza dell'approccio formale dell'uguaglianza giuridica come semplice proibizione delle discriminazioni fondate sul sesso e impone un approccio dinamico e proattivo di promozione della parità di genere reale, sostanziale, *de facto*. Nel suo Preambolo essa sottolinea che «per poter ottenere una piena uguaglianza fra uomini e donne è necessario un mutamento nel ruolo tradizionale dell'uomo nonché nel ruolo delle donne nella società e nella famiglia». L'incontestabile importanza della Convenzione risiede nella sua esigenza di modificare degli schemi e dei modelli di comportamento socioculturali, in vista dell'eliminazione «dei pregiudizi e delle pratiche consuetudinarie o di altro genere, basate sulla convinzione dell'inferiorità o della superiorità dell'uno o dell'altro sesso, o sull'idea di ruoli stereotipati degli uomini e delle donne» (art 5). Questa esigenza è trasversale e costituisce una norma autonoma che si applica in tutti i campi, ad esempio, in materia di educazione (art. 10), matrimonio e famiglia (art. 16) o, ancora, nei casi di violenza contro le donne, incluse le violenze domestiche, espressione di stereotipi culturali in alcuni Stati sanzionati dalla legge. Più disposizioni della CEDAW riconoscono che lo sradicamento delle pratiche tradizionali nocive, fondate su norme culturali che conservano stereotipi relativi ai ruoli nei rapporti sociali tra i generi, non può avvenire

<sup>13</sup> V. DIMITROULIAS C. S., ABOUDRAR S. «Analyse doctrinale de la Convention CEDAW, Articles 1-5 et de son application en droit français», in CAMPANA M. J. (dir) (2003), *Note autour du 5<sup>ème</sup> Rapport National sur l'application de la Convention CEDAW*, Paris: AFFJ, Étude pour le Ministère Délégué à la Parité et de l'Égalité Professionnelle, Paris.



se non attraverso una riforma generale dei valori<sup>14</sup>. La Convenzione mette in luce anche la particolare natura delle discriminazioni e delle ineguaglianze legate al genere e mostra come queste siano dovute a pregiudizi che hanno permeato le strutture economiche e sociali e minaccino essenzialmente le donne. Essa situa la questione della discriminazione nei confronti delle donne all'interno di una domanda più generale e complessa relativa al modo in cui le differenze sono socialmente costruite e alle condizioni in cui la regola del diritto non può assicurare gli stessi diritti per tutti al di là di queste differenze.

*Terzo*, questa esigenza si esprime attraverso la condanna non solo degli atti di discriminazione diretta, ma anche di quelli di «discriminazione indiretta», di cui la CEDAW impone l'eliminazione, come mezzo privilegiato per raggiungere la parità reale. All'articolo 1 essa definisce ampiamente la nozione di «discriminazione contro le donne» che riguarda «ogni distinzione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo».

*Quarto*, La CEDAW, più in generale, mostra l'impegno della comunità internazionale a perseguire «con ogni mezzo appropriato e senza indugio, una politica tendente ad eliminare» queste ineguaglianze e discriminazioni, allo scopo di «assicurare il pieno sviluppo ed il progresso delle donne, per garantire loro l'esercizio e il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali su una base di uguaglianza con gli uomini», come sottolineano gli articoli 2 e 3 della Convenzione. Essa inaugura una politica di promozione olistica della parità reale tra i generi. Gli articoli citati e più in generale tutte le disposizioni della CEDAW, che hanno effetto immediato, («*self executing*»), istituiscono esplicitamente l'obbligo positivo degli Stati partner di perseguire la parità di genere «senza indugio». Si tratta della componente positiva del diritto fondamentale a l'uguaglianza, che comporta il mandato positivo dato al legislatore e alle autorità politiche di lottare contro tutte le ineguaglianze e discriminazioni di fatto, che le donne subiscono in tutti i campi, senza eccezione, inclusi quello politico, sociale, economico e culturale. Queste disposizioni devono essere assunte in quanto portatrici di un diritto soggettivo, che consente alle donne di reclamare direttamente il ripristino di condizioni di fatto più equilibrate a partire dall'analisi di situazioni differenti, che mostrano come le donne subiscono, in modo significativamente sproporzionato, un'esclusione o sotto-rappresentazione attraverso il normale gioco di regole neutre e stratte. Il campo di applicazione della CEDAW ricopre l'insieme delle relazioni di diritto private e pubbliche.

<sup>14</sup> V. ad esempio l'articolo 10c e anche la Raccomandazione Generale n° 14 del Comitato CEDAW.

Questa politica olistica si declina nell'obbligo di abrogare tutte le norme di diritto fondate su una presunta neutralità della differenza tra i sessi, che permettono scarti ed eccezioni al principio di uguaglianza dei diritti di tutti gli individui e una protezione speciale delle donne in quanto gruppo separato. Inoltre, essa è fondata sull'esigenza di una doppia strategia, finalizzata ad ottenere parità reale, che risiede nell'integrazione della dimensione di genere in tutte le politiche e sulle misure positive. La CEDAW impone agli Stati di *«iscrivere nella loro costituzione nazionale o in ogni altra disposizione legislativa appropriata, il principio dell'uguaglianza tra uomo e donna; adottare appropriate misure legislative e di altra natura, comprese, se del caso, quelle di natura sanzionatoria, per proibire ogni discriminazione nei confronti delle donne; instaurare una protezione giuridica dei diritti delle donne; astenersi da qualsiasi atto o pratica discriminatoria contro le donne e garantire che le autorità e le istituzioni pubbliche agiscano in conformità con tale obbligo; prendere ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione contro le donne da parte di qualsivoglia persona, organizzazione o impresa; prendere ogni misura adeguata, comprese le disposizioni di legge, per modificare o abrogare ogni legge, regolamento, consuetudine e pratica che costituisca discriminazione contro le donne; abrogare dalla normativa nazionale tutte le disposizioni penali che costituiscono discriminazione contro le donne.»*<sup>15</sup>.

La CEDAW, infine, è decisiva per il riconoscimento delle misure positive speciali, in vista della realizzazione dell'effettiva parità di genere. Essa chiarisce all'articolo 4§1 che le misure positive temporanee in favore delle donne sono *«finalizzate ad accelerare l'uguaglianza di fatto tra uomini e donne»*. Esse non determinano discriminazioni fondate sul sesso e non possono essere caratterizzate come eccezioni rispetto al principio di parità di genere, perché esse costituiscono, per il loro fine e le loro conseguenze, l'opposto delle pratiche discriminatorie e il mezzo di soppressione di queste pratiche. La CEDAW impone l'applicazione di misure speciali *«in tutti i campi, ed in particolare in campo politico, sociale, economico e culturale»* come d'altra parte di tutti dispositivi della CEDAW conformemente agli articoli 1 e 3.

Negli anni 90 è stato fatto un passo decisivo in direzione di un rafforzamento effettivo delle norme del diritto internazionale con l'adozione, il 10 dicembre 1999, del Protocollo aggiuntivo alla CEDAW, che conferisce a ogni individuo, donne e uomini residenti sul territorio nazionale, il diritto di ricorrere ad un forum internazionale contro il loro stesso Stato, per violazione delle disposizioni della Convenzione da parte di ogni istituzione pubblica, compresi i tribunali. L'imperativo di promuovere la reale parità tra uomini e donne è un obiettivo prioritario della comunità internazionale e rientra nel quadro di un approccio globale ai diritti della persona umana, alla democrazia e allo Stato di diritto, trittico che riveste ormai un valore assiomatico nelle tante Conferenze<sup>16</sup> e Piani d'azione mondiali adottati in seguito. Attraverso queste iniziative, che mirano a risvegliare la coscienza mondiale di fronte alle ineguaglianze, alle discriminazioni e alle vio-

<sup>15</sup> Nell'applicazione della Convenzione, il Comitato CEDAW impegna gli Stati partner a vigilare sulle mancanze da parte dei poteri pubblici e sulle pratiche di attori privati, dei quali gli Stati devono rispondere. Si citano, a titolo d'esempio, i fondamentalisti e coloro che, attraverso una cattiva interpretazione dell'islam e attraverso l'uso dell'intimidazione o della violenza, ostacolano il godimento dei diritti umani delle donne e delle ragazze.

<sup>16</sup> V. inizialmente le Conferenze Mondiali del Messico (1975), di Copenhagen (1980), di Nairobi (1985).

lenze sistematiche di cui sono vittime le donne, le Nazioni Unite condannano espressamente il richiamo alla differenza tra culture, tradizioni e religioni come giustificazione di queste realtà e disegnano un quadro della politica mondiale, che si impone a livello nazionale, regionale e internazionale.

A tal proposito va ricordata, per la sua importanza storica, la Conferenza mondiale sui diritti dell’Uomo di Vienna nel 1993. Fin dai primi paragrafi della sua Dichiarazione finale, adottata all’unanimità da 171 Stati, la Conferenza riafferma l’impegno solenne degli Stati di adempiere all’obbligo di promuovere il rispetto universale di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti. Essa ribadisce che tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e strettamente interconnessi e che i diritti fondamentali delle donne sono parte inalienabile, integrante e indissociabile dei diritti universali della persona. Essa condanna la violenza, le molestie e lo sfruttamento che derivano da pregiudizi culturali; impegna gli Stati ad eliminare le usanze e le pratiche fondate sulle norme culturali e religiose che rischiano di pregiudicare i diritti umani e a mettere fine a tutte le forme di discriminazione e di violenza contro le donne, sottolineando al 5° paragrafo che *«benché debba essere tenuto presente il valore delle particolari e differenziate condizioni storiche, culturali e religiose, è obbligo degli Stati, tenendo conto dei propri sistemi politici, economici e culturali, promuovere e tutelare tutti i diritti umani e le libertà fondamentali»*<sup>17</sup>.

Si ricordi, inoltre, l’importanza storica della Dichiarazione e del Piano d’azione, adottato dalla 4ª Conferenza mondiale sulle donne, tenuta a Beijing dal 4 al 15 settembre 1995, con cui i governi dichiarano la loro determinazione a voler far crescere l’uguaglianza, lo sviluppo e la pace, per le donne e nell’interesse dell’umanità. Questo Piano d’azione, che nel marzo 2010 è stato oggetto di una regolare revisione (Pechino + 15), denuncia le due strategie senza le quali non è possibile che si realizzi una reale parità di genere. Da un lato, la necessità di integrare le questioni di parità tra gli uomini e le donne, definita *«come il tentativo di inserire la problematica in tutte le politiche e in tutti i programmi allo scopo di catalizzarne gli effetti sui due sessi, prima di qualsiasi decisione»*; d’altra parte, l’eguale partecipazione al processo decisionale delle donne e degli uomini, descritta *«come base di partenza prioritaria, che permetterà l’integrazione da una prospettiva egualitaria nell’elaborazione delle politiche. Non è solo una semplice questione di giustizia e di democrazia, si può vederla anche come una condizione necessaria affinché gli interessi delle donne siano presi in considerazione»*<sup>18</sup>. L’attuazione del programma d’azione di Pechino e quello della CEDAW si rafforzano a vicenda nel perseguimento di obiettivi di parità e di autonomia delle donne<sup>19</sup>.

Si ricordi anche che la Conferenza mondiale sulla popolazione e lo sviluppo del Cairo riconosceva nel 1994 che il rafforzamento dei mezzi d’azione e dell’autonomia delle donne è una condizione essenziale allo sviluppo duraturo e, in particolare, riaffermava nel suo documento finale, il diritto delle donne, ancora fortemente contestato, ad opera-

<sup>17</sup> V. Dichiarazione e Programma d’azione di Vienna del 25 giugno 1993, I, n° 5.

<sup>18</sup> [www.daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/273/02/PDF](http://www.daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/273/02/PDF).

<sup>19</sup> Come rileva la Commissione sulla condizione della donna [www.daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/254/53/PDF](http://www.daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/254/53/PDF).

re scelte in materia di procreazione. Nella stessa direzione, la Dichiarazione Millenaria delle Nazioni Unite del 2000, di cui è stato celebrato il 10° anniversario nel settembre 2010, specificava gli obiettivi specifici dello sviluppo, tra cui quello di ridurre la povertà estrema, assicurare l'educazione primaria per tutti, promuovere la parità tra i sessi e l'autonomia delle donne, ridurre la mortalità infantile e migliorare la salute materna, combattere l'HIV. Questi obiettivi sono comunemente accettati come misuratori dei programmi realizzati, imposti non solo ai paesi in via di sviluppo, ma anche ai paesi ricchi, che contribuiscono a finanziare i programmi di sviluppo, e alle istituzioni multilaterali, che partecipano alla loro realizzazione<sup>20</sup>.

Nel 2000 l'affermazione dell'universalità dei diritti umani e il rifiuto del relativismo culturale, anche in considerazione della tesi di uno «scontro delle civiltà», culmina con l'adozione di nuovi strumenti internazionali e regionali, che convergono nel condannare le violazioni dei diritti universali delle donne, in nome di culture, tradizioni e religioni, ed esplicitano, tramite le loro disposizioni, che il rispetto della diversità culturale non è assoluto e non può affrancarsi dal rispetto della dignità umana, ma si iscrive nel quadro del rispetto dei diritti universali.

A questo riguardo, bisogna citare la Dichiarazione universale sulla diversità culturale dell'Unesco, adottata il 21 novembre 2001 dall'assemblea degli Stati membri di questa istituzione dell'ONU e, più di recente, la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali dell'Unesco, adottata il 20 ottobre 2005 e entrata in vigore il 18 marzo 2007. Essa chiarisce che la piena realizzazione dei diritti della persona umana è una *conditio sine qua non* del riconoscimento della diversità culturale. Il 2° articolo proclama i *Principi fondamentali*, di cui il primo è il «*Principio del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali*», secondo il quale «*La protezione e la promozione della diversità culturale presuppongono il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali (...). Le disposizioni della presente Convenzione non possono essere invocate al fine di pregiudicare le libertà fondamentali e i diritti umani, sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani o dal diritto internazionale, oppure di limitarne la portata*». La convenzione esige che gli Stati partner tengano in debita considerazione le condizioni e i bisogni specifici delle donne<sup>21</sup>. Il numero di Stati di tutti i continenti e tradizioni culturali, che aderiscono a questa Convenzione, aumenta rapidamente; nell'ottobre 2008, era stata sottoscritta da 93 Stati e dalla Comunità europea.

Gli stessi principi universali di parità tra donne e uomini e di non discriminazione in ragione del sesso sono proclamati dall'insieme delle organizzazioni regionali, con tutta evidenza, invalidano sul piano giuridico qualsiasi argomento a favore del relativismo culturale, secondo il quale si tratterebbe di un valore occidentale. È così, ad esempio, nel caso della Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 (A 18), adottata da 53 Stati dell'Unione africana, in cui l'articolo 18§3 impone agli Stati partner «*il dovere di provvedere alla eliminazione di qualsiasi discriminazione contro la donna*». Inoltre, al 2° Summit del 2003 è stato adottato un Protocollo aggiuntivo alla Carta africana relativo ai diritti della donna in Africa, finalizzato alla promozione dei diritti delle donne e, in particolare, alla loro protezione contro le pratiche tradizionalmente conside-

<sup>20</sup> [www.un.org/french/millenniumgoals/](http://www.un.org/french/millenniumgoals/)

<sup>21</sup> Conferenza generale dell'UNESCO, 33ª sessione, 2005, v. <http://portal.unesco.org>

rate pericolose e nella situazione di conflitto armato<sup>22</sup>. La Carta araba dei diritti dell'uomo, rivista nel 2004, come la precedente, contiene una clausola specifica sulla parità tra donne e uomini (art. 3§2) che esige dagli Stati di impegnarsi «*a prendere ogni misura richiesta per assicurare pari opportunità e effettiva eguaglianza tra uomini e donne nel godimento di tutti i diritti formulati in questa Carta*». Altre clausole della Carta riguardano la proibizione del matrimonio senza il pieno e il libero consenso delle due parti (art. 33§1), la proibizione di ogni forma di violenza domestica in particolare contro le donne e i bambini (art. 33§2), l'esigenza di sopprimere tutte le pratiche tradizionali pericolose per la salute dell'individuo (art. 39), il diritto all'educazione senza discriminazione in vista del pieno sviluppo della persona umana e del rafforzamento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 41). In tal senso, la parità di genere è parte di un comune patrimonio di valori universali.

*B. L'ordine giuridico europeo:*

*La parità di genere come fondamento dell'identità democratica europea.*

All'interno dell'Europa Unita la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU)<sup>23</sup> del 4 novembre 1950, che si impone ai 47 Stati europei membri del Consiglio d'Europa, si riferisce chiaramente nel suo Preambolo alla DUDU, rispecchiando gli impegni internazionali presi dagli Stati Europei che hanno partecipato attivamente alla sua elaborazione. Relativamente ai diritti che essa protegge, all'articolo 14, la Convenzione, proibisce ogni tipo di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, rendendo quest'obbligo oggetto di controllo da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Allo scopo di rafforzare la lotta contro le discriminazioni sessuali e di ottenere la reale parità di genere, nel 2000 è stato adottato il Protocollo n° 12 della Convenzione. Questo stesso principio d'interdizione delle discriminazioni con effetto trasversale, è proclamato dalla Carta Sociale europea adottata nel 1961 e rivista nel 1996<sup>24</sup>. Molte disposizioni della Carta declinano il principio di parità tra donne e uomini in campo sociale, garantendo, in particolare, i diritti di uguale retribuzione tra lavoratori e lavoratrici, di pari opportunità e di pari trattamento in materia di impiego e di professione, di protezione della maternità e delle donne a lavoro, di protezione sociale ed economica della madre e del bambino, di conciliazione tra vita familiare e vita professionale etc. La portata di questi diritti è costantemente incrementata dal Comitato dei diritti sociali, che veglia sull'applicazione della Carta da parte degli Stati membri e che, inoltre, può essere adito dalle organizzazioni europee della società civile, dotate di statuto di partecipazione nei confronti del Consiglio d'Europa, secondo una procedura esemplare di reclami collettivi per violazioni di questi diritti da parte degli Stati.

<sup>22</sup> Protocollo ratificato da 12 Stati su 53.

<sup>23</sup> V. il Sito del Consiglio d'Europa [www.coe.int](http://www.coe.int), STCE N°5 e i suoi Protocolli. Sul diritto della Convenzione, v. in particolare O'BOYLE H. (2009), *Law of the European Convention or Human Rights*, Second Edition Oxford: Oxford University Press.

<sup>24</sup> STCE n° 35.

Il Consiglio d'Europa ha, inoltre, adottato altri strumenti pioneristici, per rendere effettiva la parità di genere e i diritti delle donne, ratificando la Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, adottata nel 2005 ed entrata in vigore il 1° febbraio 2008<sup>25</sup>, ed elaborando la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e contro la violenza domestica, sottoscritta l'11 maggio 2011, in occasione della sessione del Comitato dei Ministri, a cui erano presenti i Ministri degli Affari Esteri di 47 Stati membri del Consiglio Europeo ad Istanbul.<sup>26</sup> Quest'ultima colma una profonda lacuna del diritto europeo, dal momento che va a definire un quadro giuridico completo per *«prevenire la violenza, proteggere le vittime e mettere fine all'impunità degli autori delle violenze»*. Essa definisce e trasforma in reato penale diverse forme di violenza contro le donne e le ragazze, le quali rappresentano gravi attentati ai diritti umani e un grande ostacolo per la realizzazione della parità di genere, tra i quali *«il matrimonio forzato, le mutilazioni genitali femminili, le molestie, le violenze fisiche e psicologiche e le violenze sessuali»*. La Convenzione considera anche la violenza domestica e include *«gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi»*. Bisogna sottolineare che attraverso le sue disposizioni generali (art. 12§5) la convenzione obbliga gli Stati membri a garantire che *«la cultura, gli usi e i costumi, la religione, le tradizioni o il cosiddetto «onore» non possano essere adottati come scuse per giustificare gli atti di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione.»* Le convenzioni citate segnano una tappa fondamentale nella lotta ai gravi crimini perpetrati in Europa e negli Stati non europei a cui esse sono aperte<sup>27</sup>.

La promozione della reale parità di genere costituisce oggi un obiettivo prioritario dell'Organizzazione. Ricordiamo a riguardo il Piano d'azione, adottato dal Capo di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa in occasione del 3° Summit di Varsavia del 16 e 17 maggio 2005, che condannava *«con fermezza qualsiasi forma di intolleranza e di discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso»*, confermava l'impegno degli Stati membri *«a mettere in pratica politiche di pari opportunità negli Stati membri (...) per pervenire ad una vera uguaglianza tra le donne e gli uomini in tutte le sfere della nostra società»*, in particolare a *«combattere la violenza contro le donne, compresa la violenza domestica»* e affermava che l'uguale partecipazione delle donne e degli uomini è un elemento cruciale della democrazia. Più di recente con la Dichiarazione *«Fare dell'uguaglianza tra le donne e gli uomini una realtà nei fatti»* del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, riunitosi il 12 maggio 2009 a Madrid, e con quella della 7ª Conferenza ministeriale del CoE sulla parità tra donne e uomini, tenutasi il 25 maggio 2010 a Bakou, gli Stati riaffermavano gli impegni assunti in precedenza.

