

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA E DIRITTO DELL'ECONOMIA  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Sezione giuridica

**Beatrice Bertarini**

# L'imprenditoria femminile

*L'empowerment* delle donne  
tra diritto e mercato



**G. Giappichelli Editore**





Beatrice Bertarini

# L'imprenditoria femminile

*L'empowerment* delle donne  
tra diritto e mercato



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2321-2

ISBN/EAN 978-88-921-7102-2 (ebook - pdf)

*Volume pubblicato con fondi del Dipartimento destinati alle pubblicazioni scientifiche.*

La Collana si avvale di una procedura di referaggio doppio cieco (*double blind peer review*) per ogni singola proposta di pubblicazione scientifica.

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

## *La Collana*

*Ubi societas, ibi jus.* Questo antico adagio romano dimostra oggi tutta la sua validità nell'indicarci quanto sia cruciale, per la scienza e per l'agire pratico, collegare fra loro i cambiamenti sociali studiati dalla sociologia e il diritto che cerca di dare loro una regolazione normativa. I contatti e l'influenza reciproca tra diritto e sociologia stanno crescendo di continuo ed i docenti dell'una come dell'altra disciplina sono scientificamente persuasi della loro scelta. L'auspicio è che il dipartimento di sociologia e diritto dell'economia possa esercitare un influsso non trascurabile su alcuni campi della ricerca e della riflessione scientifica di settore, talora soddisfatti del loro status quo (con un atteggiamento spesso isolazionista), talora troppo ancorati alla distinzione tra conoscenza dei principi astratti e conoscenza e fruizione dei fatti e delle pratiche sociali. Già da tempo sono emerse connessioni e mediazioni tra principi e realtà in una proficua reciproca fertilizzazione che è il contrassegno essenziale della posizione culturale del dipartimento; vale a dire una concezione della conoscenza che non è puro e semplice rispecchiamento di una realtà statica fuori ed indipendentemente dall'uomo-cittadino ma attività, non solo teorica, essa stessa aspetto della realtà in trasformazione. È così che la conoscenza dei nessi reali, nella dialettica fra le diverse forze umane e le forme di società, assume una sua dignità autonoma, caratteristica del dipartimento. Contro ogni assolutizzazione del metodo di ogni scienza particolare, contro ogni restrizione degli orizzonti e l'impoverimento contenutistico di certa scienza ufficiale. Ciò non toglie che il diritto e la sociologia possano rivendicare la diversità dei metodi di indagine e degli strumenti conoscitivi propri ma al contempo comporta che nella sussidiarietà reciproca possano 'vivere' all'interno dei contesti socio-economici imprimendo il loro rispettivo impulso.

Entrambi possono estroflettere le proprie forze per riconoscere e concorrere a superare le necessità delle collettività ed i loro impulsi indifferibili. Si pensi ad esempio alle materie di studio come l'autorità e la famiglia, l'impresa e la società, il lavoro e l'economia, l'imposizione fiscale e la solidarietà sociale, la società attiva e la società acquiescente, l'industria e l'ambiente con i relativi contrasti, il potere della comunità e quello del singolo, il sistema bancario-creditizio e le relative connessioni.

Oggi sembra stiano per cadere o per lo meno oscillano pericolosamente i presupposti di ogni legge eppure la legge risulta una condizione cronica della società contemporanea, dando luogo a situazioni talora paradossali talora sfuggenti all'interno delle quali l'uomo continua a vivere. Sembra essere messo in discussione

il legame della legge con il territorio, ma al contempo il legame ritorna quasi in un moto perpetuo sicché il diritto continua ad irradiarsi con ordini, condizionamenti, decisioni mentre la società tenderebbe a sottrarsene o a rovesciarli, perché la legge pretende una sorta di eternità dei principi che la sottendono mentre la società non vorrebbe essere sottratta ai flussi del tempo con intenzioni infuturanti progettuali autonome. È questa una delle tipiche occasioni in cui scienze sociologiche e giuridiche consentono di affrontare 'insieme' e contemporaneamente nuovi campi di possibilità costruttive, in una molteplicità ordinata che assicura la non contraddittorietà logica della possibilità della sua costruzione. Il diritto e la sociologia non sono ricavabili uno dall'altra ma possono riscontrarsi coincidenze proficue nell'equilibrio continuo delle procedure di libera scelta, pensando simultaneamente gli apparenti opposti, ordine-arbitrarietà, possibilità-necessità, affermazione-negazione. Costituiscono l'uno l'altrimenti dell'altra e al contempo la prossimità dell'altra al primo, senza mai sentirsi identici, pur integralmente affidati al lavoro di restaurazione degli istituti. Dispersioni e disaggregazioni possono assillarli, essendo entrambi essenza di se stessi, ciò che rende raro equivocarli, ma si influenzano reciprocamente nell'esposizione con cui si fanno conoscere e con cui sono stati.

Entrambi superano l'astratta separazione tra tempo vero e tempo apparente e sono dediti al presente per comprenderlo e sostanziarlo, abbracciando la vita in sé con la chiarezza che ne divide e ne rapporta le diverse dimensioni.

Sono discipline che realizzano 'il possibile', oltre ogni errante radice, nell'idea del dover essere della pienezza del presente e quindi entrambe contengono principi universali disincarnati da ogni terra e da ogni luogo, liberi dalla crescente instabilità del termine stesso di Stato.

Gli studiosi del dipartimento conoscono la necessità delle domande e la difficoltà frequente delle risposte, ma il domandare e il rispondere sono per loro elementi di una stessa dimensione e quotidiana abitudine di assumerli come un unico contesto.

Domanda e risposta sono due termini incommensurabili, e gli studiosi del dipartimento lo sanno, perciò sono attenti a non sprofondare nella dimensione della domanda, quando è riconosciuta priva di scopo e perciò inutile, avendo come fine la verità in quanto *problème*. Così non percorrono vie di fuga, auspicando che la verità prenda forma, se non oggi, un'altra volta, con la pazienza di ottenerla.

È così che il dipartimento di sociologia e diritto dell'economia può essere inteso come labirinto protettivo degli studiosi rivolti al possibile delle risposte, anche se spesso si celano.

Nella fondamentale proposizione di far coincidere esistenza e costruibilità di cose nuove, con approfondito vaglio critico, nell'equilibrio delle due discipline, aperte una all'altra con lucidità.

Il dipartimento è dunque la forma di accoglienza che facilita e nutre il successo della ricerca, attività istintiva e fertile dei suoi componenti che insieme reagiscono al controllo esercitato sulle questioni dall'abitudine; con le loro narrazioni plurali tra il caos dei diritti, le istituzioni, le tradizioni giuridiche e sociali, i soggetti politici in cerca di legittimazione, i poteri nascosti che così tanto ricordano la crisi attuale, le nuove patrie, le tendenze isolazioniste, l'essere in relazione.

Ed è il luogo dell'ascesa di giovani intraprendenti che con le loro intuizioni creano una grande realtà, né impaludata né burocratica, vero riferimento in una globalità sempre più frammentata, in attesa del futuro, con coraggio morale in tempi squilibrati e storti di società subalterne e dilatate.

Sociologia e diritto dell'economia si sono accostate l'una all'altro nell'ambito di un nuovo dipartimento per la specifica funzione morale e sociale delle discipline e del ruolo dei loro studiosi. L'idea del 'compito' delle due discipline è stata centrale per il loro accostamento; tanto da sembrare strettamente legata e finanche suggerita da un'idea morale della società e del sistema giuridico. A questa idea si è affiancata poi la volontà di una intensa attività pubblica e di una altrettanto viva produzione scientifica.

La prossimità tra sociologi e giuristi ha messo in luce il valore politico delle norme e definita la loro funzione in relazione al sistema sociale ed economico e ha sottolineato il differente grado di adeguatezza pubblico-politica in vista della loro applicazione. Si sono trovati così a lavorare gomito a gomito numerosi intellettuali, in una schiera che ha riunito nella figura dello studioso attitudini di vita e vocazioni in una misura in parte anche lontana dalla tradizione accademica. Le due discipline hanno una propria unità intrinseca, guidate da propri principi originali ma le accomuna uno spirito che è lo sforzo di contrastare con puntuali riferimenti e analisi ogni decadenza, ogni sincretismo sui tempi attuali, articolando un senso nuovo dell'uomo in sé, del mondo, del dualismo tra l'uno e l'altro, del dinamismo societario, della conoscenza della verità sulla condizione umana individuale e collettiva.