Numerose sono le raccomandazioni e le dichiarazioni sui diritti delle donne adottate dalle istituzioni del Consiglio d'Europa. A titolo d'esempio, l'Assemblea parlamentare

<sup>25</sup> STCE n° 197.

<sup>26</sup> V. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2011\)49&Language=lanFrench&Ver=final](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2011)49&Language=lanFrench&Ver=final); V. anche PARLEMENTO EUROPEO, Risoluzione del 5 aprile 2011 sulle priorità e sulla definizione di un nuovo quadro politico dell'UE in materia di lotta alla violenza contro le donne (2010/2209(INI)).

<sup>27</sup> DIMITROULIAS C. S., *Actualité du Conseil de l'Europe. Relever les défis majeurs en matière de droits humains des femmes: les normes nouvelles du CoE*, in *La Gazette de l'AFEM*, Numéro, spécial 48-50, gennaio-maggio 2008.

del CoE ha presto rivolto la sua attenzione alla situazione delle donne immigrate e rifugiate in Europa, esprimendo costantemente, tramite Raccomandazioni, le sue gravi preoccupazioni rispetto alla violazione dei loro diritti negli Stati europei<sup>28</sup>. Più di recente, attraverso la Risoluzione 1615 del 2008, dal titolo *Rafforzare l'autonomia delle donne in una società moderna e multiculturale*, allarmata, l'Assemblea invitava gli Stati membri a «*combattere ogni relativismo culturale o religioso che impedisce ancora alle donne e alle ragazze di beneficiare a pieno del loro potenziale e di partecipare alla pari allo sviluppo della società*». Si ricordi anche una storica Risoluzione dell'Assemblea, adottata il 16 aprile 2008, che richiamava gli Stati membri a depenalizzare l'aborto e a garantire alle donne «*il diritto [...] ad accedere ad un aborto senza rischi e legale*». Vanno ricordate, d'altra parte, per la loro importanza in materia di diritti delle donne, le numerose decisioni della Corte EDU. Così, ad esempio, in alcune vicende che coinvolgono Stati come la Svizzera, la Germania, la Francia e la Turchia, relative alla relazione specifica di ciascuno Stato con la religione, la Corte ha concluso che in una società democratica lo Stato può proibire di indossare il velo islamico se ciò nuoce alla tutela dei diritti e delle libertà altrui, all'ordine e alla sicurezza pubblica. Gli organi della Convenzione hanno messo in rilievo il forte messaggio che si trasmette portando il velo come simbolo essenzialmente politico, deputato a ricordare la sottomissione delle donne, se non addirittura il fondamentalismo islamico, e hanno riconosciuto l'effetto di proselitismo che può produrre portare un tale simbolo, dal momento che sembra imposto alle donne da un precetto religioso difficilmente conciliabile con il principio di parità tra i sessi. Sottolineando la laicità come principio costituzionale fondatore della Repubblica negli Stati citati, la cui difesa sembra fondamentale a scuola, essi sono arrivati alla conclusione che portare il velo è incompatibile con il messaggio di tolleranza, di rispetto dell'altro e di non-discriminazione che ogni insegnante deve trasmettere ai suoi allievi in democrazia.<sup>29</sup>

Il principio di parità tra donne e uomini fa anch'esso «*parte dei fondamenti della Comunità (europea)*»<sup>30</sup>. Il Trattato di Roma, che ha gettato le basi dell'integrazione europea, conteneva già nel 1957 una disposizione che garantiva l'uguale retribuzione tra lavoratori e lavoratrici per lo stesso lavoro (art. 119). Di fatto è stata la Francia, uno dei pochi paesi a garantire, all'epoca, il principio di parità<sup>31</sup>, in cui è stata inserita questa clausola, al fine di contrastare il rischio di squilibri dovuti alla concorrenza nella Comunità Economica Europea (CEE). Fin dal momento in cui è entrata in gioco, la parità di

<sup>28</sup> APCE, Raccomandazioni 1261 del 1995 e 1732 del 2006 e Risoluzione 1478 del 2006 relative a «l'integrazione delle donne immigrate in Europa», Raccomandazione 1374 (1998) relativa alla Situazione delle donne rifugiate in Europa e Raccomandazione 1686 (2004) relativa alla Mobilità umana e al diritto al raggruppamento familiare, Risoluzione 1618 del giugno 2008, relativa alle «misure finalizzate alla partecipazione democratica dei migranti».

<sup>29</sup> Così, ad esempio, nella vicenda di Leyla Sahin contro la Turchia la Grande Camera della Corte, si è basata, tra gli altri, sul principio della parità dei sessi, per dichiarare compatibile con la CEDH il divieto del portamento del foulard islamico negli istituti di insegnamento di grado universitario in Turchia (sentenza del 10 novembre 2005, par. 115).

<sup>30</sup> V. CJCE, Arrêt *Defrenne II*, (1976), aff. 43/75, Rec. 455, par.12.

<sup>31</sup> Il principio di parità tra donne e uomini era iscritto nel Preambolo della Costituzione francese fin dal 1946.

genere, evidenziava una razionalità economica e concerneva le sole lavoratrici. Si è dovuto attendere gli anni 70, perché, grazie all'azione giudiziaria delle donne, l'articolo 119 venisse applicato. Si ricorderà, per la sua esemplarità storica, il primo arresto Defrenne del 1976, portato davanti alla Corte di giustizia Comunitaria europea (CGCE) dall'avvocato belga Eliane Vogel-Polsky, che presentò un'istanza per far sì che l'articolo 119 fosse effettivamente applicato, consentendo, da quel momento in poi, alle donne che si consideravano vittime di discriminazione salariale, di poter adire i tribunali nazionali anche in assenza di una legislazione nazionale. Malgrado la sua portata limitata, questa prima base giuridica ha consentito alle donne di far valere i propri diritti garantiti dal Trattato, ed ha originato una giurisprudenza ampia e solida, seguita da una legislazione comunitaria, che ha chiarito, sviluppato ed esteso questo principio fondamentale del diritto comunitario<sup>32</sup>.

A tal proposito è importante sottolineare con forza il ruolo d'avanguardia della Corte come *guardiana del Diritto*<sup>33</sup>, la quale ha presto sancito la parità tra le donne e gli uomini come *diritto fondamentale*, rendendola parte integrante dei *principi generali del diritto*, di cui essa assicura il rispetto, imponendo anche che siano effettivamente garantiti. La parità di genere occupa da allora il rango più alto nella gerarchia dell'ordine giuridico comunitario, poiché, in quanto norme costituzionali, i principi generali e i diritti fondamentali sono di rango superiore al diritto derivato e di rango pari a quello dei trattati che formano la «*Carta costituzionale di una Comunità di diritto*»; essi si impongono, sia alle istituzioni e agli organi dell'Unione, che ai suoi Stati membri ogni volta che questi agiscono nel campo d'applicazione del diritto (CE/UE). Il loro rispetto è «condizione di legalità» per tutti gli atti di queste istituzioni e organi ed è oggetto di verifica da parte della Corte, qualificata in quanto soggetto di controllo di costituzionalità. I principi generali condizionano l'interpretazione dei Trattati e della legislazione, di cui essi possono colmare le lacune o estendere la portata, e regolano l'interpretazione del diritto nazionale<sup>34</sup>.

La portata dell'articolo 119 si è considerevolmente estesa grazie alla giurisprudenza della Corte, che ha colmato le lacune dei Trattati. La parità di genere costituisce l'esempio per eccellenza del modo quasi pretoriano con cui questa, ricorrendo ai principi generali e ai Trattati internazionali ed europei e utilizzando un metodo di interpretazione teleologico audace, ha esteso, al di là del testo del Trattato, la protezione sociale nei settori dell'impiego e della sicurezza sociale. In effetti, per formulare dei principi generali/diritti fondamentali la Corte «*si ispira a tradizioni costituzionali comuni agli stati membri come a indicazioni fornite dagli strumenti internazionali concernenti la protezione dei diritti dell'uomo ai quali gli Stati membri hanno cooperato o aderito*»<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> V. HERVEY T. (ed.) (2005), *Thirty Years of EU Sex Equality Law*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law Special Issue*, Vol. 12, n° 4, Bruxelles: Bruylant.

<sup>33</sup> Ruolo attribuito alla CJCE dall'articolo 164 TCE (poi art. 220).

<sup>34</sup> Per capire la forza del diritto delle Comunità e dell'Unione, è importante sottolineare l'effetto diretto, l'invocabilità e la giudicabilità delle sue disposizioni, così come il ruolo chiave della Corte, che ne amplia sempre di più possibilità. V. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (2007), *Introduction au droit communautaire*, Paris: Hachette 5<sup>a</sup> ed., p.114 -120; G. ISAAK M. BLANQUET (2006) *Droit général de l'Union européenne*, Armand Colin 9<sup>a</sup> ed., p. 190-202.

<sup>35</sup> V. CJCE, *Avis* 2/94, 28 marzo 1996, Rec., p. I-1759, pt 33. La Corte sempre più spesso ha fatto ricorso diretto ai trattati internazionali e può constatare mancanze agli obblighi derivanti dal diritto comunitario, giudicando una legislazione nazionale alla loro luce.



Per rendere concreti i principi generali di parità e di non discriminazione, la giurisprudenza della Corte, ispirandosi ai Trattati internazionali ed europei, in primo luogo alla CEDH, li esamina, come punto minimo di partenza, e va anche oltre, esprimendo così il principio del diritto internazionale dei diritti della persona umana, secondo il quale è la norma più favorevole che prevale, qualsiasi siano la fonte, nazionale o sovranazionale, e la gerarchia.

Sulla base dell'articolo 119, la Corte ha affermato il primato della dimensione sociale su quella economica nella Comunità, facendo parte queste due dimensioni dei suoi fondamenti. Essa ha affermato secondo diritto che la Comunità «*non si limita ad essere un'unione economica, ma deve assicurare allo stesso tempo, attraverso un'azione comune, il progresso sociale e perseguire il miglioramento costante delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei*»; così «*la finalità economica*» di una disposizione «*riveste un carattere secondario rispetto all'obiettivo sociale previsto da questa disposizione, che costituisce l'espressione di un diritto fondamentale della persona umana*»<sup>36</sup>. Quindi l'applicazione dei principi di parità tra donne e uomini e di non discriminazione per motivi di sesso, s'impone al di là di ogni considerazione finanziaria o budgetaria, che non può giustificare la mancata applicazione o una loro applicazione inadeguata.

Lo stesso decisionismo politico ha caratterizzato la Commissione e il Parlamento europeo<sup>37</sup>, che hanno dato l'avvio, sulla base dell'articolo 119, a una legislazione innovativa in materia di parità tra i sessi in campo lavorativo, considerata spesso come faro della politica sociale. Le direttive si susseguono dagli anni 70, trasferite dagli Stati membri nelle rispettive legislazioni con più o meno impegno e rapidità. Il carattere sociale della Comunità, inoltre, è stato non solo rafforzato dall'azione della Corte, ma anche costantemente sottolineato dalle istituzioni sovranazionali. I loro strumenti pionieristici costituiscono un quadro giuridico, arricchitosi nel tempo, di cui è stata ampiamente dimostrata la concreta portata.

Negli anni 90, nel corso di successive revisioni dei Trattati, il principio di parità tra donne e uomini si è ulteriormente evoluto, fino a raggiungere una tappa decisiva con il Trattato di Amsterdam entrato in vigore il 1° maggio 1999<sup>38</sup>. Per effetto del diritto internazionale, dei nuovi Stati membri scandinavi dell'Unione e della pressione del movimento delle donne, questo Trattato ha dato vita ad una rivoluzione copernicana nel diritto primario dei Trattati, introducendo delle basi giuridiche specifiche, che hanno aumentato sensibilmente la capacità dell'Unione di agire in questo campo.

<sup>36</sup> V. in particolare CJCE, Arrêts *Defrenne III* del 15.6.1978, aff. 149/77, Rec. 1365, *Sievers* du 10.2.2000, aff. C6270/97, Rec. I-933, *Schröder* (2000), Rec. I-774, par. 56, 57.

<sup>37</sup> Si ricordi che del Parlamento europeo, creato nel 1979, fa parte una *Commissione per i diritti delle donne*.

<sup>38</sup> Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999.

Il Trattato di Maastricht del 1991 introduce i «*principi generali*» del diritto della Comunità, affermati dalla Corte, nel corpo stesso dei Trattati, specificando che l'Unione deve rispettare questi principi, che rappresentano i diritti fondamentali, in quanto garantiti dalla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (art. 6§2). Il Trattato di Amsterdam proclama in seguito che l'Unione è fondata sui *principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* e prevede la possibilità di adottare sanzioni contro gli Stati membri colpevoli di violazioni serie e persistenti di questi principi (art. 6§1 modificato e 7). Quindi, la parità di genere è ancorata al diritto primario dei Trattati, in quanto parte dei diritti fondamentali, che costituiscono la componente essenziale e irriducibile dell'*acquisizione, pietra angolare* dell'Unione, di cui quest'ultima deve assicurare la salvaguardia e il costante sviluppo secondo l'articolo 6§1 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e la solida giurisprudenza della Corte. Ogni stato membro che violi l'acquisizione in materia di diritti fondamentali, compresa la parità di genere, incorre in gravi sanzioni e, per di più, il rispetto di queste acquisizioni è una condizione fondamentale per consentire la proposta di candidatura di uno Stato all'Unione, secondo gli articoli 7 e 49 TUE che rinviano all'articolo 6§1.

Inoltre, i nuovi articoli 2 e 3(2) del Trattato (TCE) introdotti dal Trattato di Amsterdam impongono alla Comunità come «*mission*» e come «*obiettivo*» trasversale «*di eliminare le ineguaglianze*» e di «*promuovere la parità tra gli uomini e le donne*», e questo, «*in tutte le attività*». L'insieme degli obiettivi, delle strategie e delle azioni della Comunità, elencate all'articolo 3(1), deve mirare a questo fine. Il Trattato, in altri termini, inizia ad integrare la dimensione di genere in tutte le politiche, conformemente al diritto internazionale. La portata giuridica delle disposizioni citate è enorme, dal momento che esse sanciscono il carattere costituzionale preminente e trasversale del principio di parità di genere. Esse si impongono tanto all'Unione europea, alle sue istituzioni e ai suoi organi, quando esercitano i loro rispettivi poteri di proporre e di mettere in opera la legislazione, di interpretare e di controllare la sua applicazione da parte degli Stati membri, quanto agli Stati membri e a quelli che aspirano a diventarlo. Questi sono obbligati a promuovere attivamente e a garantire la parità tra donne e uomini, nel diritto e nella pratica. Tutte le altre disposizioni del diritto originale e derivato devono essere lette e applicate alla luce degli articoli 2 e 3§2 TCE, così come dell'articolo 6 TUE.

Il concetto di «*ineguaglianza*» di cui gli articoli 2 e 3(2) del Trattato richiedono lo sradicamento effettivo, è più ampio del concetto di «*discriminazione*» e comprende tanto le discriminazioni dirette quanto quelle indirette. Le «*ineguaglianze*» sono situazioni di fatto che riguardano soprattutto le donne, dovute «*a pregiudizi e stereotipi sui loro ruoli e sulle loro capacità*»<sup>39</sup>. Queste ineguaglianze «*persistenti*», «*strutturali*» e «*multiple*», sussistendo anche dopo lo sradicamento delle discriminazioni nella legislazione, costituiscono una minaccia ai diritti fondamentali delle donne e le mantengono in una condizione di inferiorità, cosa espressamente riconosciuta dalla Corte e deplorata dalle istituzioni comunitarie<sup>40</sup>. Questo è il motivo per cui, il principio proclamato dal

<sup>39</sup> V. CJCE, Arrêts *Badeck*, 2000, aff. C-158/97, Rec. I-1875, par.21, e *Marshall* (1997) aff. C-409/95, Rec. I-6363, par. 29, 30.

<sup>40</sup> V. COMMISSIONE EUROPEA, Rapporto al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale, del 14 febbraio 2005, «Rapporto sull'Uguaglianza tra donne e uomini, 2005 »

Trattato, in conformità al diritto internazionale, non è solo un principio di uguaglianza formale, ma anche un principio generale di parità di genere, che si definisce sostanziale, reale o *de facto*. Detto altrimenti, il Trattato sancisce un diritto fondamentale alla parità sostanziale di genere in tutti i campi e non solo un diritto fondamentale alla non discriminazione in ragione del sesso.

Il diritto alla non discriminazione, in particolare in ragione del sesso, è oggetto di un nuovo articolo introdotto dal Trattato di Amsterdam, l'articolo 13; esso prescrive esplicitamente l'adozione di misure finalizzate a combattere ogni discriminazione, riservando agli Stati riuniti all'interno del Consiglio, il voto all'unanimità per l'adozione di queste misure. Il procedimento legislativo è stato poi ulteriormente migliorato dal Trattato di Nizza nel 2000<sup>41</sup>. La legislazione antidiscriminatoria generale che ne deriva, si ispira alla legislazione in materia di parità di genere, tanto che tutte le categorie di persone vittime di discriminazione beneficiano oggi degli strumenti innovativi che essa ha creato.

Inoltre il Trattato di Amsterdam ha prodotto un significativo miglioramento per la realizzazione della parità sul mercato del lavoro. Esso, infatti, amplia il principio di parità di retribuzione, specificando che esso deve essere applicato non solo a «*uno stesso lavoro*», ma anche ad «*un lavoro di pari valore*» (art. 141§1 TCE). Esso dispone che la Comunità sostiene le azioni degli Stati membri volte promuovere «*parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro*» (art. 137§1). Il Trattato sancisce inoltre il riconoscimento delle azioni positive nel diritto primario dell'Unione. Esso consente «*misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio attività professionali da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali*» (art. 141§4 TCE).

Dal 2000 la proclamazione della parità di genere come *obiettivo economico e sociale strategico* dell'Unione da parte Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000) e di Nizza (dicembre 2000)<sup>42</sup> e più in generale, l'attuazione di un approccio proattivo integrato di promozione della reale parità di genere in tutte le politiche dell'Unione, mostrano l'enorme progresso segnato dai Trattati. Serve sottolineare che la parità di genere è stata riconosciuta e costantemente riaffermata dalle istituzioni dell'Unione come obiettivo prioritario della «Strategia di Lisbona», che mira a fare dell'Europa «*l'economia più competitiva e dinamica del mondo, capace di uno sviluppo duraturo con lavori di qualità e una migliore coesione sociale*». Essa aveva l'obiettivo di portare il tasso di occupazione femminile al 60% entro il 2010 e di correggere lo squilibrio di genere nel mercato

---

COM(2005)44 ; v. anche la Decisione del Consiglio sul Programma che stabilisce una strategia-quadro comunitaria sull'uguaglianza di genere (2001-2005), (2001/51/CE), JO L 17, 19.1.2001 p. 22-29, Preambolo, Recital 3 e Articolo 3.

<sup>41</sup> Un nuovo paragrafo dell'articolo 13 dispone che il Consiglio possa ricorrere alla procedura di co-decisione con Il Parlamento europeo, per adottare a maggioranza qualificata misure di incoraggiamento comunitario, a esclusione di ogni armonizzazione di disposizioni legislative e regolamentarie degli Stati membri, per appoggiare l'azione di quelli al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di non discriminazione.

<sup>42</sup> Consiglio europeo di Nizza, 7-9 dicembre 2000, Conclusioni della Presidenza, par. 13 e Annesso I, Agenda Sociale Europea e in particolare parte 32 e capitoli I, IV, V.

del lavoro<sup>43</sup>. Questo impegno è stato riaffermato dal Consiglio europeo di Barcellona (2002), che in più si è posto obiettivi ambiziosi per riuscire a realizzare, entro il 2010, strutture di accoglienza per i bambini. Il Consiglio europeo del marzo 2006, dichiarando che le politiche di parità di genere, in particolare quelle che mirano a migliore equilibrio tra vita professionale e vita familiare, sono essenziali alla crescita economica, la prosperità e alla competitività, ha adottato un Patto europeo per la parità tra uomini e donne. In quest'ottica, il 15 maggio 2007, la Presidenza dell'Unione ha firmato una Dichiarazione con cui si impegnava a rafforzare la dimensione di parità di genere nella strategia di Lisbona per la crescita e l'impiego. D'altro canto l'Agenda sociale europea<sup>44</sup> nella sua integralità annuncia, dal 2000, che la parità tra uomini e donne è una priorità dell'insieme degli attori della politica sociale. Allo stesso modo la parità di genere costituisce un asse della Strategia europea per l'Occupazione, per la programmazione dei Fondi strutturali europei o ancora per le politiche comunitarie di Cooperazione allo Sviluppo, per la Ricerca, per l'Educazione ...

Questo approccio si accompagna a misure specifiche, tramite programmi d'azione pluriennali avviati negli anni 90 e proseguiti in seguito. La strategia-quadro in materia di parità tra donne e uomini, adottata per il periodo 2001-2005<sup>45</sup>, seguita dal «Foglio di via per l'uguaglianza tra le donne e gli uomini» (2006-2010)<sup>46</sup> e dalla «Strategia quinquennale per la promozione dell'uguaglianza tra le donne e gli uomini», adottata dalla Commissione europea il 21 settembre 2010, ha l'obiettivo di guidare l'agenda relativa, identificando i campi d'azione prioritari.

D'altra parte, nel quadro della sua partecipazione all'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'Unione europea afferma costantemente il suo attaccamento ai principi di universalità e indivisibilità dei diritti fondamentali, tra cui la parità di genere, così come proclamata dal Trattato internazionale, e il suo impegno a realizzare gli obiettivi della comunità internazionale in materia di parità di genere. L'Unione si impegna, in particolare, a mettere in pratica la raccomandazione delle Nazioni Unite, che chiedono di destinare lo 0,7 del reddito lordo nazionale al finanziamento degli Obiettivi del Millennio per lo Sviluppo; e questo, legando questi obiettivi a quelli del Programma d'azione di Pechino<sup>47</sup>, la cui attuazione negli Stati membri dell'Unione è oggetto di un esame annuale, diventato un esercizio tradizionale delle Presidenze dell'Unione a partire dal Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 e una pratica semestrale dal 2006. Nel quadro dell'esame decennale del programma d'azione di Pechino, i ministeri incaricati della Parità tra donne e uomini negli Stati membri dell'Unione, hanno adottato nel febbraio

<sup>43</sup> Per almeno il 90% dei bambini tra 3 anni e l'età della scuola obbligatoria e per il 33% dei bambini con meno di 3 anni.

<sup>44</sup> La seconda fase 2006-2010 dell'Agenda sociale ha previsto la creazione di un Istituto europeo per la parità tra gli uomini e le donne a Vilnius (Lituania), tramite il Regolamento (CE) n° 1922/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 (JO L 403 del 30.12.2006).

<sup>45</sup> V. la Decisione del Consiglio del 20 dicembre 2000, che stabilisce il 5° programma d'azione comunitario relativo alla strategia comunitaria in materia di parità tra donne e uomini (2001-2005).

<sup>46</sup> V. la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un foglio di via per l'uguaglianza tra le donne e gli uomini 2006-2010 (COM(2006) 92 finale).

<sup>47</sup> V. EUROPEAN COMMISSION, Beijing 5. An overview of the European Union follow - up and preparations, Brussels, European Commission, Directorate - General for Employment and Social Affairs Unit DG. 5, 2000.

2005 una Dichiarazione comune, con la quale hanno affermato il loro deciso sostegno e il loro impegno in favore dell'attuazione completa ed efficace della Dichiarazione e del Programma d'azione di Pechino. Nel dicembre 2008 il Consiglio ha invitato gli Stati membri e la Commissione europea ad esaminare regolarmente i progressi realizzati nelle questioni per le quali sono stati già adottati degli indicatori su scala europea, a cominciare dalle donne e dalle decisioni relative alla conciliazione tra vita professionale, familiare e privata.<sup>48</sup> Più di recente, nell'ambito monitoraggio del programma d'azione di Pechino +15, le Conclusioni del Consiglio nel dicembre 2009 ripropongono gli stessi impegni<sup>49</sup>.

Il corpus legislativo comunitario<sup>50</sup> in materia di parità tra donne e uomini, fondato sui Trattati, era composto fino al 2006 da tredici Direttive comunitarie. Dodici nel campo del lavoro e, dal 2004, una relativa alla parità di trattamento tra donne e uomini per l'accesso e l'approvvigionamento di beni e di servizi. Nel 2006 sono state integrate sette delle tredici direttive «impiego» in un unico testo, al fine di chiarire questo dispositivo, la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006<sup>51</sup>. Nell'ottobre 2008 la Commissione europea ha presentato delle nuove proposte, che mirano alla conciliazione della vita professionale e della vita familiare, che si è deciso di definire “pacchetto famiglia”.<sup>52</sup> Il processo legislativo si è concentrato sulla revisione delle tre Direttive<sup>53</sup>. Esso è andato ancora oltre nel 2009, con tre proposte legislative relative al congedo parentale<sup>54</sup>, al congedo di paternità, al congedo di adozione e al congedo filiale, e poi con altre misure per la prevenzione e il contrasto della tratta e la protezione delle vittime<sup>55</sup>. Si può valutare da allora il cammino percorso dalla disposizione iniziale del Trattato di Roma.

<sup>48</sup> L'esame della prima questione è stato fatto dalla Presidentessa slovena dell'UE nel corso del primo semestre 2008, v. [www.europarl.europa.eu/œil/file](http://www.europarl.europa.eu/œil/file)

<sup>49</sup> V. il rapporto dell'Unione, il primo sul tema, è stato presentato nel corso di una Conferenza dell'ONU nel novembre 2009 e poi in occasione di una riunione della Commissione sulla condizione della donna nel marzo 2010, [www.eu2009.se/fr](http://www.eu2009.se/fr)

<sup>50</sup> V. COMMISSIONE EUROPEA (2006), *Parità tra le donne e gli uomini. Testi comunitari. Impiego – affari sociali, Diritti delle donne*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità europea.

<sup>51</sup> L'abrogazione di queste sette direttive era fissata per il 15 agosto 2009.

<sup>52</sup> Le misure stabilite dalla Commissione presentano in una Comunicazione, documento strategico, due proposte legislative per una revisione delle direttive esistenti e un rapporto sui progressi compiuti dai paesi dell'Unione nella concretizzazione degli obiettivi di Barcellona relativi a l'offerta di strutture d'accoglienza per l'infanzia.

<sup>53</sup> Le Direttive del 1992 sul miglioramento della sicurezza e della salute delle lavoratrici incinte, che hanno partorito o allattano, quelle del 1996 sull'accordo quadro relativo al congedo parentale e quella del 1986 sulla parità di trattamento tra gli uomini e le donne che esercitano un'attività indipendente e la protezione della maternità.

<sup>54</sup> Proposta di direttiva che mira a conferire effetti giuridici all'accordo quadro concluso dal Business Europe, la CES, il CEEP e l'UEAMPE, modificando la direttiva quadro conclusa dall'UNICE, la CES e il CEEP annessa alla direttiva 96/34/CE del Consiglio, in vista di una direttiva relativa al congedo parentale.

<sup>55</sup> V. Proposta della decisione-quadro del Consiglio relativa alla prevenzione della tratta degli esseri umani e alla lotta contro questo fenomeno, come la protezione delle vittime, tramite abrogazione della decisione-quadro 2002/629/JAI (COM(2009)136 finale).

*C. L'effetto «domino» dal diritto internazionale ed europeo al diritto nazionale: un triplo sistema di protezione dei diritti fondamentali delle donne*

Così, sotto l'effetto diretto della Comunità e dell'Unione europea, che ha il primato sugli ordini giuridici interni dei suoi Stati membri, questi si sono dotati progressivamente di disposizioni e strumenti più ambiziosi e più coerenti di protezione e di promozione attiva dei diritti fondamentali delle donne e di lotta contro l'ineguaglianza di cui quelle sono vittime. Applicando la legislazione e la giurisprudenza dell'Unione, gli Stati si uniformano alle esigenze del diritto internazionale, fonte del diritto dell'Unione, e convergono o si allineano, per la sua applicazione, nonostante il loro scarso entusiasmo sul tema. Bisogna ammettere che c'è stato bisogno dell'obbligo del diritto dell'Unione perché queste esigenze fossero prese in considerazione seriamente, mentre gli Stati avevano firmato e ratificato i loro strumenti, in particolare la Convenzione CEDAW, da più decenni, incorporando nel loro ordine giuridico interno queste stesse norme di valori sovra-legislativi senza tuttavia applicarli.

Si è dovuto attendere gli anni 90 perché si realizzasse un numero crescente di riforme delle Costituzioni nazionali, finalizzate a garantire la parità sostanziale di genere. Oggi si assiste ad un'evoluzione normativa enorme del diritto positivo, delle politiche interne e della riflessione dottrinale, solo pochi anni fa appena immaginabile. Le Costituzioni stanno progressivamente integrando le nozioni proprie del diritto dell'Unione, tra cui il *mainstreaming* di genere in tutte le politiche nazionali, le misure d'azione positive, il divieto di qualsiasi discriminazione diretta e indiretta, cosa che amplia considerevolmente il numero dei casi potenziali di discriminazione fondati sul sesso, il rovesciamento dell'onere della prova a carico e chiare disposizioni sui rimedi da adottare in casi di discriminazione.<sup>56</sup> A tal proposito è stato importante il ruolo del giudice nazionale, seguito da quelli del legislatore e del costituente. Ne consegue non solo un cambiamento significativo nella cultura, ma anche nella struttura dell'amministrazione pubblica degli Stati, chiamati ad integrare la dimensione della parità di genere in tutte le loro politiche<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> V. le Costituzioni della Germania (Articolo 3(2)), dell'Austria (Articolo 7(2)), del Portogallo (Articolo 9(h)), della Finlandia (Sezione 6(4)), della Svizzera (Sezione 2(16)), della Francia (Articolo 3(5), 4(3)), della Grecia (Articolo 116(2)), del Lussemburgo. Sull'impatto del diritto internazionale e comunitario soprattutto sugli Stati membri meridionali dell'UE, v. FREIXES S., MOSSUZ-LAVAU J., DIMITROULIAS C.S., RUGGERINI M. G., ESPADA I. (2000) *Femmes et pouvoir en Europe méridionale en l'an 2000*, opera realizzata con il sostegno della Commissione europea, Paris: Éd. AFEM.

<sup>57</sup> La legislazione comunitaria istituisce, ad esempio, l'obbligo per gli Stati membri di creare un organismo indipendente incaricato di portare aiuto alle vittime di discriminazione. V. le Direttive «uguaglianza professionale» del settembre 2002 e la direttiva relativa alla parità tra uomini e donne in relazione all'accesso ai beni e ai servizi e alla loro fornitura del febbraio 2004. Quest'obbligo è stato generalmente sostituito da leggi nazionali, v. in Francia la HALDE, istituita dalla legge del 30 dicembre 2004, ma oggi sciolta.

La parità di accesso a tutti gli impieghi pubblici e privati, la parità di retribuzione, la protezione della maternità, che è totale in virtù di regole come la protezione delle donne incinte in casi di assegnazione a posti di lavoro pericolosi e di congedi remunerati, il diritto alla reintegrazione dopo i congedi parentali, il riconoscimento della necessità di dare ai padri delle agevolazioni per occuparsi dei bambini, modificando così anche la tradizionale divisione dei ruoli, sono alcuni dei progressi nel diritto a cui l'Unione ha fortemente contribuito. Essi mostrano l'importanza dei diritti fondamentali, componente essenziale e irriducibile dell'acquisizione europea, di cui beneficiano tutte le persone, donne e uomini, che si trovano sul territorio dell'Unione.

In conseguenza della moltiplicazione e della chiarificazione dei rapporti tra l'ordine giuridico nazionale e quello internazionale ed europeo, le garanzie di parità tra i generi nell'ordine giuridico nazionale sono oggi rafforzate sia dal diritto internazionale, che completa le norme costituzionali degli Stati, che dal diritto dell'Unione e si è, inoltre, al cospetto di un blocco di diritti fondamentali delle donne, che creano ormai un triplice riconoscimento e una triplice protezione. Come soggetti del diritto internazionale e del diritto dell'Unione, le donne beneficiano del diritto ad una protezione giurisprudenziale effettiva da parte dei tribunali nazionali. La tutela dei loro diritti fondamentali è opera sia della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di Giustizia delle Comunità europee, che degli organi internazionali, che vigilano sull'applicazione delle norme internazionali sul territorio nazionale.

## *II. Un'acquisizione oggi consolidata.*

*La parità di genere, un valore, un diritto fondamentale e un obiettivo preminente dell'identità costituzionale europea*

In continuità con questo lungo processo storico di costituzionalizzazione dei principi e dei diritti fondamentali dell'Unione, che costituiscono l'acquisizione europea, la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona, che già oggi si applicano, sono senza alcun dubbio i risultati più significativi. Essi consolidano e arricchiscono questa acquisizione, che può e deve essere messa al servizio dei diritti fondamentali di ogni individuo sia nell'Unione e negli Stati membri, che nelle relazioni di questi con il resto del mondo. Il primato dei *diritti fondamentali*, tra cui *la parità di genere*, che rappresentano *valori* fondamentali dell'Unione, è riaffermato dal Trattato di Lisbona (art. 2 TUE), che assegna all'Unione lo *scopo primario* di promuovere i suoi *valori* e il *benessere* dei suoi popoli (art. 3§1 TUE). La promozione della *parità di genere* e la lotta contro le *discriminazioni*, fanno parte dei diritti fondamentali proclamati dalla Carta (art. 23 e 21), ma anche degli obiettivi trasversali dell'Unione, proclamati dai Trattati modificati (art. 3§3 TUE, art. 8 e 10 TFUE). Essi costituiscono degli elementi essenziali del modello sociale europeo, allo stesso titolo degli *obiettivi sociali* dell'Unione, tra cui *il pieno impiego e il progresso sociale, l'inclusione, la giustizia e la protezione sociale*, che sono intrecciati con i suoi obiettivi economici e ne condizionano l'efficacia. La *coesione economica* poggia anche sulla *coesione sociale* (art. 3§3 TUE). Le disposizioni del Trattato assicurano anche la continuità e lo sviluppo dell'acquisizione europea in

materia di parità di genere, valore e diritto fondamentale inalienabile dell'identità democratica europea, consustanziale al modello sociale europeo. Tuttavia ciò non sarebbe stato possibile senza l'intensa mobilitazione del movimento delle donne, il cui fondamentale contributo è stato generalmente riconosciuto dagli attori del processo costituente europeo.

*A. La vittoria del movimento delle donne, alla guida di un processo costituente lungo ed incerto*

La riforma dei Trattati europei costituisce il risultato di un processo costituente disseminato di ostacoli, che ha occupato tutto il primo decennio del XXI secolo. L'originalità e il pluralismo di questo processo, a cui hanno preso parte per la prima volta insieme istituzioni sovranazionali e che era aperto, in una certa misura, agli attori della società civile, sono stati in genere evidenziati; ciò non significa, tuttavia, l'abbandono del modello intergovernativo, con gli Stati soli padroni dei Trattati dell'Unione, in quanto detentori della «competenza delle competenze». Si ricorderà, che la Carta dei diritti fondamentali, conosciuta come «Carta di Nizza», è stata elaborata da un organo costituente *ad hoc*: la «Convenzione», convocata dal Consiglio europeo di Colonia<sup>58</sup>, ed è stata solennemente proclamata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, il 7 dicembre 2000, durante il Consiglio europeo di Nizza<sup>59</sup>, come accordo interistituzionale avente valore morale e politico<sup>60</sup>. Un anno dopo il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, ha convocato una seconda «Convenzione europea», che ha elaborato un progetto di Trattato costituzionale. Questo Trattato<sup>61</sup>, dopo essere stato messo a punto dalla Conferenza Intergovernativa del 2004 (CIG 2004), è stato da

<sup>58</sup> CONSIGLIO EUROPEO di Colonia, 3-4 giugno 1999 (Conclusioni della Presidenza).

<sup>59</sup> JO, C 364/1, 18 dicembre 2000.

<sup>60</sup> Sulla struttura e gli attori della prima Convenzione e sulla portata della Carta di Nizza, v. in particolare, BRAIBANT G. (2001), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Témoignages et commentaires*, Paris: Seuil; DUTHEIL DE LA ROCHER J. (2001), «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», *Jurisclasseur*, Fasc. 160, 1, n° 134 e 152; JACQUE J.-P. (2006), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris: Dalloz, 4<sup>a</sup> ed., n° 89; SUDRE F. (2008), *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris: PUF 9<sup>a</sup> ed.; RIDEAU J. (2006) *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris: LGDJ, 5<sup>e</sup> éd.

<sup>61</sup> Nella vasta bibliografia relativa al processo e al Trattato costituzionale europeo, base del Trattato di Lisbona, si vedano in particolare BADINTER R. (2002), *Une Constitution européenne*, Paris: Fayard; BEAUD O. (dir.) (2004), *L'Europe en voie de Constitution : Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, con la collaborazione del Centro Marc Bloch di Berlino e del Walter Hallstein Institut (Humboldt Universität zu Berlin), Bruxelles: Bruylant; MAGNETTE P. (éd.) (2004), *La Grande Europe*, Institut d'études Européennes, Bruxelles: Ed. de l'Université de Bruxelles; MOREAU DEFARGES, Ph. (2004), *Comprendre la Constitution européenne*, Paris: Éd. de l'Organisation; DEHOUSSE R., (dir.) (2002), *Une Constitution pour l'Europe*, Paris: Presses de Sciences Po.; DE PONCINS E. (2003), *Vers une Constitution européenne, Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris: éditions 10/18; DUHAMEL O. (2003), *Pour l'Europe, Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris: Seuil; de SCHUTTER O. e NIHOUL P. (ed.) (2004), *Une Constitution pour l'Europe: Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Paris: Larcier; NORMAN P. (2003), *The accidental Constitution, The story of the European Convention*, Brussels: Eurocomment; TRIANTAFYLLOU D. (2005), *La Constitution de l'Union européenne*, Bruxelles: Bruylant; TRIDIMAS T., NEBBIA P. (2004), *European Union Law for the twenty-first century. Rethinking the new legal order*, Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing; SENAT (2005), *Constitution européenne. Comparaison avec les Traités en vigueur*, service des Affaires européennes; ZILLER J. (2004), *La nouvelle Constitution européenne*, Paris: La Découverte.



essa adottato il 18 giugno 2004 ed è stato firmato da venticinque capi di Stato e di governo a Roma il 29 ottobre 2004<sup>62</sup>. In seguito al rifiuto del Trattato costituzionale, avvenuto tramite i referendum in Francia e nei Paesi Bassi, il Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007, confermando l'abbandono del concetto istituzionale, ha delegato un nuovo CIG per redigere un «Trattato di modificativo». Questo Trattato, firmato il 13 dicembre 2007 a Lisbona<sup>63</sup> (Trattato di Lisbona), modifica il Trattato sull'Unione europea (TUE), così come il Trattato che istituisce la Comunità europea, che prende il nome di «Trattato sul funzionamento dell'UE» (TFUE)<sup>64</sup>. Esso conferisce all'Unione una personalità giuridica unica. L'Unione, fondata sui due Trattati modificati, che hanno lo stesso valore giuridico, subentra alla Comunità europea, essendone riuniti i suoi tre pilastri (art. 1§3 e 47 TUE modificato, art. 1§2 TFUE). La Carta dei diritti fondamentali è stata di nuovo solennemente proclamata dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione il 12 dicembre 2007 a Strasburgo<sup>65</sup>. L'articolo 6§1 TUE modificato, gli concede lo «*stesso valore giuridico dei trattati*». Dopo essere stato ratificato da tutti gli Stati membri dell'Unione, il Trattato di Lisbona<sup>66</sup> è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Questo decennio costituente è stato segnato dall'intensa mobilitazione transnazionale, transpolitica e solidale delle associazioni femministe, che hanno portato in primo luogo all'introduzione della parità tra donne e uomini, tra i diritti fondamentali sanciti dalla Carta e poi tra i valori dell'Unione, sanciti dal Trattato costituzionale europeo, base del Trattato di Lisbona<sup>67</sup>. Si ricorderà, che l'adozione dell'articolo 23 della Carta di Nizza, ha la sua origine nelle posizioni ufficiali e nell'intensa attività di arringa dell'Associazione des Femme de L'Europe Méridionale (AFEM), federazione europea di associazioni femministe degli Stati membri meridionali dell'Unione, il che ha consentito a molti commentatori<sup>68</sup> di affermare che il movimento delle donne è stato

<sup>62</sup> Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa, JO, C 310, 16 dicembre 2004.

<sup>63</sup> Trattato di Lisbona, JO, C 306, 17 dicembre 2007.

<sup>64</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, 21 -22 giugno 2007, Conclusioni della Presidenza, Allegato I.

<sup>65</sup> La Carta è stata pubblicata sul Giornale ufficiale il 12 dicembre 2007.

<sup>66</sup> Sul Trattato di Lisbona si vedano in particolare, ZILLER J. (2008), *Les nouveaux traités européens : Lisbonne et après*, Paris: Montchrestien; DE PONCINS E. (2008), *Le traité de Lisbonne en 27 clés* Paris: Editions Lignes de repères; SAURON J. L. (2008), *Comprendre le Traité de Lisbonne. Texte consolidé intégral des traités. Explications et commentaires*, Paris: Gualino; ANGEL B., CHATIER TERRAL FL. (2008), *Quelle Europe après le traité de Lisbonne*, Bruxelles: Bruylant LGDJ; DONNU M. (2008), *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, Bruxelles: Institut d'études européennes, Editions de l'Université de Bruxelles.