L'accostamento delle due discipline può rappresentare l'opportunità di possibili novità nel metodo o nella attualità delle ricerche che sono gli elementi che intendono caratterizzare la Collana, aperta ai lavori anche di sperimentazione, o nella messa a fuoco del *proprium* di ogni disciplina, tutti considerati come compito e come responsabilità di ogni studioso. È questa la risposta a studi mistificatori e sedicenti scientifici di alcuni anni passati che enunciavano il crollo di tutti i principi e di tutte le regole. Questa Collana ha una funzione ordinante, regolatrice e costruttiva nel nostro sistema sociale, economico e giuridico, e vuole essere espressione di un sistema di valori economici, giuridici e sociali subito associati al concetto di persona umana senza restringere l'orizzonte scientifico ad una sola epoca storica. È così che le cose possono 'svelare' la loro esistenza a chi



le interroga seriamente, visitandole più volte, senza tuttavia svelare del tutto da dove vengono.

Risulta chiaro che la Collana contiene due punti di vista, entrambi necessari, nella comprensione della realtà, ma differenti e vuole superare le difficoltà o le perplessità che un loro avvicinamento ha più volte suscitato, soprattutto per la diffidenza di alcuni studiosi, nonostante siano coscienti della ormai imprescindibile natura interdisciplinare della ricerca, che si tratti di interdisciplinarietà interna o esterna; anche perché soltanto così si evita sicuramente che ogni scienza rifletta esclusivamente su se stessa e sul proprio ruolo e non prenda in considerazione riflessi, relazioni, interferenze che non possono non stimolare.

La Collana del dipartimento costituisce perciò il punto d'incontro speculativo tra le culture degli studiosi afferenti alla struttura e ha l'ambizione di avvalorare i loro apporti dediti al ritrovamento del senso vero della realtà; così ad esempio il giurista va oltre i classici confini dell'interpretazione della legge che non ne esauriscono obbligatoriamente il compito scientifico e il sociologo va oltre i confini delle regole sociali vigenti in una certa collettività, analizzandone il senso, le funzioni e le finalità di cambiamento della collettività stessa.

Risulta così che le due discipline, diritto e sociologia, possono affrontare nuovi argomenti tra scienza e politica, sottolineando la centralità del concreto rispetto all'astratto in una conclusione armoniosa.

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Osservazioni introduttive</i>	1

## CAPITOLO I

### L'AFFERMAZIONE DEI DIRITTI UMANI ED IL PROGRESSIVO RICONOSCIMENTO DELLE DONNE NELLA SOCIETÀ E NEL MERCATO NEL CONTESTO GIURIDICO INTERNAZIONALE

1. I diritti umani e la <i>Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne</i>	5
2. L'affermazione dei diritti delle donne e il loro riconoscimento giuridico a livello internazionale. Il ruolo svolto dalle Nazioni Unite per l' <i>empowerment</i> femminile dalla Carta istitutiva all' <i>Agenda 2030</i>	13
3. Le Nazioni Unite e le <i>Conferences on the status of women</i> : verso un'Agenda globale per l'uguaglianza tra uomo e donna	25
4. Diseguaglianze e parità di genere nelle più recenti analisi internazionali. La necessità di promuovere un <i>legal and regulatory framework</i> innovativo a favore delle donne nel contesto economico internazionale	34

## CAPITOLO II

### POLITICHE, AZIONI E PROGRAMMI PER L'IMPRENDITORIA FEMMINILE NELL'UNIONE EUROPEA

1. L'evoluzione dell'eguaglianza tra uomini e donne nei Trattati istitutivi dell'Unione europea	47
2. La parità tra donne e uomini quale valore fondante dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona	57
3. Politiche e azioni a favore dell'imprenditoria femminile nell'Unione europea	67

	<i>pag.</i>
4. <i>Next Generation EU</i> e programmi di sviluppo e di finanziamento per l'imprenditoria femminile	86

### CAPITOLO III

## IMPRENDITORIA FEMMINILE E ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE. DALLA COSTITUZIONE AL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