<sup>67</sup> Sul contributo del movimento delle donne al processo costituente europeo v. DIMITROULIAS C. S. (2007), «L'égalité de genre une valeur constitutionnelle de l'UE. Lutttes féministes pour une évidence », in TAHON M - Bl. (dir.), *Citoyennes sans frontières, Recueil des Actes du 4ème Congrès international des Recherches féministes dans la francophonie plurielle, organisée par l'Université canadienne d'Ottawa avec l'appui du Gouvernement du Canada, du 5 au 10 juillet 2006, à Ottawa, Tome 2, Les femmes dans la ville et dans la cité*, Montréal: Éd. du Rémue Ménage; et (dir.) (2005), *Une Constitution européenne pour les citoyennes, Actes de la Journée d'Études organisée par l'AFEM en partenariat avec l'UFCS, en collaboration avec le Parlement européen et avec le soutien du Ministère des Affaires Etrangères, Mission Europe, le 1 février 2005*, Paris, Éd. de l'AFEM.

<sup>68</sup> V. le testimonianze storiche e i commenti di: BRAIBANT G. (2001), *op. cit.*, p. 32, 162, 164; DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. (2001), *op. cit.*, p. 19; LALUMIÈRE C., in AFEM (2001), *op. cit.*; DELOCHE-GAUDEZ FL. (2003), «La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fonamen-

l'attore più attivo, allo stesso titolo dei sindacati, nel quadro di questo inedito processo costituente. Fin dall'inizio dei lavori di elaborazione della Carta e per tutta la loro durata, l'AFEM ha, in effetti, presentato sette contributi<sup>69</sup>, di cui il 1° il 29 gennaio 2000, attraverso i quali ha proposto e argomentato in maniera circostanziata le formulazioni delle disposizioni relative a più diritti, compreso quello della «parità tra donne e uomini in tutti i campi», dei diritti sociali e delle clausole generali della Carta<sup>70</sup>. L'AFEM è stata l'unica ONG femminile a partecipare all'audizione pubblica della società civile accordata dalla Convenzione, nell'ambito della quale ha rappresentato altre ONG internazionali ed europee<sup>71</sup> ed ha collaborato con più membri della Convenzione. Il coronamento della mobilitazione femminista è stata la Conferenza europea «*Gli incontri di Strasburgo: dal Trattato di Amsterdam alla Carta dei diritti fondamentali. L'attualità della riforma dei trattati dell'Unione europea: quali sfide per i diritti delle donne?*», organizzata dall'AFEM il 16 marzo 2000, sotto l'alto patrocinio del Parlamento europeo, nella sede di Strasburgo. Al termine di questo avvenimento a cui hanno partecipato sedici membri della Convenzione, dei/delle parlamentari europei/e e altre personalità del mondo politico, giuridico e associativo, è stata adottata una Dichiarazione,<sup>72</sup> sottoscritta da tutte queste personalità e da molte organizzazioni femministe, con la quale è stato chiesto che fosse inserito nella Carta un articolo specifico, che sancisse espressamente il diritto fondamentale alla parità sostanziale tra donne e uomini in ogni settore. Ed è ad un emendamento presentato da sedici donne membri della Convenzione presentata *in extremis* alla fine dei lavori, che si deve la formulazione definitiva dell'articolo 23.

Dall'inizio dei lavori dalla seconda Convenzione, presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, e durante tutto il processo costituente europeo, il movimento delle donne si è riunito intorno ad una comune esigenza: che la parità tra le donne e gli uomini fosse esplicitamente menzionata nella prima parte del Trattato costituzionale europeo, ad esempio agli articoli I-2 e I-3, che definivano rispettivamente i valori e gli obiettivi dell'Unione; e ciò allo scopo di munirsi di una potente leva giuridica che consentisse la realizzazione effettiva dei valori democratici e dei diritti fondamentali, come d'altronde degli obiettivi sociali ed economici dell'Unione, sui suoi territori, ma anche nelle sue relazioni con il resto del mondo. Questo è stato l'asse della mobilitazione di più di 200

---

taux: une méthode d'avenir?", Paris : Groupement d'Études et de Recherches "Notre Europe", présidé par Jacques Delors, (<http://www.notre-europe.asso.fr/>), p. 22-23 ; BAER S. (2005), « Citizenship in Europe and the Constitution of Gender by law in the European Charter of Fundamental Rights », in KNOP K., (ed.), *Gender and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, p. 108, BURGORGUE-LARSEN L., « La Charte des Droits fondamentaux de l'UE », in Dictionnaire des droits de l'homme, Paris, PUF, 2009.

<sup>69</sup> Per una ricostruzione storica del contributo dell'AFEM all'elaborazione della Carta dei Diritti fondamentali, v. AFEM (2001), *L'égalité entre les femmes et les hommes un droit fondamental et la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Actes de la Conférence européenne organisée les 21, 22, et 23 septembre 2000 au Palais du Luxembourg, avec le soutien de la Commission européenne et du Gouvernement Français*, Bruxelles : Bruylant-Sakkoulas.

<sup>70</sup> Contributo pubblicato sul sito ufficiale della Convenzione <http://db.consilium.eu.int/df>. (CONTRIB 16 e seguenti).

<sup>71</sup> *Alliance Internationale des Femmes (AIF), Fondation Marangopoulos pour les Droits de l'Homme, Comité International de Liaison des Associations Féminines (CILAF), Lobby Européen des Femmes, Ligue Hellénique pour les Droits des Femmes.*

<sup>72</sup> V. «La Dichiarazione di Strasburgo», documento di riferimento di questa mobilitazione, con lista delle OGN e dei parlamentari che l'hanno sottoscritta, in [www.afem-europa.org](http://www.afem-europa.org).

organizzazioni femministe internazionali e nazionali, per iniziativa dell'AFEM. Essa ha, in effetti, partecipato al «Dialogo istituito tra la Convenzione sull'Avvenire dell'Europa e la Società civile», ha collaborato strettamente con i membri della Convenzione fin dalla fase inaugurale dei suoi lavori, dedicati all'«ascolto della società civile», da febbraio a giugno 2002.<sup>73</sup> L'AFEM ha presentato alla Segreteria della Convenzione dieci «contributi», sotto il motto «*non c'è avvenire per l'Europa senza la garanzia effettiva dei diritti fondamentali delle donne e degli uomini*», che essa ampiamente diffuso a livello europeo e nazionale<sup>74</sup>. Prima dell'apertura dei lavori della CIG, il 30 settembre 2003, l'AFEM ha indirizzato il suo primo «Appello alla CIG», reiterando le sue proposte. In seguito, sono stati presentati cinque Appelli e il giorno precedente all'ultima riunione della CIG, è stato indirizzato l'ultimo appello al Presidente e ai Membri del Consiglio europeo. Queste stesse posizioni sono state espresse agli «Incontri di informazione e di dialogo con la società civile», organizzati regolarmente dal CESE nel quadro del «Dialogo istituito tra Convenzione e società civile» e durante la CIG. La necessità di salvaguardare e di rafforzare l'acquisizione di diritti fondamentali, compresi quelli proclamati nella Carta dei diritti fondamentali, e, in particolare, la parità tra donne e uomini e i diritti sociali, è stata espressamente sottolineata. L'avvenimento che ha segnato l'inizio di una mobilitazione femminista più vasta, è stata la Conferenza europea, «*I diritti sociali: una leva per l'uguaglianza. Proposte per la Costituzione europea*» organizzata ad Atene il 2 Aprile 2003, durante la Presidenza ellenica dell'Unione, dall'AFEM, dalla lega ellenica dei diritti delle donne, dall'Alleanza Internazionale delle Donne (AID) e dall'Associazione Europea delle Donne Giuriste (EWLA). Per iniziativa di queste organizzazioni, più di 200 ONG internazionali, europee e nazionali, femministe e miste, hanno sottoscritto le Conclusioni di questa Conferenza e si sono in seguito mobilitate<sup>75</sup>.

Allo stesso modo è utile ricordare la proposta presentata inizialmente dal governo svedese dall'inizio dei lavori della Convenzione e reiterata all'inizio della CIG<sup>76</sup> e quella presentata dai 60 membri del gruppo «Europa sociale» della Convenzione, presieduta dal Professor Georges Katiforis nel suo rapporto di dicembre 2002. L'AFEM ha poi costantemente sostenuto tutte le proposte di questo gruppo di lavoro, compresa quella di inserire esplicitamente la parità tra le donne e gli uomini nella prima frase dell'art. 2 del Progetto costituzionale (valori dell'Unione) nei termini seguenti: «*L'Unione è fondata sui valori di rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, in particolare tra le donne e gli uomini (...)*». Si ricorderanno anche

<sup>73</sup> V. Partecipazione dell'AFEM alle riunioni dei «Gruppi di contatto» delle organizzazioni europee e in particolare dei gruppi «Sociale» del 13 giugno 2002 e «Diritti dell'Uomo» del 17 giugno 2002, organizzati dalla Convenzione in preparazione della sessione plenaria del 25 giugno 2002, dedicata all'audizione della società civile.

<sup>74</sup> V. la Dichiarazione dell'AFEM alla vigilia dell'apertura dei lavori della Convenzione del 14 febbraio 2002 e i «Contributi» ulteriori pubblicati sul sito ufficiale del *Forum* della Convention e *Futurum* della CIG.

<sup>75</sup> V. le Conclusioni della Conferenza sul sito Forum della Convenzione e la lista completa delle ONG che l'hanno sottoscritta sul sito *Futurum* della CIG (5° Appello, Ultime Appello dell'AFEM).

<sup>76</sup> CIG 37/03, punto 3.

le proposte che vanno nella stessa direzione<sup>77</sup> della Commissione dei Diritti della Donna del Parlamento europeo (FEMM), formulate tramite la Lettera del 22 maggio 2003, indirizzata dalla sua Presidentessa, la Deputata ANNA Karamanou, al Presidente della Convention, Valéry Giscard d'Estaing, come quelle della Rete delle Commissioni dei Parlamenti nazionali per le pari opportunità delle donne e degli uomini (NCEO-CCEC)<sup>78</sup>.

Inoltre, l'esplicita menzione della parità tra le donne e gli uomini tra i «valori» dell'Unione, è diventata un'esigenza centrale di un gran numero di raggruppamenti di ONG europee. Tra gli attori della società civile che per iniziativa dell'AFEM hanno difeso questa posizione, ricordiamo la campagna Act4Europe, condotta dal Gruppo di contatto della società civile, la più grande organizzazione transettoriale, composta da 5 settori dell'ONG europee e dalla Confederazione europea dei sindacati, la Lobby Europea delle Donne, il Forum Permanente della società civile<sup>79</sup>, la Convenzione dei giovani, il Movimento Europeo Internazionale, le 57 ONG internazionali del raggruppamento "Uguaglianza/Parità, Donne-Uomini" delle ONG, che godono di uno statuto partecipativo presso il Consiglio d'Europa, il Forum Civile Euromed, l'Assemblea delle Donne, organizzata nel quadro del Forum Sociale Europeo e, infine, la rete universitaria Jean Monnet. In conseguenza a questa mobilitazione il progetto di testo definitivo del Trattato costituzionale, presentato dalla Presidenza irlandese dell'UE<sup>80</sup> nel giugno 2004 e firmato dai Capi di Stato e di governo il 29 ottobre 2004, sanciva la parità tra le donne e gli uomini allo stesso titolo dei valori costituzionali dell'Unione, cosa ripresa dal Trattato di Lisbona (art. 2).

---

<sup>77</sup> L'AFEM ha collaborato attivamente al tema dei lavori della Convention e della CIG in particolare con i/le parlamentari europei/e, tra cui la Presidentessa e i membri della Commissione sui diritti della donna (FEMM), come con la Rete dei Parlamenti nazionali sulla parità tra donne e uomini (NCEO-CCEC); v. interventi dell'AFEM in FEMM «Construire une Europe démocratique. Convention des femmes », PE, 22 maggio 2002 (<http://www.europarl.eu.int/hearings>), in NCEO-CCEC «Construire une Europe paisible et démocratique pour les femmes et les hommes », Atene, 31 Marzo 2003); come alle audizioni della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del PE su «Le respect des droits fondamentaux : situation dans l'UE en 2001 », il 17 aprile 2002, e «Le respect des droits fondamentaux : situation dans l'UE en 2001», le 24 aprile 2003. L'AFEM ha anche organizzato due Conferenze stampa in collaborazione con l'Ufficio d'informazione del Parlamento europeo per la Francia: «*La future Constitution de l'Europe; quels enjeux pour l'égalité ?*» il 9 settembre 2003 e «*La Constitution européenne: évaluation du point de vue du mouvement des femmes* », il 26 maggio 2004.

<sup>78</sup> [www.europarl.eu.int/comparl/femm/cccec/default\\_fr.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/femm/cccec/default_fr.htm).

<sup>79</sup> V. gli ultimi Appelli alla Convention e la CIG della Piattaforma delle ONG del settore sociale e del Gruppo di contatto della società civile (<http://www.act4europe.org/code/en/actionsList.as>); Forum permanente della società civile, "Appello ai presidenti dei parlamenti dei Sei paesi fondatori della CE, del 20 novembre ([www.forum-civil-society.org](http://www.forum-civil-society.org)), Risoluzione del 30 settembre 2003, <http://www.coe.int/T/f/ONG/Public/Regroupements/Egalité-paritéhommes-femmes/Documents/2003>; Forum Civile Euromed di Napoli « Appello alla CIG » del 28 novembre 2003; Conclusioni delle *Conférence européenne Jean Monnet "L'égalité entre femmes et hommes et la nouvelle UE"* (Bruxelles, 4 marzo 2003): <http://www.europa.eu.int/comm/education/aim/equality/index.html> e « Dialogue des peuples et des cultures: les acteurs du dialogue » (Bruxelles, 25 maggio 2004).

<sup>80</sup> L'AFEM e la EWLA sono intervenute alle Conferenze organizzate dalla Presidenza irlandese dell'UE, v. le Conclusioni della Conferenza « Closing the gap. Systematic approaches to Implementing Equality and Diversity in Europe », organizzata dalla Presidenza Irlandese, Ministero della Giustizia e dell'Uguaglianza dell'Irlanda, Limerick, 27 e 28/5/2004.

*B. Dopo il Trattato di Lisbona:  
progressi e limiti dei Trattati europei riformati*

IL TEMA

La Carta di Nizza ha l'obiettivo di partenza di «rafforzare la protezione dei diritti fondamentali» nel senso «del progresso sociale», come afferma nel suo Preambolo. A questo scopo la Carta «riafferma» o rende più «visibili» dei diritti esistenti, senza impedire l'evoluzione del diritto dell'Unione in materia. Il lavoro della prima Convenzione è stata molto difficile e audace, rispetto alla codifica dei diritti fondamentali che fanno parte sia dell'acquisizione scritta, contenuta nei Trattati e nella legislazione dell'Unione, che dell'acquisizione giurisprudenziale, andando oltre certi campi, com'è avvenuto, in particolare, in materia di discriminazione. Riflettendo questa acquisizione europea e ispirandosi a strumenti internazionali, la Carta esprime l'indivisibilità e l'universalità dei diritti fondamentali. Essa proclama questi principi fin dall'inizio del suo Preambolo e li esprime, in particolare, attraverso la sua struttura, che supera la tradizionale divisione tra diritti civili e politici da un lato e diritti sociali dall'altro e prevede la maggior parte dei diritti per ogni individuo.

La Carta proclama all'articolo 23 il diritto fondamentale alla «Parità tra uomini e donne». Essa stabilisce che «La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia d'impiego, di lavoro e di retribuzione. Il principio di della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato». Essa riflette anche il principio generale/diritto fondamentale, sancito dalla giurisprudenza e iscritto agli articoli 2 e 3(2) del Trattato CE e interina l'acquisizione. In virtù della Carta, l'Unione non solo deve rispettare questo diritto fondamentale quando legifera, ma, allo stesso modo, deve promuoverlo in tutti i settori di sua competenza, anche tramite misure d'azioni positive, definite all'articolo 23. La Carta mostra che le azioni positive non costituiscono delle discriminazioni, ma mezzi necessari al raggiungimento della parità reale, conformemente al diritto internazionale, alla giurisprudenza della Corte e ai Trattati, che impongono l'adozione di queste misure.

Gli stessi obblighi derivano dal diritto alla «non-discriminazione», fondata sul sesso, garantita dall'articolo 21 della Carta, secondo il quale «è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

D'altra parte la Carta comprende delle disposizioni relative alla maternità, che promuovono i diritti delle donne incinte e delle madri. L'articolo 33 della Carta riflette in modo soddisfacente il principio generale di «protezione della famiglia» ed esige espressamente e in maniera assoluta un congedo di maternità retribuito. Questo costituisce un progresso fondato sull'acquisizione, sebbene la giurisprudenza e la legislazione comunitarie siano ancora più ricche in altre materie importanti quanto la conciliazione tra vita

familiare e vita professionale, corollario del diritto alla parità tra donne e uomini<sup>81</sup>. Questo articolo dispone che «1. È garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale. 2. Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni individuo ha il diritto di essere tutelato contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio». Inoltre, l'articolo 34§1 sulla sicurezza sociale e l'aiuto sociale, enuncia che «L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità (...)».

È importante sottolineare che la Carta non si sostituisce, ma si aggiunge all'acquisizione europea di diritti fondamentali, che continua ad essere applicata, anche in materia di parità di genere, essendo più ricca in alcuni campi, come quello citato, che non compariva nel suo testo. Questo costituisce un *minimum*, come precisano gli articoli 53 3 52§3. La Carta riflette, in effetti, il principio di supremazia della norma più favorevole, classico nel diritto internazionale. Essa stabilisce che «Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciute, nel rispettivo ambito d'applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri» (art. 53).

In quanto riaffermazione dei diritti esistenti, la Carta di Nizza fa parte dell'acquisizione, e ciò, prima ancora del Trattato di Lisbona, le ha conferito forza giuridica vincolante. Le istituzioni dell'Unione nel sviluppare la legislazione e la giurisprudenza comunitaria hanno fatto riferimento alla Carta. Le disposizioni della Carta sono citate nel preambolo di molti strumenti legislativi, dai Sostituti procuratori generali dal 2001, dal Tribunale di prima istanza dal 2002 e, infine, dalla Corte di Giustizia nello sviluppo della sua giurisprudenza dal 2006<sup>82</sup>.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Carta acquisisce una forza giuridica vincolante e il suo rispetto s'impone alle istituzioni dell'Unione e ai suoi Stati membri, sotto il controllo della Corte. Il Trattato di Lisbona assegna un posto centrale ai diritti fondamentali nell'Unione, aggiungendo le disposizioni sostanziali della Carta, che enunciano dei diritti, delle libertà e dei principi, alle fonti formali dei diritti fondamentali dell'Unione, concedendo a quelle il rango di diritto primario, lo stesso rango dei principi generali. Secondo l'Articolo 6§1 TUE modificato «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea il 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.» Inoltre, questo articolo ricorda l'esigenza di salvaguardare e rafforzare la totalità dell'acquisizione in materia di diritti fondamentali, compresi i principi

<sup>81</sup> Per un'analisi giuridica v. SPILIOTOPOULOS S., Avant propos, in AFEM (ed.), (2005), *Conciliare famille et travail pour les hommes et les femmes: droit et pratiques*, opera realizzata con il sostegno della Commissione europea, dei Governi francese e portoghese e delle Province di Ferrara e Potenza, Athènes, Bruxelles: Edizioni Sakoulas - Bruylant.

<sup>82</sup> La Corte ha citato la Carta per la prima volta, giudicando una domanda di annullamento delle disposizioni della Direttiva, 2003/86 (raggruppamento familiare) : CJCE 27 giugno 2006, *Parlamento c. Consiglio*, C-540/03, *Rec.*, p. I-5769.

generali e le disposizioni sostanziali della Carta che avranno lo stesso rango di questo. Esso stabilisce che *«I diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti da tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»* (art. 6§3 TUE modificato), richiamando l'articolo 6§2 TUE dente. La Carta non è certo l'unica fonte di diritti fondamentali nell'Unione. Inoltre, un'importante innovazione è introdotta dalla creazione di una base legale, che permette già da ora l'adesione dell'Unione alla CEDH (art. 6§2 TUE modificato).