1. L'eguaglianza "di fatto" come principio cardine della parità di genere nella Costituzione italiana	99
2. <i>Azioni positive</i> e imprenditoria femminile nei primi interventi normativi di settore	108
3. La normativa vigente a favore dell'imprenditoria femminile nell'ordinamento giuridico nazionale	116
4. Le sfide e le opportunità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per l'imprenditoria femminile	128
 <i>Considerazioni conclusive</i>	 137
 <i>Bibliografia</i>	 147

## OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE

L'imprenditoria femminile si connota per essere una tematica caratterizzata da una ampia trasversalità e multidisciplinarietà, come dimostrano gli studi ad essa dedicati dal diritto, dall'economia<sup>1</sup> e dalla sociologia<sup>2</sup>.

Per il diritto dell'economia l'imprenditoria femminile rappresenta certamente un campo di analisi centrale poiché relativa alla regolamentazione pubblica posta in essere per disciplinare tali imprese.

Il presente studio si prefigge di analizzare il ruolo dell'imprenditoria femminile focalizzandosi in particolare sulle *azioni positive* poste in essere dal pubblico potere al fine di sostenere la creazione e lo sviluppo di essa.

Necessario punto di partenza per lo studio della regolamentazione giuridica dell'imprenditoria femminile è rappresentato dall'analisi dell'affermazione progressiva dei diritti delle donne all'interno della quale il principio giuridico di eguaglianza assume una rilevanza fondamentale.

Il principio di eguaglianza è, infatti, «*principio giuridico essenziale della democrazia, fin dai tempi dell'antica Grecia ed ha trovato applicazione, nelle sue diverse forme ed accezioni, per tutta la successiva storia della società giuridica dell'uomo, quale costante dell'esperienza giuridica positiva*»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. R.B. ADAMS-D. FERREIRA, *Women in the boardroom and the impact on governance and performance*, in *Journal of Financial Economics*, 2009, n. 2; M. NIEDERLE-L. VESTERLUND, *Gender and competition*, in *Annual Review of Economics*, 2011, n. 3; C. BRUSH-L.F. EDELMAN-T. MANOLOVA-F. WELTER, *A gendered look at entrepreneurship ecosystems*, in *Small Business Economics*, 2019, n. 2; S. FANG-C. GOH-M. ROBERTS-L.C. XU-A. ZEUFACK, *Female entrepreneurs and productivity around the world: Rule of law, network, culture, and gender equality*, in *World Development*, 2022, n. 1.

<sup>2</sup> Cfr. L. BIGELOW-L. LUNDMARK-J. MCLEAN PARKS-R. WUEBKER, *Skirting the issues: Experimental evidence of gender bias in IPO prospectus evaluations*, in *Journal of Management*, 2014, n. 6; S. THÉBAUD, *Business as plan B: Institutional foundations of gender inequality in entrepreneurship across 24 industrialized countries*, in *Administrative science quarterly*, 2015; D.H. WELSH-E. KACIAK-R. SHAMAH, *Determinants of women entrepreneurs' firm performance in a hostile environment*, in *Journal of Business Research*, 2018, n. 3; A. BULLOUGH-U. GUELICH-T.S. MANOLOVA-L. SCHJOEDT, *Women's entrepreneurship and culture: gender role expectations and identities, societal culture, and the entrepreneurial environment*, in *Small Business Economics*, 2021, n. 1, n. 4;.

<sup>3</sup> A. CELOTTO, *Art. 3, 1° comma, Costituzione*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI

L'affermazione del principio giuridico di eguaglianza appare essenziale al fine di contrastare la presenza di *gender inequality* nel contesto internazionale<sup>4</sup>, europeo<sup>5</sup> e nazionale<sup>6</sup>, come di recente rilevato anche dal Report delle Nazioni Unite *Our Common Agenda*<sup>7</sup>.

Il Report, infatti, evidenzia che «*perhaps humanity's greatest resource is our own collective capacity, half of which has historically been constrained as a result of gender discrimination. No meaningful social contract is possible without the active and equal participation of women and girls. Women's equal leadership, economic inclusion and gender-balanced decision-making are simply better for everyone, men and women alike*»<sup>8</sup>.