Più disposizioni del Trattato di Lisbona mettono in esergo la funzione costituzionale dei principi generali/diritti fondamentali e il loro impatto nei settori d'attività interni ed esterni l'Unione. Questi principi, che venivano enunciati prima dall'articolo 6 (comma 1°) TUE come fondamenti dell'Unione e soprattutto il rispetto dei diritti dell'uomo, sono riaffermati, modificati, all'articolo 2 del TUE e vengono definiti per la prima volta come *«valori dell'Unione»*. Così facendo, il costituente europeo insiste sul patrimonio, base e destino comune, che giustifica e permette il raggruppamento all'interno di un'Unione politica. L'articolo 3 TUE modificato, al primo paragrafo assegna all'Unione lo scopo di *«promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli»* ed evidenzia nel suo quinto paragrafo che *«Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi contribuendo alla protezione dei suoi cittadini»*. Questo stesso obiettivo è ripetuto all'articolo 21§1 TUE modificato, relativamente all'attività esterna dell'Unione, che mira esplicitamente alla promozione dei suoi valori, compresi i diritti dell'uomo (sull'esempio dell'articolo 11§1 TUE precedente) e quello dell'universalità e indivisibilità di questi diritti, in riferimento alla Carta delle Nazioni Unite (sull'esempio dell'articolo 1§1 TUE precedente). Quest'articolo stabilisce che *«L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.»* (art. 21§1).

Si noti anche che il potere giurisdizionale della Corte di controllare gli atti delle istituzioni e degli organi dell'Unione e degli Stati membri è rafforzato ed esteso in materie che prima erano escluse. Grazie alla fusione dei tre pilastri dell'Unione, la competenza della Corte si estende anche al 3° pilastro<sup>83</sup> e ad una parte del 2° pilastro (Politica estera e sicurezza comune, Titolo V TUE attuale). L'articolo 19§1 TUE modificato, riprende la disposizione fondamentale dell'articolo 220 TCE relativo alla Corte di giustizia dell'UE<sup>84</sup> e alle giurisdizioni dell'Unione che essa comprende che *«assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei tratti»*. Esso ricorda che *«gli Stati*

<sup>83</sup> Ad eccezione degli atti nazionali relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza interna, in particolare per il controllo sull'uguaglianza delle misure restrittive contro persone fisiche o morali adottate dal Consiglio (art. 27(-276 TFUE).

<sup>84</sup> La corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i Tribunali specializzati.

*membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».*

In quest' economia generale dei Trattati modificati, la parità di genere<sup>85</sup> e la non-discriminazione per motivi di sesso occupano un posto preminente e sono oggetto di numerosi progressi.

*Primo*, è importante sottolineare con decisione l'inclusione della parità tra donne e uomini nell'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea modificato, che proclama i «*valori dell'Unione*», in relazione all'importanza politica e giuridica di questa «vittoria», ottenuta grazie al movimento delle donne. L'articolo 2 TUE modificato, stabilisce che «*L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini*».

Così la parità tra donne e uomini, che costituisce, come si è visto, un principio costituzionale e un diritto fondamentale dell'Unione, è esplicitamente menzionato al più alto rango dei valori inalienabili dell'identità democratica europea, che l'Unione ha lo scopo di affermare e di promuovere attraverso tutte le sue azioni, anche nelle relazioni con il resto del mondo; e questo, in quanto espressione della *dignità umana*, così come tutti i valori che proclama l'articolo 2 TUE modificato. Essa figura a fianco alla *non-discriminazione* e ad altri valori fondamentali come *il pluralismo, la tolleranza, la giustizia e la solidarietà*, e specifica il valore più generale *dell'uguaglianza* che la precede in questo stesso articolo.

Per comprendere la forza giuridica e l'effetto diretto di questa clausola, si deve notare, in primo luogo, che il rispetto dell'impegno a promuovere tutti i valori iscritti all'articolo 2 modificato, compresa la parità tra donne e uomini, condiziona l'appartenenza all'Unione. Al fine di salvaguardare l'identità democratica europea, gli articoli 7 e 49 TUE modificato, fanno riferimento all'articolo 2 modificato e riconoscono il carattere imperativo e assoluto di tutti i valori che figurano come criteri fondamentali e irriducibili del comportamento democratico degli Stati membri e «*condizioni*» *sine qua non* «*di adesione*» degli Stati che desiderano diventare membri dell'Unione. Secondo l'articolo 49 TUE modificato «*ogni Stato che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione*». L'impegno a promuovere questi valori comuni, che ne determina il consolidamento, si applica sia all'interno dell'Unione che nei riguardi di paesi terzi. La violazione di questi valori può comportare l'attivazione della procedura d'allerta e della sanzione prevista all'articolo 7 TUE, essendo gli Stati passibili di gravi sanzioni, compresa la sospensione dei diritti che derivano dall'appartenenza all'Unione. Si tratta degli articoli 7 e 49 del Trattato sull'Unione europea, applicato fino ad oggi, e confermano il «*sistema di misurazione*» del comportamento democratico assegnato all'Unione, ai suoi Stati membri e agli Stati candidati. È su queste basi giuridiche che questi sono e continueranno ad esse-

<sup>85</sup> V. PARLAMENTO EUROPEO, *Note concernant l'impact du Traité de Lisbonne sur le domaine d'action de la Commission FEMM*, del 14 aprile 2008, DG IPOL.



re giudicati, secondo criteri imperativi, il primo dei quali è il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali la parità tra donne e uomini e l'acquisizione europea in materia.

Va osservato, in secondo luogo, che la salvaguardia e il consolidamento di questi valori, inclusa la parità tra donne e uomini, costituisce un obbligo che si impone all'Unione nelle sue relazioni con il resto del mondo in tutti gli ambiti delle relazioni internazionali. Questo obiettivo trasversale, precisato come si è visto agli articoli 3§5 e 21 TUE modificato, rileva tutta l'importanza che il costituente europeo ha voluto accordare, attraverso questo duplice riferimento, ai valori che l'Unione afferma e promuove. L'articolo 21§2 TUE modificato spiega in dettaglio che «l'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale (...)». Quindi, promuovere la parità di genere come valore europeo e diritto fondamentale universale è un obiettivo che l'Unione deve perseguire nell'elaborazione e attuazione delle sue azioni esterne in tutti i settori coperti dal nuovo «Titolo V del TUE. Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune.» A questo scopo l'Unione deve vigilare sulla «coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche», come prevede l'articolo 21§3 TUE, che impone al Consiglio e alla Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e le politiche di sicurezza, di assicurare questa coerenza e di cooperare a questo scopo.

Secondo, come obiettivo trasversale dell'Unione, la parità di genere è ancora più estesa. L'obbligo dell'Unione di promuovere questo obiettivo in tutte le politiche (*mainstreaming*) è rafforzata da più disposizioni dei Trattati modificati, oltre a quelli citati. L'articolo 3§3 secondo capoverso modificato del TUE sostiene che l'Unione «combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.» Il titolo II del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dal titolo «Disposizioni di applicazione generale» dedica due articoli alla parità di genere e alla non discriminazione per motivi di sesso. L'articolo 8 TFUE modificato, che costituisce una clausola trasversale, applicabile all'insieme delle politiche dell'UE enunciate in questo Trattato, dispone che «nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne». Questo obbligo corrisponde alla *mission* che istituiva in precedenza l'articolo 3§2 del TCE ed è ancora più esteso di quanto non fosse in quest'articolo, che applicava questa *mission* alle azioni della Comunità che elencava<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Come rileva il Parlamento europeo, v. *Droits de la femme et égalité des genres: informations de base, Communication aux membres*, Commissione per i diritti della donna e per la parità di genere del PE, luglio 2009.

Inoltre, per la prima volta, la lotta alle discriminazioni, comprese quelle per motivi di sesso o orientamento sessuale, si è elevata al rango di obiettivo trasversale dell'Unione. L'articolo 10 TFUE modificato stabilisce che *«nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.»* Un articolo così trasversale non esisteva nei precedenti Trattati. Gli articoli 8 e 10 TFUE, che rappresentano disposizioni generali, hanno dunque effetti trasversali su tutte le politiche dell'Unione, comprese la politica di Giustizia e Affari Interni (GAI) e la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC).

D'altra parte, la procedura legislativa applicabile nel campo della non discriminazione è migliorata. L'articolo 19§1 TFUE dispone che *«(...) il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo procedure legislative speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».* Nel quadro di questa nuova procedura, il Parlamento deve dare la sua approvazione perché il Consiglio possa adottare un testo, mentre l'articolo 13 TCE prevedeva la semplice consultazione del Parlamento europeo. Questo miglioramento è tuttavia modesto, poiché è conservata la regola dell'unanimità.

Infine, nel quadro del Titolo X del TFUE, dedicato alla *«politica sociale»* dell'Unione, gli articoli 153 e 157 modificati riconducono la base giuridica storica dalla legislazione dell'Unione sulla parità tra donne e uomini *«per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro»*, campo nel quale *«l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri»* (art. 153§1.i). Secondo l'articolo 157§1 *«Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore».* Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria per adottare delle *«misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, ivi compreso il principio della parità delle retribuzioni per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore»* (art. 157§1). Questo articolo contiene inoltre un riferimento a misure d'azioni positive, precisando che *«Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio delle parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali.»* (art. 157§1).

Terzo, la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei bambini è elevata a diritto fondamentale e di competenza dell'Unione, il che costituisce un progresso notevole. In virtù dell'articolo 5§3 della Carta dei Diritti fondamentali *«La proibizione della schiavitù e del lavoro forzato»*, compresa *«la tratta degli esseri umani»* è assoluta. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea prevede agli articoli 79 e 83 che il Consiglio e il Parlamento deliberino conformemente alla procedura legislativa ordinaria, cioè la codecisione, per adottare misure finalizzate a lottare *«contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori»* e per *«stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità»*.

*particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni»* Quest'ambito comprende *«la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori»*. L'Unione è doppiamente abilitata a legiferare per combattere questi flagelli tanto nel quadro della sua *politica comune dell'immigrazione*<sup>87</sup> quanto della *cooperazione giudiziaria in materia penale*.<sup>88</sup> La nuova procedura legislativa è migliorata rispetto alle vecchie disposizioni del terzo pilastro, che prevedevano la semplice consultazione del Parlamento europeo. Il Trattato segna in particolare un passo in avanti in direzione dell'armonizzazione del diritto penale materiale e procedurale, richiesto dai magistrati ormai da dieci anni. Tuttavia, non si può che rilevare il fatto che questo passo si limiti a *«sfere di criminalità particolarmente grave che presentano un dimensione transnazionale»*. Ciò riduce notevolmente l'audacia di questo progresso e facilita nell'Unione il trattamento penale di un fenomeno criminale complesso come la tratta delle persone.

Quinto, il riconoscimento dell'imperativo di combattere *«tutte le forme di violenza domestica»*<sup>89</sup> come *«atti criminali»*, rappresenta una novità apportata dal Trattato di Lisbona. La Dichiarazione n° 19 annessa al Trattato, specifica che l'Unione mira a lottare contro quest'ultime *«nell'ambito dei suoi sforzi generali per eliminare le ineguaglianze tra donne e uomini»*, e *«nelle sue varie politiche»*. Essa invita gli Stati membri ad adottare *«Tutte le misure necessarie per prevenire e punire questi atti criminali e per sostenere e proteggere le vittime»*. Tuttavia, conviene precisare che questa Dichiarazione non è di natura giuridica vincolante e non costituisce una base giuridica specifica sulla quale si fonderebbe una politica dell'Unione. La lotta contro le violenze domestiche rileva delle competenze degli Stati membri.

Sesto, bisogna infine attribuire una menzione speciale alla consacrazione del *principio della democrazia partecipativa*, che implica l'associazione dei cittadini e delle loro rappresentanze al processo decisionale e illustra la volontà dell'Assemblea Costituente di avvicinare l'Unione ai suoi cittadini. Il nuovo articolo 11 del TUE stabilisce che

*«Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro*

<sup>87</sup> Articolo 79 TFUE modificato: *«1. L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani. 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislative ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori: (...) d) lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare le donne e i minori.»*

<sup>88</sup> Sull'evoluzione della legislazione in questo settore v. Proposta di decisione-quadro del Consiglio relativa alla prevenzione della tratta degli esseri umani e alla lotta contro questo fenomeno, come la protezione delle vittime, che abrogano la decisione-quadro 2002/629/JAI (COM(2009)136 finale). La tratta degli esseri umani era già stata oggetto della Convenzione Europol. D'altra parte la decisione-quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 definiva le infrazioni legate alla tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento del loro lavoro o di sfruttamento sessuale (JO L.203).

<sup>89</sup> Sull'azione dell'Unione in questo settore v. Decisione n° 779/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2007, che istituiscono per il periodo 2007-2013 un programma specifico che mira a prevenire e a combattere la violenza sui bambini, i giovani e le donne e a proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne III) nel quadro del programma generale «Diritti fondamentali e giustizia» (JO L 173 del 3.7.2007).

*opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di un' iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.»*

Queste innovative disposizioni costituiscono un progresso notevole, poiché aggiungono alle basi democratiche dell'Unione una dimensione complementare a quella della democrazia rappresentativa: la dimensione della democrazia partecipativa. Esse definiscono a livello costituzionale il ruolo della società civile e del dialogo civile con le sue associazioni rappresentative, attribuendo loro un potere consultativo essenziale per il buon governo dell'Unione. Esse sanciscono il diritto dei cittadini ad essere informati, il diritto delle associazioni di cittadini ad essere consultate, così come il diritto d'iniziativa legislativa cittadina e impongono, a questo riguardo, dei nuovi obblighi per tutte le istituzioni e organi dell'Unione. L'obbligo di intrattenere «un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni che rappresentano la società civile» costituisce certamente un progresso in termini di trasparenza, di partecipazione e di controllo democratico dell'elaborazione delle politiche dell'Unione. Tuttavia, bisogna constatare che dipende dalla buona volontà del legislatore europeo il tener conto delle opinioni della società civile o il legiferare sulla base dell'iniziativa cittadina, in assenza di un obbligo più forte, che si imporrebbe attraverso i Trattati alle istituzioni dell'Unione. La Commissione europea mantiene, in effetti, il monopolio dell'iniziativa legislativa. In ogni caso, il principio di democrazia partecipativa e la legislazione che ne deriverà, devono essere lette alla luce dei valori dell'Unione e nel caso specifico, della parità tra le donne e gli uomini. Il rispetto e la promozione di questo valore è una condizione *sine qua non* di legittimazione del dialogo civile<sup>90</sup>. Esso impone l'uguale partecipazione delle donne, degli uomini e delle associazioni rappresentative delle donne al dialogo civile, nonché la considerazione della dimensione della parità di genere in tutte le proposte o iniziative cittadine che ne derivano.

Nonostante questi progressi non bisogna tuttavia sottovalutare i limiti della volontà del costituente europeo. Importanti proposte di emendamento dei Trattati, presentati dal movimento delle donne alla Convenzione sull'Avvenire dell'Europa e ai capi di Stato e di governo, non hanno avuto esito positivo.

*Primo*, non si può che deplorare l'assenza di garanzie a livello dell'Unione «*del diritto alla maternità liberamente scelta*». Eppure la loro esplicita formulazione è stata richiesta insistentemente tanto nelle disposizioni della Carta di Nizza che in quelle del

<sup>90</sup> V. DIMITROULIAS C. S., Intervento come rappresentante dell'AFEM alla Conferenza «*Démocratie participative et Constitution européenne*», organizzata dalla CESE, l'8 e il 9 marzo 2004, a Bruxelles, v. <http://www.esc.eu.int/pages/en/acs/SCO/docs>; v. anche «*Première Contribution de l'AFEM à la période de réflexion sull'«Avenir de l'Europe* » il 7 novembre 2005.

Trattato costituzionale, al fine di ottenere una base giuridica che permetta all'Unione di legiferare in materia e d'imporre il rispetto di questo diritto agli Stati membri. Per l'opposizione di alcuni Stati come l'Irlanda, lo *status quo* è quindi mantenuto. L'articolo 2 della Carta dei diritti fondamentali relativo al «*Diritto alla vita*» si basa sull'articolo 2(1) della CEDH e ha lo stesso senso e la stessa portata di quest'ultimo. Le diverse interpretazioni che ne sono state date dai tribunali nazionali e dalla Corte di Strasburgo, così come le legislazioni nazionali divergenti, continuano quindi ad essere applicate, anche per ciò che riguarda il divieto di aborto da parte di alcuni Stati, come l'Irlanda, Malta, la Polonia e il Portogallo.

*Secondo*, allo stesso modo, non sono state prese in considerazione le proposte che miravano a fissare nel Trattato «*la parità di partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale*», attraverso l'introduzione di basi giuridiche specifiche per la legislazione dell'Unione. Tuttavia questo principio «*è l'espressione dell'obbligo positivo dell'Unione e dei suoi Stati membri di promuovere la parità reale delle donne e degli uomini in ogni settore, quali imposte dal Trattato di Lisbona e dalla Carta dei diritti fondamentali*». Perché quest'obbligo sia effettivamente assolto, è urgente, da un lato, che le istituzioni competenti dell'Unione adottino una Raccomandazione che spinga gli Stati membri a prevedere nelle loro legislazioni che le donne e gli uomini siano rappresentati in modo equilibrato nelle liste elettive al Parlamento europeo; d'altra parte che il principio di partecipazione equilibrato delle donne e degli uomini ad ogni organizzazione, politica o d'altro tipo, in tutti i settori e ad ogni livello, nell'Unione e negli Stati membri, sia iscritto in ogni strumento giuridico di pertinenza dell'Unione; che questo principio si debba applicare obbligatoriamente in tutti i casi di istituzione di una istanza dell'Unione o nazionale o di rinnovamento del mandato dei suoi membri. In assenza di tali disposizioni vincolanti, l'applicazione di questo principio rileva, quindi, sempre disposizioni del diritto di ciascuno degli Stati membri. Si assiste quindi a una femminilizzazione molto modesta, a tratti ridicola, del potere legislativo ed esecutivo europeo (con 34,9% dei deputati eletti nel 2009 e il 33,30% delle donne Commissarie nel 2009-2014).<sup>91</sup>

*Terzo*, sebbene la parità tra donne e uomini non sia limitata al campo sociale, nel Trattato di Lisbona si omettono alcuni obiettivi sociali fondamentali precedentemente proclamati dalla Corte, dal Trattato e dalla strategia di Lisbona, come il miglioramento della «*qualità di vita*» e della «*qualità del lavoro*». Se questa omissione non può alterare il carattere dell'Unione, essa rischia tuttavia di limitare le possibilità di arricchire la sua legislazione sociale.

*Quarto*, a ciò si aggiunge che né la Convenzione, né la CIG hanno esteso l'esigenza prioritaria, espressa costantemente dalle associazioni delle donne come dall'insieme delle organizzazioni della società civile e dalle grandi famiglie politiche del Parlamento eu-

<sup>91</sup> V. le proposte dell'AFEM alla vigilia delle elezioni europee nel giugno 2009 e DIMITROULIAS C. S. (2009), «*Une féminisation modeste des pouvoirs législatif et exécutif européens La triste exception de l'Europe méridionale*», in *La Gazette de l'AFEM*, N° 52, p. 4.

ropeo<sup>92</sup>, di adottare la legislazione dell'Unione a maggioranza qualificata, al fine di poter combattere ogni tipo di discriminazione.

*Quinto*, si noti, inoltre, l'elemento discriminatorio introdotto nel dialogo civile dall'articolo 17 del TFUE, secondo cui «*Riconoscendo l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni (non confessionali)*». Questo articolo, introdotto a seguito di una forte pressione della diplomazia del Vaticano, si distingue dall'articolo sulla *democrazia partecipativa* senza alcuna valida giustificazione, se questa non è la natura divina della «rappresentatività!»<sup>93</sup> In ogni caso questa disposizione non rimette in discussione il carattere laico dell'Unione, sebbene i valori promossi nel quadro di questo dialogo dalla Chiesa, fortemente discriminatori nei riguardi delle donne, rischiano di essere contrari, in alcuni casi, ai valori e ai diritti fondamentali dell'Unione, tra cui la parità tra donne e uomini.

*Sesto*, ancora più grave, i tentativi, riusciti, di mettere di nuovo in discussione il contenuto della Carta di Nizza, sistematicamente intrapresi dal Governo britannico, che non voleva vedere inserita la Carta di Nizza nel Trattato Costituzionale europeo. Sotto la sua instancabile pressione, la Convenzione europea, andando oltre il suo mandato, ha apporato delle modifiche in apparenza «falsamente anodine» alle disposizioni generali della Carta di Nizza, definendo pubblicamente il «prezzo da pagare» per la sua inclusione nel Trattato costituzionale. Queste modifiche non sono in accordo né con l'*acquisizione* europea in materia di diritti fondamentali, né con il sistema giuridico dell'Unione. Esse stabiliscono intenzionalmente una differenziazione tra «i diritti» e «i principi», al fine di ridurre la forza vincolante dei principi sociali, contravvenendo così allo spirito e alla lettera della Carta, in particolare al principio di indivisibilità dei diritti affermati da questa. La CIG ha aggiunto altre modifiche nello stesso senso<sup>94</sup>. La Carta che il Trattato di Lisbona eleva al rango di Trattato dell'Unione è dunque una Carta modificata. Le sue modifiche tentano di guidare l'interpretazione giudiziaria delle disposizioni sostanziali della Carta in senso restrittivo, in particolare, escludendo l'effetto diretto dei principi che essa enuncia e riducendo la loro invocabilità. Sebbene esse non possano influenzare la giurisprudenza della Corte guardiana del diritto, esiste il rischio che esse creino a livello nazionale una confusione nociva alla protezione dei diritti, in particolare dei diritti sociali, che sono in tutto e per tutto diritti fondamentali<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> CONV 829/03.

<sup>93</sup> Sulla mobilitazione della società civile, compresa l'AFEM su questo tema, [www.humanism.be/francais/03dernouv.htm](http://www.humanism.be/francais/03dernouv.htm)

<sup>94</sup> V. in particolare la testimonianza storica del Deputato europeo, membro della Convenzione Olivier DUHAMEL (2003) *op. cit.*; e i commenti di Guy BRAIBANT, Vice Presidente della Convention che ha elaborato la Carta, in AFEM (2005), *op. cit.*; v. anche GREEK NATIONAL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS "Resolution of the Commission, at its plenary session, on item No7 of the agenda of the 30<sup>th</sup> October 2003, Athens in <[www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)>.

<sup>95</sup> Per un'analisi giuridica femminista approfondita della Carta dei Diritti fondamentali e delle conseguenze delle sue modifiche v. in particolare KOUKOULIS-SPILIOTOPOULOS S. « Les droits sociaux : droits proclamés ou droits invocables. Un appel à la vigilance », in FAVREAU B. (dir.) (2010), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Institut des Droits de l'Homme des Avocats Européens, Bruxelles: Bruylant.

*Last but not least*, un Protocollo annesso ai Trattati esonera il Regno Unito e la Polonia dall'applicazione della Carta («*opting out*»). Si noti che il Governo Polacco, vocando una interferenza di carattere morale e, in particolare, il timore di vedere messo nuovamente in discussione il divieto nazionale all'aborto, sotto l'effetto della Carta, ha proposto nell'estate 2007 un progetto di Dichiarazione, riaffermando il diritto degli Stati membri dell'Unione a legiferare nel campo della moralità pubblica del diritto di famiglia e in quelli della protezione della dignità umana e del rispetto dell'integrità fisica e morale! La gravità dell'esonero concesso è stata denunciata, andando a rappresentare sul piano politico una crepa nell'ordine costituzionale europeo, il che fa sì che incomba il pericolo di un'Europa dei diritti fondamentali «a scelta». Sul piano giuridico, tuttavia, questa non è che una finzione, poiché, fin quando questi Stati faranno parte dell'Unione, continueranno ad essere uniti da tutti i diritti fondamentali riconosciuti dal diritto scritto o giurisprudenziale dell'Unione, compresa la Carta, ogni volta che agiranno nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione, come specifica l'articolo 6§3 TUE modificato.

### *III. A mo' di epilogo: Quale avvenire per l'acquisizione?*

#### *Minacce ai diritti universali delle donne in un'era di crisi globale*

Questa breve storia della parità di genere e dei diritti fondamentali delle donne è ricca di insegnamenti da più punti di vista. Essa mette in evidenza l'avvento dei diritti universali legati alla persona umana, tra cui la parità tra donne e uomini e i diritti delle donne, che beneficiano oggi di un approccio allo stesso tempo prioritario e globale e di uno statuto preminente nell'ordine giuridico internazionale ed europeo, essendo definiti contemporaneamente come diritti soggettivi, prerogative individuali e valore politico, su cui riposano questi ordini. Il contributo principale fornito dal sistema internazionale sta nel fatto che i diritti umani che esso proclama, tra cui sono compresi i diritti delle donne, possono e devono opporsi allo Stato in tutto il mondo, qualsiasi sia il regime politico di un paese, o le esigenze collettive di nazioni, comunità, culture, tradizioni o religioni. L'Unione europea è allo stesso tempo investita di un forte obbligo costituzionale: salvaguardare e promuovere ovunque politiche sul suo territorio e nelle sue relazioni con il resto del mondo, la democrazia e i diritti umani, tra cui la parità di genere e i diritti fondamentali delle donne, valori essenziali all'identità democratica europea e del modello sociale europeo. Non si tratta di una scelta, ma di un obbligo che s'impone all'insieme delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione non si può ridurre a un'organizzazione internazionale ordinaria, ad un'unione di Stati o a un mercato libero, ma costituisce un'unione politica basata su dei valori e delle norme universali vincolanti. La dignità della persona umana, membro della società politica europea e non solo soggetto economico, è posta come valore supremo dell'Unione e diventa l'orizzonte delle sue attività, il punto focale verso il quale essa converge. Essa esprime la sua ragion d'essere, e mette in evidenza il suo fondamento profondo.

Tuttavia, oggi in Europa come in tutto il mondo le minacce che pesano sull'avvenire stesso di questi diritti sono tali che si pone il problema di sapere: «l'aggettivo universale ha ancora un senso?»<sup>96</sup> Siamo entrati in «un'era di distruzione radicale» di questi diritti? Dopo mezzo secolo di integrazione europea, di fronte alla seria sfida della mondializzazione, di cui la crisi economica mondiale è parte, che colpisce in pieno l'Unione europea e i suoi Stati membri, o ancora di fronte alla crescente potenza degli integralismi religiosi e identitari di ogni tipo, dell'etnocentrismo, della sovranità, così come del relativismo culturale, che serve spesso a giustificare questi ultimi, è grande la tentazione di un ripiegamento su di sé, di un ritorno ad un Europa degli Stati, in direzione di un liberalismo dei mercati fuori controllo e di valori reazionari contrari ai valori universali della modernità. In questo contesto, l'Unione deve affrontare una sfida che non ha precedenti nella sua storia. Non si tratta più solo di applicare concretamente, ma anche di salvaguardare e di difendere al suo interno e nel resto del mondo la ricca acquisizione europea di diritti fondamentali, essenziale per l'Unione, senza sacrificare questi diritti, in particolare i diritti sociali e i diritti delle donne, per motivi d'urgenza o di opportunità. L'avvenire delle norme del diritto internazionale ed europeo, dei diritti fondamentali e più che mai nelle mani delle donne e degli uomini, che attraverso la loro azione e le loro lotte collettive possono e devono invocare i loro diritti ed esigere il rispetto effettivo, la salvaguardia e lo sviluppo da parte di tutte le autorità pubbliche, in particolare da quelle giuridiche. La lotta per i diritti universali delle donne risiede in una pressante e rivoltante attualità.

*A. Relativismo culturale e religioso, sovranità e crescita del potere degli integralismi. I più antichi nemici dell'universale*

La minaccia che il relativismo culturale e religioso rappresenta per i valori e i diritti universali è la prima, la più grave e la più antica preoccupazione delle istituzioni internazionali<sup>97</sup> e delle organizzazioni del movimento delle donne e della società civile.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Secondo ARBOUR L., Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo *Le Monde* del 28 giugno 2008.

<sup>97</sup> V. APCE, Risoluzione 1464 (2005), *Donne e religione in Europa*, adottata il 4 ottobre 2005 (26<sup>a</sup> seduta)

<sup>98</sup> Sull' opposizione delle religioni ai diritti umani delle donne, v. in particolare UNRISD, United Nations Research Institute for social développement, marzo 2009, *Religions Ally threat or just religion*, Draft working document (Phillips, A.), AMNESTY INTERNATIONAL, Sezione francese, *Droits humains et religions, Les Femmes, document public de la Commission «Philosophies et Religions»* (PhiR), febbraio 2006, in <[www.amnesty.asso.fr](http://www.amnesty.asso.fr)>; LOBBY EUROPEEN DES FEMMES, *La religion et les droits humains des femmes*, Presa di posizione del 27 maggio 2006 in <[Sisyph.info](http://Sisyph.info)> 30 maggio 2007. V. anche in una prospettiva accademica femminista le analisi di ACKERMAN D. (1992), «Women, human rights and religion: A dissonant triad», *Journal for the Study of Religion*, 5 : 65-82.; BESIS, S. (1992), « Touche pas à ma déclaration », in *Le courrier de l'Unesco* : 27; BREMS E. (1997), « Enemies or allies ? Feminism and cultural relativism as dissident voices in human rights discourse », in *Human Rights Quarterly*, 19, 1, (s.p.); BUNCH Ch., «Transforming human rights from a feminist perspective», in PETERS J., et WOLPER A. (dir.) (1995), *Women's Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives*, New York, Routledge; DANGUILAN M. (1997), *Women in Bracket: A Chronicle of Vatican Power and Control*. Pasig City, The Philippine Center for Investigative Journalism; HOWLAND C. (dir.) (1999), *Religious Fundamentalisms and the Human Rights of Women*, New York, St-Martin's Press; MAYER A. (1995), *Islam and Human Rights: Tradition and Politics*, London, Pinter; MOGHADAM V. (1996), « The Forth World Conference on women: Dissension and consensus », in *Indian Journal of Gender Studies*, 3, 1: 93-102; OKIN-MOLLER S. (1998), « Feminism, women's human rights and cultural differences », in *Hypatia*, 13, 2 : 32-52 ; COUTURE D. (2003), «Droits des femmes et religions: Analyse de quelques dis-



Questo è il motivo per cui l'insieme degli strumenti del diritto internazionale e regionale citati, nel sancire il carattere universale e non negoziabile dei diritti della persona umana, tra cui la parità di genere, rifiutano sistematicamente il relativismo culturale ed affermano che il rispetto della diversità culturale e storica degli Stati non è assoluta, ma strettamente connessa al rispetto della dignità umana, dei diritti universali e, in particolare, dei diritti delle donne. Questi strumenti di cui si avvalgono i popoli e gli individui di tutte le culture, escludono categoricamente che le tradizioni o i costumi etnici, culturali e religiosi possano essere invocati per impedire l'esercizio dei diritti della persona umana, tra cui la parità di genere, e che le violazioni di questi diritti, come le discriminazioni e le violenze di ogni forma dovute all'appartenenza di genere, siano giustificate dalle tradizioni e dai costumi sociali, culturali, religiosi o di altro tipo. Essi esigono, come si è visto, che gli Stati adottino tutte le misure adatte ad eliminare queste gravi minacce ai diritti della persona umana, in particolare a quelli delle donne. Tuttavia all'alba del XXI secolo, è sempre in nome del rispetto di un diritto alla differenza delle culture, della sovranità degli Stati e dell'autonomia delle religioni, che si rifiuta l'universalità dei diritti umani delle donne e che sono accettati tutti gli eccessi e tutti gli abusi contro le donne, legittimati dalla cultura, dalla tradizione, dal costume o dalla religione. È in nome dei valori culturali e religiosi che le norme internazionali sulla parità di genere e di non-discriminazione nei confronti delle donne sono ancora oggi rifiutate da un gran numero di Stati. La parità di genere resta il valore universale più contestato nelle relazioni internazionali degli Stati. Questa tendenza è aggravata dalla crescente potenza dei fondamentalismi religiosi di ogni tipo, dei quali le donne sono le prime vittime. A tal proposito, riportiamo la testimonianza e l'appello sconvolgente del dottor Taslima Nasreen, figura emblematica: *«La mia testa è in palio. A causa degli integralisti, sono oggi costretto a un nuovo esilio. (...) La religione è la fonte del fondamentalismo. Ora nessuna religione predica l'uguaglianza tra gli uomini e le donne. Tutte sono ostili alle donne. Ci sono religioni che incoraggiano l'oppressione delle donne, che impediscono loro di godere degli stessi diritti degli uomini. Esse perpetuano il sistema patriarcale, incompatibile con la libertà delle donne. (...) I fondamentalisti aumentano anche in Europa. Non solo gli integralisti musulmani, ma anche gli integralisti cristiani. (...) Se non mettiamo un freno a questa espansione dei fondamentalisti, se li lasciamo agire senza controllo (...), potrebbero verificarsi regressi di civiltà»<sup>99</sup>. I tentativi oscurantisti orchestrati e talvolta violenti, che nuocciono principalmente ai diritti delle don-*

---

cours islamiques et catholiques», in *Studies in Religion / Sciences Religieuses* 32/1-2 : 5-18; Corporation Canadienne des Sciences Religieuses «La religion: un frein à l'égalité hommes/femmes?», numero tematico degli Archives de sciences sociales des religions, N° 95, luglio-settembre 1996; LAUTMAN F. (1997), (ed. Ni Eve ni Marie: lutes et incertitudes des héritières de la Bible, Ed. Labor et Fides ; «Femmes et religions», Numéro 2, Volume 1995 di CLIO, Éd. Presses universitaires du Mirail, 1995; LAMLOUN O. (1998), «Les Femmes dans le discours islamiste», in *Confluences Méditerranée*, N°27 Automne 1998; ROY M., «Les femmes, le féminisme et la religion» [http://www.mediterraneas.org/article.php?id\\_article=77](http://www.mediterraneas.org/article.php?id_article=77); Chraïbi K. «Charia, droits des femmes et lois des hommes», venerdì 11 maggio 2007 in <<http://oumma.com/Charia-droits-des-femmes-et-lois>>; VIANÈS M., «Religions, femmes et fondamentalismes», Sisyph.info, 30 maggio 2007; TRONCQ H., «Jean Paul II compare avortement, nazisme et communisme», *Le Monde* del 24 febbraio 2005.

<sup>99</sup> NASREEN T., «Aucune religion ne prône l'égalité entre les hommes et les femmes», 10 aprile 2009, [http://www.ufal.info/media\\_flash/2,article,567](http://www.ufal.info/media_flash/2,article,567).

ne, si moltiplicano, mostrandosi a tutti i livelli come i segni sempre più numerosi di una nuova destabilizzazione anti-democratica dei valori e dei diritti universali sanciti dal diritto internazionale, europeo e dalle Costituzioni degli Stati. Di fronte a questi tentativi, le posizioni relativiste, naturali o intenzionali che siano, secondo le quali non tutte le persone vogliono, possono o devono avere accesso agli stessi diritti umani in relazione alla loro cultura o alla religione, pronte a liquidare i diritti umani, in primo luogo quelli delle donne per la pace sociale, e, in tal senso, le concessioni dei poteri pubblici nazionali ma anche delle istituzioni internazionali, possono apparire episodiche e isolate, quando al contrario «tessono la trama di una pesante rinuncia».<sup>100</sup>

Di conseguenza, nella maggior parte degli stati del mondo la parità tra donne e uomini resta lettera morta. La lista delle pratiche contrarie ai diritti umani delle donne, che in alcuni paesi sono consentite dalla legge e in altri sono più forti della legge, è lunga: la condanna a morte per lapidazione, per relazioni sessuali al di fuori del matrimonio, escissioni e mutilazioni genitali, morte per il mancato pagamento della dote, danni provocati dall'uso di acidi, poligamia, matrimoni forzati e matrimoni di bambini o mutilazioni di donne che danno alla luce delle figlie, esclusione delle donne dall'istruzione, statuto di subordinazione e di tutela nelle famiglie, divorzio e ripudio, regole di custodia dei figli, patrimonio e proprietà, crimini massicci contro le donne, come i massacri e le violenze sessuali, lavoro minorile, tra cui lavoro domestico in condizioni di schiavitù. Queste pratiche d' altri tempi, evidenziano la crepa maggiore del diritto internazionale: quella dell'effettività dei diritti umani, che restano morti per milioni di donne e non si traducono affatto o si traducono poco nell'organizzazione di molti Stati.

Nonostante la moltiplicazione delle convenzioni dell'ONU o regionali a carattere vincolante e degli organi di controllo indipendenti o giurisdizionalmente incaricati di vegliare sull'applicazione dei Trattati, numerosi Stati restano ostili a questi interventi regolatori. «*L'improvvisa espansione dei diritti dell'uomo può prendere forme sottili quando uno Stato che sembrava rispettare le regole ratificando un testo internazionale utilizza in modo abusivo la tecnica delle riserve in realtà per nazionalizzare il testo. Strategia per rifiutare l'universalità e per al tradizionale ognuno per sé*»<sup>101</sup>. Ciò è particolarmente evidente per quanto concerne la CEDAW, che nella sua dottrina condanna «*le troppe dichiarazioni dello stato (...), che, con il pretesto delle tradizioni culturali portano a svuotare di senso e contenuto gli impegni degli stati*»<sup>102</sup>. La CEDAW, ratificata da 186 Stati, vede la sua applicabilità limitata dalle riserve di 51 paesi di tutti i continenti del nord e del sud con il caso particolare dei paesi islamici, maestri in questo campo<sup>103</sup>. A queste riserve si aggiungono 23 dichiarazioni interpretative, mentre la vo-

<sup>100</sup> FOUREST C. (2009), *La tentation obscurantiste*, Grasset; NASREEN T. et FOUREST C. (2010), *Libres de le dire*, Flammarion; v. anche BARNAVI E. (2008), *L'Europe frigide*, André Versaille.

<sup>101</sup> Secondo l'espressione di DELMAS MARTY, M. (1999), «L'universalità dell'immediato dopo guerra di fronte all'universalità di oggi», colloque de la CNCDH, Paris: La Documentation française.

<sup>102</sup> Come sottolinea COHEN JONATAHN G. «Les réserves dans les traités relatifs aux droits de l'homme, nouveaux aspects européens et internationaux», in *Revue générale de droit international public*, 1996.

<sup>103</sup> L'Algeria, l'Arabia Saudita, il Bangladesh, l'Egitto, gli Emirati Arabi, l'Iraq, la Libia, la Malesia, il Marocco, la Mauritania, il Qatar, la Siria rifiutano alcuni articoli poiché, come hanno esplicitamente dichiarato, essi non sono conformi alla *charia* o al Corano e alla Sunna. Anche Israele rifiuta due articoli per motivi religiosi.

lontà politica degli Stati è quasi assente, quando si tratta di ratificare il protocollo aggiuntivo alla CEDAW.

Anche in Europa, in palese contraddizione con le Costituzioni nazionali e con la CEDH (art. 14), sono numerose le Convenzioni bilaterali che gli Stati europei firmano e integrano nel loro diritto interno<sup>104</sup>, applicando i codici di statuti personali, familiare e leggi di altri Stati, che in quanto fondati sul diritto islamico sono fortemente discriminatori riguardo alle donne. Così anche le donne europee d'origine immigrata<sup>105</sup> con doppia nazionalità non sono tutelate allo stesso modo delle cittadine «d'origine» europea e i teri pubblici e nazionali si dichiarano impotenti rispetto alla possibilità di regolare i flitti legali che le riguardano. In virtù della loro appartenenza etnica o della loro supposta appartenenza religiosa, queste donne sono escluse dai valori e dai diritti nazionali essenziali dell'ordine giuridico europeo e l'inerzia degli stati europei è generale allorché si tratta di conformarsi a quest'ordine attraverso l'abrogazione delle Convenzioni bilaterali che sono contrarie ai suoi fondamenti. Inoltre, gravi violazioni dei diritti fondamentali delle donne, come i casi stringenti di marginalizzazione, di matrimoni forzati, di mutilazioni genitali femminili e di crimini d'onore, si perpetuano ancora oggi in alcune comunità di migranti in Europa, mettendo in scacco l'applicazione delle leggi e rendendo il compito delle autorità politiche e giuridiche molto difficile.

Nei contesti internazionali, l'opposizione ai diritti delle donne, espressa da discorsi fondati esplicitamente su motivazioni religiose, risale agli anni 90. Fin dalla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite al Cairo sulla popolazione e lo sviluppo del 1994, che riconosceva il rafforzamento dei mezzi d'azione e di autonomia delle donne come una condizione essenziale al fine di uno sviluppo duraturo e riaffermava il diritto di scelta delle donne in materia di procreazione, e ancor di più in occasione della Conferenza mondiale sulle donne a Beijing del 1995 e dell'adozione del suo piano d'azione internazionale. Alcuni Stati tra cui, primi tra tutti, la Santa Sede e l'Iran, difendono la priorità delle religioni e delle culture particolari rispetto all'universalità dei diritti delle donne e limitano, attraverso le loro riserve, l'autonomia e la libertà d'azione delle donne, in particolare nel campo della salute genesica e sessuale, in linea con una certa concezione della famiglia. Da allora un numero di rappresentanti degli Stati europei all'ONU e delle organizzazioni non governative femminili continuano a mettere in guardia l'opinione pubblica rispetto *«alla presenza di alcuni gruppi di pressione religiosi ultra conservatori, identificati come integralisti, che cercano di esercitare un'influenza, ad esempio all'interno dell'Unione europea e delle Nazioni unite, in particolare in occasione della sessione annuale della Commissione sulla condizione della donna, contrastando i diritti acquisiti a fatica nel corso del tempo e che consentono l'uguaglianza delle donne e la loro autonomia»*<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> V. ad esempio gli accordi bilaterali tra la Francia e i tre Paesi del Maghreb e l'art. 3 del Codice Civile francese. Alcune convenzioni riconoscono il diritto al ripudio o la poligamia, conformemente agli statuti personali di un certo numero di paesi del Maghreb, del Medio Oriente, dell'Africa e dell'Asia.