Nella stessa direzione si pone anche l'*United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), Strategic Plan 2022–2025*<sup>9</sup>, che definisce la necessità di un «*integrated approaches to address the root causes of inequality and affect broader systems change, across its thematic focus areas: governance and participation in public life; economic empowerment; ending violence against women and girls; and women, peace and security, humanitarian action and disaster risk reduction*»<sup>10</sup>. In particolare si rende necessario prestare maggiore e crescente attenzione al *Women's economic empowerment*<sup>11</sup>.

---

(a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2007, p. 66, che richiama ARISTOTELE, *Politica*, in particolare Libro Secondo.

<sup>4</sup>Cfr. United Nations Development Programme, Human Development Reports, Gender Inequality Index.

<sup>5</sup>Cfr. European Institute for Gender Equality, Gender Equality Index, 2021.

<sup>6</sup>Cfr. European Institute for Gender Equality, Gender Equality Index, 2021, profilo Paese, Italia.

<sup>7</sup>Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/76/6, del 15 novembre 2021.

<sup>8</sup>*Our Common Agenda*, p. 30. Più precisamente nella definizione delle 12 *areas of action*, una di esse è dedicata a *Place women and girls at the centre*, attraverso l'enunciazione di alcune *measures*: Repeal of gender-discriminatory laws; Promote gender parity, including through quotas and special measures; Facilitate women's economic inclusion, including investment in the care economy and support for women entrepreneurs; Include voices of younger women; Eradication of violence against women and girls, including through an emergency response plan (p. 6).

<sup>9</sup>Nazioni Unite, UNW/2021/6, del 12 luglio 2021.

<sup>10</sup>Nazioni Unite, UNW/2021/6, del 12 luglio 2021, p. 1.

<sup>11</sup>All'interno dello *Strategic Plan 2022-2025* sono identificate quattro aree tematiche di intervento, che sono relative a Governance and participation in public life; Women's economic empowerment; Ending violence against women and girls; Women, peace and security, humanitarian action and disaster risk reduction.

L'emancipazione economica delle donne può infatti essere raggiunta anche attraverso l'imprenditoria femminile che deve però essere disciplinata da un *framework* giuridico innovativo che permetta alle imprese femminili di potersi sviluppare all'interno di un contesto economico e sociale in continua evoluzione.

Sia la globalizzazione dei mercati, sia la crisi finanziaria, sia la recente crisi sanitaria hanno, in modi differenti, profondamente inciso sullo sviluppo dell'imprenditoria femminile.

La globalizzazione ha generato «*trasformazioni importanti nella regolazione pubblica contemporanea*»<sup>12</sup> di tutte le attività imprenditoriali e al contempo le ricorrenti crisi hanno determinato «*un riordino dei rapporti tra Stato ed economia*»<sup>13</sup>.

In questo mutevole contesto economico, si sono definiti *modelli normativi complessi*<sup>14</sup> all'interno dei quali la regolamentazione pubblica pare sem-

<sup>12</sup> M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, p. 142.

<sup>13</sup> S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2021, p. 398. Sulla complessa tematica del rapporto tra Stato ed economia si vedano, per tutti, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977; J.E. STIGLITZ, *Il ruolo economico dello Stato*, Bologna, 1992; G. TESAURO-M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000; A. LA SPINA-G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000; S. CASSESE, *I rapporti tra Stato ed economia all'inizio del XXI secolo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, n. 1; A.I. OGUS, *Regulation: legal form and economic theory*, Oxford, 2004; G. GITTI-A. MONTANINO, *Dallo Stato erogatore allo Stato promotore e contraente: verso una nuova politica economica*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2012, n. 1; L. TORCHIA, *Stati e mercati alle soglie del terzo millennio*, in *Astrid Rassegna*, 2015, n. 16; A. TONETTI, *Lo Stato promotore e le nuove forme di interventismo economico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, n. 5; F. BASSANINI-G. NAPOLITANO-L. TORCHIA, *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021; G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, 2021; R. PINI, *Divagazioni in margine al rapporto tra amministrati e amministratori (da un rapporto di regole a un rapporto di affezione)*, Torino, 2021.

<sup>14</sup> A. ZOPPINI, *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna, 2020, p. 243, che analizza come «*la crisi ha dimostrato che il livello della regolazione deve essere coerente con l'integrazione dei mercati e dunque coordinato a livello sovranazionale. In secondo luogo, l'intervento pubblico si risolve in un insieme di misure e di interventi graduati e strategici che vedono lo Stato nella veste di prestatore di ultima istanza, di assuntore di garanzie e di rischi, talora di socio o di sottoscrittore di strumenti finanziari, descrivendosi così un ruolo e una traiettoria che non è ancora compiutamente svolta. Infine, anche la tecnica normativa appare diversa: oggi la regolazione del mercato non s'identifica con la norma proibitiva, atteso che alla correzione dei fallimenti del mercato non è sufficiente il comando autoritativo unidirezionale, ma essa richiede modelli normativi complessi, affidati normalmente ad autorità indipendenti, che importano un coacervo articolato e dinamico di rimedi, cui appartengono norme asimmetriche tra operatori, regole procedurali, sanzioni interdittive*».

pre più connessa all'integrazione sovranazionale dei mercati caratterizzata da modalità e forme giuridiche di intervento differenti rispetto al passato.

A partire da queste considerazioni di ordine generale, attraverso una interpretazione teleologicamente orientata, il presente studio si propone di analizzare come l'intervento dei pubblici poteri debba essere finalizzato a definire un *level playing field* di natura giuridica sulla base del quale l'imprenditoria femminile possa apportare un contributo ancora più significativo per la crescita economica.

Nell'ordinamento internazionale, come nell'ordinamento europeo, l'attenzione dedicata alla tematica *de qua* è crescente nel tempo e mira a definire politiche ed azioni innovative e idonee a sostenere lo sviluppo delle donne e delle donne imprenditrici. Nel contesto nazionale, accanto all'analisi relativa al novellato art. 41 della Costituzione il principio giuridico di eguaglianza formale e sostanziale sancito all'art. 3 della medesima Carta, ha posto le fondamenta per la definizione e la piena realizzazione della parità di genere e perciò assume una rilevanza centrale per il presente studio, che si propone di affrontare la complessa, articolata e particolarmente sfidante tematica dell'imprenditoria femminile.

## CAPITOLO I

# L'AFFERMAZIONE DEI DIRITTI UMANI ED IL PROGRESSIVO RICONOSCIMENTO DELLE DONNE NELLA SOCIETÀ E NEL MERCATO NEL CONTESTO GIURIDICO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. I diritti umani e la *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*. – 2. L'affermazione dei diritti delle donne e il loro riconoscimento giuridico a livello internazionale. Il ruolo svolto dalle Nazioni Unite per l'*empowerment* femminile dalla Carta istitutiva all'*Agenda 2030*. – 3. Le Nazioni Unite e le *Conferences on the status of women*: verso un'Agenda globale per l'uguaglianza tra uomo e donna. – 4. Diseguaglianze e parità di genere nelle più recenti analisi internazionali. La necessità di promuovere un *legal and regulatory framework* innovativo a favore delle donne nel contesto economico internazionale.

### 1. I DIRITTI UMANI E LA *DECLARATION DES DROITS DE LA FEMME ET DE LA CITOYENNE*

Necessario punto di partenza per lo studio che si intende affrontare è rappresentato dal richiamo alla più ampia tematica dell'affermazione dei diritti dell'uomo<sup>1</sup> che si è sviluppata nel corso del tempo, e che diviene centrale

---

<sup>1</sup> In tema di "diritti dell'uomo", ed in particolare sulla esatta definizione di essi si rinvia a N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, il quale sottolinea che «la maggior parte delle definizioni sono tautologiche: "Diritti dell'uomo sono quelli che spettano all'uomo in quanto uomo". Oppure ci dicono qualche cosa sullo status desiderato o proposto di questi diritti, non sul loro contenuto: "Diritti dell'uomo sono quelli che appartengono, o dovrebbero appartenere, a tutti gli uomini, o di cui ogni uomo non può essere spogliato". Infine quando si aggiunge qualche riferimento al contenuto, non si può fare a meno di introdurre termini di valore: "Diritti dell'uomo sono quelli il cui riconoscimento è condizione necessaria per il perfezionamento della persona umana oppure per lo sviluppo della civiltà ecc. ecc.". E qui nasce una nuova difficoltà: i termini di valore sono interpretati in modo diverso secondo l'ideologia assunta dall'interprete; infatti, in che cosa consista il perfezionamento della persona umana o lo sviluppo della civiltà, è oggetto di molti appassionanti ma insolubili con-



per la piena comprensione dello sviluppo dei diritti delle donne e delle connesse tutele giuridiche approntate sia a livello internazionale, sia a livello europeo, sia a livello nazionale.