<sup>105</sup> AFEM, ADFM, AFTURD, Dichiarazione congiunta su "la condizione delle donne migranti all'interno del Partenariato euromediterraneo", 15 ottobre 2008 e workshop relativo co-organizzato all'interno del Forum civile Euromed 2008 tenutosi a Marsiglia, v. Atti del Forum.

<sup>106</sup> CLEF, Conferenza stampa «All'ONU, la religione erode i diritti delle donne», 13 gennaio 2011.

Oggi, all'interno delle Nazioni Unite bisogna constatare una «*strisciante regressione*» dei diritti delle donne, una rinuncia dei paesi occidentali di fronte alle offensive religiose e agli attentati alla laicità e un ruolo sempre più significativo dell'Organizzazione della conferenza islamica (OCI), unico gruppo d'influenza dell'ONU a carattere religioso, che raggruppa 57 stati membri, senza dimenticare la sempre maggiore influenza ortodossa in Russia o Ucraina, né il peso crescente delle Chiese nell'America del Sud. Secondo Il Servizio dei diritti delle donne del Governo francese: «*è vero che la situazione è sempre più difficile; assistiamo effettivamente alla crescente potenza della concorrenza islamica, sempre più disinibita nel valorizzare il relativismo culturale.*». Questo relativismo impregna sempre di più i testi dell'ONU, come emerge dalla risoluzione contro la diffamazione delle religioni adottata dal Consiglio dei diritti dell'uomo il 28 marzo 2008<sup>107</sup>, dalla quale deriva che ogni critica all'islam, femminista o laica, possa essere incriminata in quanto islamofoba<sup>108</sup>. Oggi il pericolo tocca il suo punto più alto con il fallimento della Commissione sullo Statuto delle Donne che, al momento della sua 56<sup>a</sup> sessione dal 27 febbraio al 15 marzo 2012, non è riuscita a raggiungere conclusioni unanimi e a tracciare le linee direttrici sulla parità di genere per gli anni a venire, a causa di una minoranza di Stati tra cui l'Iran, la Santa Sede, la Russia o gli Stati Uniti, che si oppongono ai diritti delle donne esistenti, sulla base di argomentazioni di tipo religioso, culturale e tradizionale. Ciò mostra «*il serio rischio per i diritti umani e in particolare per i diritti delle donne all'interno delle Nazioni Unite*», come denuncia, per iniziativa dell'AFEM e della Fondazione Marangopoulos per i Diritti dell'Uomo,<sup>109</sup> la Conferenza delle Organizzazioni Internazionali Non-Governative del Consiglio d'Europa, mentre è in fase di preparazione 5<sup>a</sup> Conferenza mondiale sui diritti delle donne (Beijing + 20).

Questo relativismo culturale, incompatibile con i diritti umani, si ritrova allo stesso modo in seno al Consiglio d'Europa. Il dibattito sul burqa ne è la dimostrazione più chiara. Effettivamente il 2010 è stato segnato da una serie di iniziative dei poteri pubblici nazionali in molti Stati e municipalità europee, concernenti la proibizione totale o parziale di portare il burqa, nonostante la minaccia terrorista: il Belgio, la Francia, l'Italia, la Spagna, in particolare la municipalità di Barcellona<sup>110</sup>. Allo stesso tempo, il Commissario ai diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, all'epoca Thomas Hammarberg, affermava, in occasione della giornata della donna 2010, che il divieto del burqa non liberava le donne oppresse, ma rischiava, al contrario, di aggravarne l'esclusione all'interno delle società europee. L'APCE adottava da parte sua la risoluzione «*L'islam,*

<sup>107</sup> Risoluzione adottata con 21 voti favorevoli, 10 contrari e 14 astensioni. Quando i Paesi membri dell'UE vi si opposero, l'OIC ottenne la maggioranza con il sostegno di Cuba, Russia e Cina.

<sup>108</sup> SAADA J., «ONU- Verso un delitto di "diffamazione delle religioni"», Sisyph.info, 2 giugno 2007.

<sup>109</sup> V. FONDATION MARANGOPOULOS, Dichiarazione del 28 maggio 2012 e CONFERENZA DELLE ONG DEL COE, Raccomandazione, «La parità di genere. Valore, principio e diritto universale fondamentale da rispettare e da promuovere in tutti i campi», adottata il 27 giugno 2012.

<sup>110</sup> V. il Belgio dove la Camera dei Deputati si è pronunciata fin dal 30 aprile 2010 in favore di un divieto generale; la Francia dove il dibattito pubblico ha portato all'adozione della legge n° 2010-1192 dell'11 ottobre 2010, che proibisce «di nascondere il viso nei luoghi pubblici», entrata in vigore con la Circolare del 2 marzo 2011; o ancora l'Italia dove il Presidente del Parlamento si è pronunciato a favore del divieto generale fin dal settembre 2010; e la Spagna dove la municipalità di Barcellona ha applicato per prima il divieto.

V. <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023654701&dateTexte=&categorieLien=id>>.

*l'islamismo e l'islamofobia in Europa» del 23 giugno 2010, la quale, riconoscendo che «il burqa è un sintomo dell'islam radicale e della disegualianza tra le donne e gli uomini col pretesto dell'islam» considerava «che l'islamismo non può essere combattuto attraverso una proibizione dei simboli dell'estremismo (§62)»<sup>111</sup> Queste considerazioni sono in evidente contraddizione con gli obblighi che, in materia di parità tra donne e uomini e di eliminazione delle pratiche tradizionali contrarie alla sua realizzazione, la comunità internazionale impone all'insieme dei suoi attori in forza dei suoi trattati fondatori, ispirando anche la CEDH, come sottolinea il suo Preambolo. È per questo che la Risoluzione dell'APCE è stata denunciata dalle numerose OING femminili che fanno parte della Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa in occasione della tavola rotonda del 22 giugno 2010, tenutasi su questo tema<sup>112</sup>. Nelle democrazie occidentali, i tentativi recenti fatti «affinché le leggi religiose (per definizione inalterabili, immutabili e imposte in nome di Dio a delle popolazioni supposte credenti) prendano il sopravvento sulla legge comune (per definizione votata, cioè modificabile per volontà del popolo)»<sup>113</sup> sono allarmanti. L'ondata invade l'Europa, dove, ad esempio, l'Inghilterra permette che si costituiscano dei corsi di “giustizia tradizionale” che in alcuni casi sostituiscono la giustizia legale del Regno. Qui, l'arcivescovo di Canterbury nel febbraio 2008 dichiarava inevitabile introdurre alcuni aspetti della sharia nella società e invitava il diritto britannico ad apprendere la legge islamica con spirito aperto e lungimiranza. Uno dei personaggi più in vista della alta Corte d'Inghilterra, Lord Philips de Worth Matravers, in un discorso pronunciato a Whitechapel, osservava che i principi della sharia possono essere utilizzati nella mediazione o in altre forme di regolamenti extragiudiziari dei diversi. Mentre in Canada le manifestazioni dell'8 settembre 2005 chiedevano una «legge secolare per tutti», si trattava di militanti femministe e laiche della cultura musulmana che si mobilitavano per rifiutare una tale regressione, sotto il motto «*One law for all*».*

L'influenza delle argomentazioni e gli interessi degli apparati religiosi è spesso tale da ostacolare l'applicazione dei diritti delle donne garantiti dalla Costituzione e la legge di Stato. Uno degli esempi più sorprendente è quello dell'Italia dove la pratica di interruzione di gravidanza garantita dalla legge dello Stato, è a tutt'oggi rifiutata dalla grande maggioranza dei medici, che ricorrono all'obiezione di coscienza, con conseguenze drammatiche per le donne. A tal proposito, è importante sottolineare che il Comitato dei diritti sociali del Consiglio d'Europa ha dichiarato ricevibile il 22 ottobre 2012 un Ri-

<sup>111</sup> V. APCE, Rapporto della commissione sulle pari opportunità tra uomini e donne della deputata turca Nursuna MEMECAN (ADLE) e Rapporto della commissione cultura realizzato dal deputato danese Mogens JENSEN (GS), secondo il quale «i Paesi europei devono trovare un giusto equilibrio tra il fatto di lasciare libertà alle donne musulmane di portare il foulard o il burqa quando lo fanno per convinzione e la necessità di proteggere quelle che sono forzate a farlo dai loro genitori, dai loro mariti, dalla loro famiglia o sotto la pressione dei loro pari. Il divieto generale potrebbe avere degli effetti perversi e incitare le famiglie e la comunità musulmana a fare pressione sulle donne (§61)».

<sup>112</sup> V. LA CONFERENZA DELLE OING DEL CONSIGLIO D'EUROPA, DIMITROULIAS C. S., intervento a nome del Gruppo trasversale Parità tra donne e uomini, tavola rotonda «La Burca symbole d'oppression ou affirmation identitaire », del 22 giugno 2010, Strasburgo. V. anche FONDAZIONE MARANGOPOULOS, Dichiarazione «*Burqa et droits de l'Homme*».

<sup>113</sup> SIAWI, «La laïcité est l'affaire des femmes - Appel contre les résolutions de l'ONU sur la "diffamation des religions"», Sisyph.info, 2 giugno 2007.

chiamo collettivo contro l'Italia<sup>114</sup> depositato dalla Federazione internazionale della Pianificazione Familiare – Rete europea e ha deciso di trattarla come prioritaria alla luce della gravità delle sue affermazioni. In effetti, questo Reclamo denuncia la violazione da parte dello Stato italiano del diritto delle donne alla salute e alla non-discriminazione, garantiti dalla Carta sociale europea (Articolo 11 letto da solo o combinato con l'Articolo E), a causa di una insufficiente protezione del diritto d'accesso alle procedure di interruzione di gravidanza. Più precisamente, la formulazione dell'articolo 9 della legge n° 194 del 1978 sull'aborto, che regola anche l'obiezione di coscienza dei medici relativamente all'interruzione di gravidanza, viola la Carta sociale europea, perché non tutela il diritto di accesso alle procedure d'interruzione di gravidanza. Questo articolo non indica le misure concrete che gli ospedali e le regioni devono adottare per garantire un'adeguata presenza di personale non obietto in tutte le strutture sanitarie pubbliche, al fine di assicurare l'accesso alle procedure d'interruzione di gravidanza. Il numero insufficiente di medici non obiettori in alcune regioni compromette il diritto delle donne alla salute e discrimina quelle che per ragioni economiche non possono ricorrere ad un'altra regione o a delle strutture private.

Bisogna essere consapevoli che ciò che è in gioco nel dibattito sulla parità tra donne e uomini e sui diritti delle donne è la salvaguardia stessa dei valori e dei diritti che sono a fondamento della nostra identità costituzionale e comunitaria, della nostra civiltà umanista. L'integralismo e il fanatismo non possono essere combattuti che attraverso valori universali e repubblicani. È in questo senso che la Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa, riunitosi il 27 giugno 2012, ricorda che *«l'uguaglianza sostanziale, reale di genere è un valore, un principio e un diritto fondamentale universale (...); essa è proclamata e imposta in tutti i campi attraverso strumenti vincolanti di portata mondiale ed europea»*. La Conferenza esprime gravi preoccupazioni in relazione alle *«crescenti tendenze di relativismo culturale e ai tentativi sempre più numerosi e spesso violenti di ostacolare o persino distruggere i principi democratici e lo Stato di diritto, che si manifestano a livello internazionale, europeo, nazionale e locale, minacciando l'uguale godimento dei diritti della persona umana da parte delle donne e degli uomini delle ragazze e dei ragazzi»*. Essa *«chiede subito agli organi del Consiglio d'Europa e agli Stati membri, di opporsi con forza ed efficacia a queste tendenze e tentativi, al fine di salvaguardare l'acquisizione universale dei diritti della persona umana e di promuovere l'applicazione universale degli strumenti succitati»*<sup>115</sup>.

<sup>114</sup> Réclamation n° 87/2012, enregistrée le 9 août 2012. Le Comité européen des Droits sociaux a adopté la décision sur la recevabilité dans réclamation IPPF EN c. Italie, n° 87/2012, lors de sa dernière session le 22 octobre 2012. V. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/default_fr.asp). V. aussi DIMITROULIAS, C. S., "The European Social Charter, a key tool for civil society", in IPPFEN Workshop on the Council of Europe Social Charter and its collective complaint mechanism, Brussels 8 November 2012; Cronache laiche, 23 ottobre 2012.

<sup>115</sup> Raccomandazione della conferenza delle OING del CoE del 27 giugno 2012, op. cit.

*B. L'Europa difende i diritti delle donne nel mondo?*

*Dal fallimento del Partenariato euromediterraneo alle rivoluzioni democratiche del mondo arabo*

IL TEMA

Se l'effettività altamente problematica dei trattati internazionali in materia di diritti umani universali delle donne è ben nota, quella dei trattati dell'Unione europea non è stata presa in considerazione per molto tempo, in particolare, per quanto riguarda la sua politica estera. Le relazioni euro-mediterranee, epicentro del diniego, o perfino della negazione stessa di questi diritti, ne sono l'indice più chiaro. Nel mondo arabo, dove la condizione delle donne è la più drammatica del mondo, si è dovuto attendere le rivoluzioni democratiche e pacifiche dei popoli e degli individui in lotta per la dignità, la libertà, la giustizia e i diritti umani, che hanno destabilizzato i regimi autoritari e hanno inaugurato una nuova era, perché questo velo di ignoranza cadesse. Ci sono voluti innumerevoli sacrifici di vite umane perché la coscienza della comunità internazionale si ridestasse di fronte alla sete delle donne e degli uomini di ogni cultura per i diritti universali, di fronte all'oppressione, all'ingiustizia, alle ineguaglianze e alla corruzione; perché i compromessi e le ambiguità dell'Unione Europea e degli Stati membri rispetto ai loro rapporti con i regimi tirannici e sanguinari fossero portati alla luce del sole. Oggi, in un cotesto di transizione carico di scommesse per i diritti fondamentali delle donne e segnato da evoluzioni contraddittorie, da una parte, dai progressi delle libertà democratiche, dall'altro, dai gravi pericoli di regressione, la richiesta appassionata del movimento delle donne e più in generale della società civile si intensifica a tutti i livelli, a sostegno della garanzia costituzionale e legislativa della parità tra donne e uomini e dei diritti fondamentali delle donne, conformemente alle esigenze del diritto internazionale, all'interno dell'instaurazione di nuovi regimi politici nel mondo arabo. L'insieme degli attori della comunità internazionale è chiamata con urgenza ad appoggiare con tutti i mezzi le forze democratiche della società civile ed in particolare le associazioni femministe che si mobilitano a questo scopo. Mentre una 3<sup>a</sup> Conferenza ministeriale euro-mediterranea sui diritti delle donne è oggi in fase di preparazione per l'aprile 2013 per iniziativa del governo francese, è importante rivisitare la storia del Partenariato Euromediterraneo e ricordare che la parità di genere, uno degli obiettivi originari non ancora realizzato, era iscritto nell'agenda politica dieci anni dopo l'avvio del Processo di Barcellona del 1995. Essa occupa da allora il primo posto della piattaforma diplomatica. Tuttavia, malgrado le dichiarazioni virtuose e i piani d'azione adottati dal Summit di Barcellona+10 (2005)<sup>116</sup>, passando dalla 1<sup>a</sup> Conferenza ministeriale di Istanbul sul «*rafforzamento del ruolo delle donne in società*» (2006)<sup>117</sup> e il Summit di Parigi sul Medi-

<sup>116</sup> Il Piano d'azione quinquennale, adottato il 28 novembre 2005, dedica numerose disposizioni agli obiettivi e alle misure prioritarie in materia di democratizzazione, educazione, impiego, diritti sociali etc.

<sup>117</sup> Conferenza Euromed del 14 e 15 novembre 2006, preceduta da una Conferenza preparatoria a Rabat il 14-16 giugno 2006. Queste hanno provocato la moltiplicazione degli studi, v. in particolare EUROMESCO ([www.euromesco.net](http://www.euromesco.net)), IEMED dont *Quaderns de la Mediterrania*, « Les femmes dans le miroir méditerranéen, n° 7, ([www.iemed.org/publications](http://www.iemed.org/publications)), EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK, *The Integration of Women's Right from the MENA into the Euro-Mediterranean Partnership*; idem *Achieving Gender Equity in the Euro-Mediterranean Region: Change is possible and necessary*,

terraneo (2008), fino alla 2<sup>a</sup> Conferenza ministeriale di Marrakech, che ha segnato l'anno 2009<sup>118</sup>, gli impegni assunti per «*ristaurare la parità tra gli uomini e le donne, impedire ogni forma di discriminazione e garantire la protezione dei diritti delle donne*» sono lontani dall'essere presi seriamente dagli Stati partner<sup>119</sup>.

La 1<sup>a</sup> Conferenza Ministeriale di Istanbul sul rafforzamento del ruolo delle donne nella società è stata salutata come una vittoria della presidenza finlandese dell'UE, dal momento che i 37 Stati partner del Nord e del Sud proclamano con le loro conclusioni la necessità di garantire alle donne il pieno godimento di tutti i diritti umani, politici, civili, sociali, economici, culturali, educativi. Essi riaffermano il loro impegno, da un lato a tradurre in diritto interno e far valere pienamente ed in concreto gli obblighi che scaturiscono dagli strumenti internazionali, in particolare dalla CEDAW e dal suo Protocollo facoltativo, come obiettivi del Millennio per lo sviluppo; dall'altro a mettere in opera un «*approccio olistico*» e misure specifiche di rafforzamento della parità di diritti tra donne e uomini. Gli Stati Partner s'impegnavano inoltre ad iscrivere i diritti delle donne nel programma dei loro dialoghi politici, compreso il quadro degli accordi di associazione, dei piani d'azione della Politica europea di vicinato, così come dei programmi e progetti messi in atto dall'Unione. Essi riconoscevano i diritti delle vittime di tutte le violenze fatte alle donne, comprese le pratiche tradizionali degradanti, e s'impegnavano a lottare contro tutte le discriminazioni, comprese quelle nell'educazione e nella cultura. Essi riconoscevano inoltre il ruolo positivo delle associazioni femministe e si impegnavano a favorirne la partecipazione ai processi politici nazionali. In concreto, veniva adottato un Piano d'azione che ha suscitato grandi speranze presso le organizzazioni della società civile, in quanto strumento regionale efficace per far progredire il cammino verso la parità di genere. E ciò, nonostante sue debolezze come la mancanza di indicatori e di clausole vincolanti<sup>120</sup>.

Nel quadro del nuovo Partenariato Euromed/Unione per il Mediterraneo (UPM), promosso sotto la spinta della Francia al Summit di Parigi per il Mediterraneo<sup>121</sup>, la parità di genere è stata il primo oggetto di una appropriazione forte da parte della diplomazia intergovernativa. La 2<sup>a</sup> Conferenza Ministeriale di Marrakech sul rafforzamento del ruolo delle donne in società dell'11-12 novembre 2009, è stato il solo evento, che è riuscito a portare a livello Ministeriale dopo il Summit di Parigi. A conclusione di questo avvenimento si è potuto certamente constatare un consolidamento dell'acquisizione

---

October 2006 (www.euomedrights.net). V. aussi COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, Droits des femmes dans le Partenariat euro-méditerranéen, Communication présentée par AZEMA Cl., Paris, 2005.

<sup>118</sup> v. <[http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/euomed/women/docs/conclusions\\_1106.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euomed/women/docs/conclusions_1106.pdf)>

<sup>119</sup> DIMITROULIAS C. S. (2006), «L'égalité entre femmes et hommes dans le Partenariat Euroméditerranéen : vers une ouverture de la coopération régionale? », in *La Gazette de l'AFEM*, N° 42, p. 10-11.

<sup>120</sup> Questo piano era dotato di un meccanismo di monitoraggio che prevedeva solo la riunione ad hoc Euromed di esperti organizzati una volta l'anno dal Comitato Euromed a livello degli alti funzionari e un rapporto alla Conferenza euro-mediterranea annuale dei Ministri degli affari esteri. L'assistenza finanziaria dell'Unione si realizzava tramite lo strumento finanziario della Politica europea di Vicinato e di contribuzione bilaterale. Quindi un programma regionale da 8 milioni di euro di cui 5 milioni destinati alle questioni di genere e 3 milioni al sostegno alla strutturazione della società civile, era iscritto nel Programma Indicativo Regionale per il Partenariato euro-mediterraneo per il periodo 2007-2010.

<sup>121</sup> DIMITROULIAS C.S. (2008), «Conférence Ministérielle de Marseille, 3 et 4 novembre 2008. Un accord global sur l'Union pour la Méditerranée», in *la Gazette de l'AFEM*, N° 51 p. 16



in termini di riaffermazione dell'universalità dei diritti delle donne nonostante il conflitto dei valori tra gli Stati del Nord e del Sud. Gli impegni succitati degli Stati sono stati riproposti e ampliati, al fine di ricoprire anche i diritti legati alla salute sessuale e riproduttiva della donna e il diritto alla parità salariale, due esigenze precedentemente rifiutate dalla Francia, o ancora, i diritti delle donne immigrate.

Nonostante questo «successo» diplomatico, in concreto l'insuccesso degli obiettivi perseguiti è evidente. La parità di genere resta lettera morta e costituisce più che mai il pomo della discordia nelle relazioni intergovernative. Se da un lato le viene accordata un'importanza prioritaria, dall'altro essa costituisce una «vittoria strappata» della diplomazia cooperante europea, che a questo riguardo è per lo meno contraddittoria. Essa mobilita certo i valori e i diritti universali conformemente alle esigenze dei trattati internazionali e a quelli dell'Unione e riesce ad eliminare degli ostacoli per la loro accettazione, di fronte all'opposizione degli Stati del Sud di cui il primo è l'Egitto copresidente dell'UPM. Allo stesso tempo, però, essa non fornisce una reale spinta per la realizzazione concreta di questi valori e diritti, attraverso la creazione di nuovi meccanismi di applicazione e di controllo del Piani d'azione adottati e attraverso il ricorso ai meccanismi giuridici di sanzioni per violazioni dei diritti fondamentali stabiliti negli accordi di cooperazione dell'Unione. Questa contraddizione è accentuata in un clima di «interferenza istituzionale», provocata dal passaggio dal quadro di cooperazione multilaterale del processo di Barcellona a quello intergovernativo dell'UPM, come pure dalla tendenza a ridurre la politica di parità di genere a una dimensione di progetto di campo, che contrasta con l'obbligo di trasversalità che scaturisce dai Trattati e rende la condizionalità democratica europea ancora più incerta. Di conseguenza le violazioni dei diritti umani delle donne nella regione risultano ancora più aggravati.<sup>122</sup>

In questo contesto è grande la differenza tra le attese suscitate dall'Unione europea presso la società civili del Sud e l'impatto della sua politica estera, che in materia di diritti fondamentali e, in particolare, di parità di genere è privata di ogni significativa influenza sul diritto e le politiche interne dei suoi Stati partner. Riunite alla vigilia e al termine della 2<sup>a</sup> Conferenza Ministeriale di Marrakech, nel quadro di una mobilitazione senza precedenti<sup>123</sup> culminata con il Forum civile Euromed di Alicante dal 14 al 16 maggio 2010, dedicato al tema dell'uguaglianza, più di 250 organizzazioni della società civile autonoma di 43 paesi della regione Euromediterranea *«esprimono la loro viva preoccupazione rispetto alle violazioni aggravate dei diritti umani delle donne nel contesto attuale di crisi economica e dell'aumento di potenza dell'integralismo (e) sottolineano che la parità tra le donne e gli uomini è un valore e un diritto universale, una*

<sup>122</sup> V. REDH *'Rapport parallèle sur la mise en œuvre du Plan d'action d'Istanbul : Egalité des sexes dans la région euro-méditerranéenne: du plan d'action à l'action ?* <[http://fr.euomedrights.org/index.php/publications/emhrn\\_publications/emhrn\\_publications\\_2009/3582.html](http://fr.euomedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3582.html)>

<sup>123</sup> V. in particolare Conclusioni e rapporto del Seminario *« Pour une égalité réelle des genres dans la région Euro-Méditerranéenne »*, organizzato dalla Piattaforma Euromed e il REDH in collaborazione con la Rete marocchina Euromed, con il sostegno della Commissione europea a Casablanca, 22-24/4/ 2010. Raccomandazione reiterata da C. S. DIMITROULIAS in Conclusione del Forum Civile Euromed 2010 di Alicante, <http://fr.euomedplatform.org>.

*conditio sine qua non dei processi di democratizzazione e di obiettivi essenziali del Partenariato Euromed. Nessuna specificità culturale o religiosa può essere utilizzata per giustificare le ineguaglianze tra i generi e le violenze fatte alle donne». Esse richiedono «di promuovere e applicare la parità tra le donne e gli uomini, di diritto e di fatto, in tutte le politiche esterne dell'Unione Europea, i piani d'azione della politica europea di vicinato, le clausole di revisione o di sospensione degli accordi di associazione come nei programmi e i progetti dell'Unione per il Mediterraneo. A questo scopo, fin d'ora, realizzare in maniera effettiva le Conclusioni ministeriali della Conferenza di Marrakech che rafforzano il piano d'azione di Istanbul, in particolare, creando dei meccanismi di monitoraggio e consacrando i mezzi finanziari adeguati. Raccomandare a tutti gli Stati del partenariato euro mediterraneo di levare tutte le riserve che essi hanno potuto formulare nei confronti della CEDAW, di ratificare il suo protocollo aggiuntivo e di uniformare a questa Convenzione il loro diritto interno.»*

Dall'inizio delle rivoluzioni democratiche e pacifiche degli individui e dei popoli nel mondo arabo e gli innumerevoli sacrifici di vite umane in nome della dignità, della libertà, della giustizia e dei diritti umani, gli appelli della società civile si sono moltiplicati, come quelli della Piattaforma Non-Governativa Euromed, che richiamano con insistenza l'Unione europea e i suoi Stati membri «a rispondere a queste aspirazioni democratiche; a mettere fine alle ambiguità e alle compromissioni che nuocciono gravemente alla credibilità dell'Europa agli occhi dei suoi cittadini come del resto del mondo e ad attuare una politica estera coerente, conforme ai valori e ai diritti fondamentali universali sanciti dai suoi trattati»<sup>124</sup>. Due anni dopo, in un contesto di transizione carico di scommesse sui diritti umani delle donne, la mobilitazione del movimento delle donne, e più in generale della società civile, si intensifica a tutti i livelli chiedendo la garanzia costituzionale e legislativa dei diritti umani e in particolare della parità tra donne e uomini e dei diritti fondamentali delle donne, conformemente alle esigenze del diritto internazionale, all'interno dell'instaurazione di nuovi regimi politici nel mondo arabo<sup>125</sup>. Le istituzioni europee e nazionali sono chiamate con urgenza ad appoggiare con tutti i mezzi le forze democratiche della società civile e in particolare le associazioni femministe che si mobilitano per questo motivo. A tal scopo, nel Consiglio d'Europa, la Conferenza delle OING esprime costantemente la sua solidarietà e il suo appoggio a queste rivendicazioni dalla sua prima *Dichiarazione che saluta la Rivoluzione dei gelsomini in Tunisia*, adottata il 27 gennaio 2011, seguita da numerose prese di posizioni ufficiali<sup>126</sup> nei confronti degli altri pilastri dell'Organizzazione, di cui l'ultima all'interno del Fo-

<sup>124</sup> V. Comunicato «Pour un nouveau partenariat euroméditerranéen » adottato il 25 febbraio 2011.

<sup>125</sup> V. AFEM, DIMITROULIAS C. S. (dir.), Seminario Euromed, «*Les femmes actrices des révolutions démocratiques du monde arabe. Le rôle du mouvement des femmes dans les réformes constitutionnelles au Maroc et en Tunisie* », organizzato in partenariato con l'Ufficio di informazione in Francia del Parlamento europeo, con il sostegno del Servizio dei Diritti delle Donne, il 15 dicembre 2011, Parigi., v. le testimonianze dei presidenti dell'ADFM e dell'AFTURD.

<sup>126</sup> V. CONF/PLE(2011) DEC1; V. anche CONF/PLE(2011) DEC2, Dichiarazione adottata il 22 giugno 2011 su «*Optimiser d'entrée de jeu l'égalité participation des femmes pendant et après les conflits et les révolutions* », iniziativa dell'AFEM congiuntamente all'AIF, reiterata nel gennaio 2012.

rum mondiale della democrazia del Consiglio d'Europa, il 7 ottobre 2012 a Strasburgo<sup>127</sup>.

Questa mobilitazione e solidarietà della società civile oggi è più significativa che mai, considerando l'esclusione delle donne, seppur protagoniste delle rivoluzioni, e le nuove pratiche di violenza e di intimidazione contro le donne<sup>128</sup>, che guadagnano terreno. Come sottolinea la FIDH all'interno della sua attuale campagna «20 misure per l'uguaglianza», esprimendo le rivendicazioni delle associazioni delle donne della regione: «Le donne affrontano il rischio di vedersi sottrarre una rivoluzione che era anche loro. Mentre tutti gli sforzi si concentrano oggi sul crollo dei regimi e sullo smantellamento dei vecchi apparati di Stato, le rivendicazioni relative ai diritti delle donne tendono ad essere marginalizzati. La storia recente ci ricorda dolorosamente che la massiccia presenza delle donne nei luoghi pubblici durante le rivoluzioni non garantisce loro in nessun caso un ruolo nella vita politica. Al contrario, questi momenti di effervescenza possono anche condurre ad un possibile arretramento dei loro diritti. Se la condizione delle donne varia a seconda dei Paesi, le minacce sono ovunque le stesse. Le donne oggi devono lottare contro i tentativi di esclusione dalla vita pubblica perpetrati da alcuni protagonisti della transizione e contro discriminazioni e violenze realizzate da gruppi di estremisti o dalle forze dell'ordine, che il più delle volte restano impuniti. In questo contesto di transizione, in cui già si assiste alla crescita di potere delle forze conservatrici, è più che mai necessario adottare misure che sanciscano la parità tra uomini e donne, fondamento indispensabile di una società democratica.»

### *C. L'Europa difende i diritti delle donne sul suo territorio?*

#### *Verso un sacrificio dell'acquisizione europea dei diritti fondamentali?*

Sono molti i segnali della grave regressione dei diritti sociali fondamentali delle donne nel contesto della crisi economica globale che si manifestano all'interno della stessa Unione europea e dei suoi stati membri, mentre le donne sono colpite in modo sproporzionato dalla crisi. Così come le istituzioni europee riconoscevano nel quadro dell'Anno europeo contro la povertà (2010)<sup>129</sup> la massiccia femminilizzazione della povertà e dell'esclusione sociale in Europa dovuta alle ineguaglianze strutturali che colpiscono le donne, presenti in maggioranza in tutte le categorie di persone a rischio, la nuova strategia economica dell'Unione, adottata lo stesso anno sotto il nome «Europa 2020»<sup>130</sup>, sacrificava l'obiettivo prioritario e trasversale della parità di genere, sancito da più di un decennio dalla strategia di Lisbona. Il rifiuto da parte degli Stati riuniti al Consiglio il 6 dicembre 2010 di prolungare il congedo di maternità a 20 settimane e l'istituzione di un

<sup>127</sup> V. CONFERENZA DELLE OING DEL CONSIGLIO D'EUROPA, DIMITROULIAS C. S., Conclusione e sintesi della giornata di dibattito "Per una democrazia inclusiva", Forum mondiale per la democrazia del Consiglio d'Europa, 7 ottobre 2012, Strasburgo.

<sup>128</sup> V. in particolare ASSOCIAZIONE TUNISINA DELLE DONNE DEMOCRATICHE, Dichiarazione "No alla violenza e all'intimidazione contro le donne", 3 novembre 2011; KAUFFMANN S. "Ils ont gagné. La triste histoire de la place Tahir", *Le Monde*, 19 giugno 2012.

<sup>129</sup> V. <<http://www.2010againstopoverty.eu/?langid=fr>>

<sup>130</sup> V. <[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)>

congedo di paternità remunerato, adottato dal Parlamento europeo<sup>131</sup>, in ragione del «costo economico considerevole» di questa misura, ne è una ulteriore dimostrazione. La tendenza ormai generalizzata è quella di adottare a livello nazionale misure drastiche che minacciano immediatamente la realtà sociale, senza considerarne la grave incidenza sulle donne, come è stato denunciato dai sindacati e dalle associazioni femministe nell'ambito della riforma del sistema delle pensioni, adottata in Francia nel 2010<sup>132</sup>, o ancora, di sopprimere i Ministeri in altri servizi dell'amministrazione di Stato in cambio della parità di genere, com'è accaduto in Spagna nel 2010.

Ancor più grave, la tendenza oggi dominante nell'Unione di adottare tramite una modalità intergovernativa al di fuori di ogni controllo democratico, misure di «*governance economica*» di carattere puramente monetarista e di ignorare la dimensione sociale dell'Unione Europea, a spese della coesione sociale e della crescita, come si ammette ormai apertamente. E ciò a partire dall'adozione da parte del Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre 2010 della «*strategia di governance economica europea*»<sup>133</sup> e dall'espansione della «*sorveglianza economica*» degli stati membri messa in atto con misure legislative molto severe da parte dell'Unione. Al momento del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011, i Capi di Stato o di Governo della Zona Euro hanno adottato una Dichiarazione che esprime una politica fiscale rigorosa, priva di ogni tipo di attenzione alla realtà sociale, e hanno annunciato, in questa direzione, delle modifiche ai trattati. Inoltre, il «*Trattato sulla stabilità, sul co-ordinamento e sulla governante nell'Unione economica e monetaria*», firmata dagli Stati membri della Zona Euro il 2 febbraio 2012, impone una disciplina budgetaria rigorosa, ignorando l'Europa sociale. Nessuno di questi trattati fa riferimento ai valori, ai diritti e agli obiettivi fondamentali dell'UE o alla Carta dei diritti fondamentali, che tuttavia s'impongono all'Unione e ai suoi membri, che dev'essere, come essa stessa proclama, un «*faro per l'avvenire del mondo*».

All'interno dell'Unione le esigenze di un programma contro la crisi che favorisca la giustizia sociale e rispetti i diritti umani fondamentali aumentano, come mostra con forza il movimento dei cittadini «indignati» o la mobilitazione generale della Confederazione europea dei sindacati il 14 novembre. Queste esigenze sono espresse con sempre più frequenza dalle stesse istituzioni europee e internazionali, come il Parlamento europeo, preoccupato della sua partecipazione alle *governance economica europea*<sup>134</sup>, o l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e l'Ufficio internazionale del Lavoro<sup>135</sup>, che denunciano le misure di austerità citate come «*un pericolo per la democrazia*».

<sup>131</sup> V. <[http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/12/07/1-allongement-du-conge-maternite-a-20-semaines-rejete-par-les-ministres-de-l-ue\\_1450341\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/12/07/1-allongement-du-conge-maternite-a-20-semaines-rejete-par-les-ministres-de-l-ue_1450341_3224.html)>

<sup>132</sup> V. Laboratorio per l'uguaglianza, Comunicato e Conferenza stampa all'Assemblea nazionale del 6 settembre 2010.

<sup>133</sup> CONSIGLIO EUROPEO del 27 e 28 ottobre 2010, Conclusioni, I; V. anche la Risoluzione del Parlamento europeo, Raccomandazioni alla Commissione in relazione al miglioramento della governante economica, 20 Ottobre 2010.

<sup>134</sup> V. PARLAMENTO EUROPEO, Dichiarazione del 15 febbraio 2012 «Contributo all'esame annuale della crescita 2012», che chiede delle misure adatte ad affrontare le ricadute sociali della crisi.

<sup>135</sup> ILO, Observations on the application of ILO conventions 98, 100, 102, 111 and 156 by Greece. Report to the 101st Session of the International Labour Conference 2012: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11003:0::NO>.

e per i diritti sociali»<sup>136</sup> e mettono in discussione la legittimità democratica della modalità di realizzazione di tali misure dalla «troika» composta dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Commissione europea e dalla Banca centrale europea<sup>137</sup>. Ci sono poi le organizzazioni femministe, che hanno dato vita ad una vasta mobilitazione sociale civile europea sotto l'insegna «Rafforzare i diritti sociali per uscire dalla crisi economica»<sup>138</sup>, a cui ha dato l'avvio l'AFEM nel dicembre 2010. Inoltre, alla luce degli sviluppi socio-economici attuali, questa mobilitazione, sostenuta dalla Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa, che riunisce 400 organizzazioni internazionali non-governative, mette in guardia rispetto al fatto che «la situazione reale in tutta Europa è evidentemente divergente dai testi dei trattati. Le strutture di protezione sociale si disintegrano e la distanza tra i deboli e i forti economicamente si allarga e diventa pericolosamente sempre più profonda». Essa richiede con urgenza «che tutte le misure della governance economica siano accompagnate da clausole sociali obbligatorie fondate sui diritti fondamentali garantiti dai Trattati europei e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione». Essa richiede inoltre di preservare il metodo comunitario che ha presieduto alla costruzione dell'Europa unita e all'acquisizione sociale europea, e, in particolare, «che il Parlamento europeo approfitti delle sue prerogative rafforzate dal Trattato di Lisbona per esigere queste clausole; che il Parlamento europeo e i membri della Commissione europea incaricati degli affari sociali e dei diritti fondamentali partecipino attivamente all'elaborazione e alla realizzazione di misure di governante economica. Diversamente, tutte le misure di governante economica sono votate al fallimento. Esse non potranno condurre che alla miseria e alla destabilizzazione delle istituzioni democratiche. Una grande responsabilità grava sulle istituzioni dell'Unione e sulle istituzioni nazionali. È in gioco la sopravvivenza stessa dell'Unione».

In questo contesto drammatico vogliamo ribadire, insieme alle organizzazioni delle donne e della società civile che «i diritti fondamentali sono la pietra angolare dell'Unione secondo i suoi stessi trattati. La loro garanzia s'impone dunque tanto all'Unione che ai suoi Stati membri (...). I diritti sociali sono diritti fondamentali primari in tutta Europa. I diritti fondamentali, tra cui la parità di genere, e la non discriminazione sono valori fondamentali e obiettivi trasversali, secondo gli articoli 2 e 3-3 TUE, 7-8 TFUE. Lo scopo principale dell'Unione è di promuovere i suoi valori e il benessere dei suoi popoli: art. 3-1 TUE. Gli obiettivi sociali dell'Unione, tra cui il pieno

<sup>136</sup> APCE, Risoluzione 1884, giugno 2012: <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=18916>.

<sup>137</sup> V. SPILIOTOPOULOS S., «Gender equality and social rights: essential conditions for democracy», intervention in CONFERENCE DES OING, Forum mondiale per la democrazia, 7 ottobre 2012, Strasburgo, *op. cit.*

<sup>138</sup> V. AFEM - FONDATION MARANGOPOULOS, Dichiarazione del 5 giugno 2010, sostenuta dalla CONFERENZA DELLE OING DEL COE; AFEM, DIMITROULIAS C. S. & al. (dir.) Conferenze europee realizzate con l'alto patrocinio del Parlamento europeo: «I fondamenti della coesione sociale a cospetto della crisi economica. Diritti sociali e parità di genere in Europa», organizzata in partenariato con il Centro del Diritto europeo dell'Università Panthéon-Assas, il 19 novembre 2010; «Condivisione delle responsabilità professionali e familiari per le donne e gli uomini - Acquis europeo nel contesto della crisi economica mondiale», organizzata in partenariato con il Centro LUPT dell'Università Federico II di Napoli, con il sostegno della Regione Campania e del Servizio per i Diritti delle Donne (Francia), il 19 dicembre 2011, Napoli.

*impiego, l'inclusione e la protezione sociale e il progresso sociale, si intrecciano ai suoi obiettivi economici, di cui condizionano l'efficacia; la coesione economica riposa sulla coesione sociale come dichiara espressamente l'articolo 3-3 TUE (...). Ogni politica che miri ad uscire da questa crisi deve essere necessariamente disegnata ed applicata alla luce dei valori e dei diritti fondamentali e degli obiettivi dell'UE che questi testi basilari specificano in maniera esplicita. In caso contrario il calo sostanziale dei salari e delle pensioni, la disoccupazione, l'intensificazione della povertà e dell'esclusione social, e le tensioni sociali che ne risulteranno rischieranno di frenare ancora di più la crescita economica e di condurre più rapidamente alla recessione e alla miseria, o addirittura al rafforzamento della crisi attuale e quindi di mettere in pericolo le strutture democratiche della stessa Europa. (...). Non dimentichiamo che tutte le politiche dell'Unione riguardano degli esseri umani e che l'Unione dice di «porre la persona al centro della sua azione»<sup>139</sup>. La protezione delle fasce sociali più deboli è il suo primo dovere, soprattutto in questo momento di crisi economica. Se non lo rispetta essa tradisce i principi fondamentali enunciati nei suoi testi basilari e priva i nostri giovani del loro avvenire.»<sup>140</sup>*

*Catherine Sophie Dimitroulias è politologa e giurista, ricercatrice presso il LAIOS-CNRS (Francia). Ha lavorato come esperta indipendente presso la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e l'Assemblea Nazionale Francese. Vice presidente della Conferenza delle OING - 4° pilastro del Consiglio d'Europa, Vice Presidente dell'Associazione delle Donne dell'Europa Meridionale (AFEM) e Amministratrice della Piattaforma Non Governativa Euromed.*

<sup>139</sup> Preambolo della Carta dei diritti fondamentali.

<sup>140</sup> Dichiarazione congiunta AFEM- Fondazione Marangopoulos, aggiornata il 13 giugno 2012, op. cit., in Afem-europa.org