Come noto, la tematica dei diritti dell'uomo rappresenta una *classe variabile*<sup>2</sup>, in quanto in continua evoluzione.

Autorevole dottrina ha infatti evidenziato come l'affermazione dei diritti dell'uomo sia caratterizzata da un *cammino* lungo e complesso, «*che ha portato alla comparsa degli individui e dei popoli sulla scena internazionale*» tramite un percorso non «*progressivo e costante nel corso del tempo*», ma attraverso «*un percorso discontinuo, che ha conosciuto fasi di stallo, inciampi e momenti di accelerazione*»<sup>3</sup>.

Si è osservato che storicamente l'evoluzione dei diritti umani «*si snoda lungo i sentieri della ragion pratica aristotelica in questi punti fondamentali: concezione teleologica della ragion pratica (altrimenti l'azione umana sarebbe insensata), cognitivismo etico (altrimenti non vi sarebbero né torti né ingiustizie), identità tra giustificazione e motivazione (altrimenti il dover essere non indicherebbe più un 'essere' da realizzare), avvio dalle convinzioni più diffuse e più ragionevoli (altrimenti i contenuti delle regole sarebbero irrilevanti), processo non deduttivistico di determinazione dell'azione dai principi alle norme e ai casi concreti (altrimenti non si spiegherebbe più*

---

*trasti ... il fondamento di diritti, di cui si sa soltanto che sono condizioni per la attuazione di valori ultimi, è l'appello a questi valori ultimi. Ma i valori ultimi, a loro volta, non si giustificano, si assumono: ciò che è ultimo, proprio perché è ultimo, non ha alcun fondamento. I valori ultimi, inoltre, sono antinomici, non si possono realizzare tutti globalmente e contemporaneamente. ... Ci si domanda allora come sia possibile porre il problema del fondamento, assoluto o non assoluto, di diritti di cui non è possibile dare una nozione precisa» (p. 8).*

<sup>2</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., Torino, 1990, p. 9.

<sup>3</sup> A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma, 2005, p. 15; l'A. sottolinea che «*se, per capire come era la realtà internazionale dei secoli scorsi – per intendersi, tra la pace di Vestfalia (1648) e la fine dell'Ottocento –, aprite uno dei libri che quella realtà si proponevano di racchiudere in schemi, formule e concetti, vi accorgete subito che gli individui e i popoli non avevano alcun ruolo. Prendete, ad esempio, alcuni autori classici del diritto internazionale: Emer de Vattel (svizzero, che scrive nel 1758), o Georg Friederich von Martens (tedesco, che scrive nel 1789) o Henry Wheaton (statunitense, che scrive nel 1836), o August Wilhelm Heffter (ancora tedesco, che scrive nel 1844). Ebbene, se scorrete i loro libri più famosi, difficilmente troverete posto per enti che non siano gli Stati sovrani e indipendenti. Se qualche volta si parla di individui, è solo per dire che ogni Stato è tenuto a trattare in modo civile i cittadini degli altri Stati. Ancora meno si parla del ruolo dell'individuo nel contesto internazionale nelle opere dei grandi pensatori che hanno indagato la realtà politica del loro tempo: Hobbes, Locke, Spinoza, Montesquieu, Rousseau, Kant. Ognuno di essi, pur se attentissimo alla funzione dell'uomo nella società interna, quando passa a parlare dei rapporti internazionali conclude – amaramente, o con rassegnazione – che soli vi dominano gli Stati» (p. 9).*

il ruolo della scelta morale), centralità dell'argomentazione prudentiale (altrimenti subentrerebbe come dominante il principio di autorità)»<sup>4</sup>.

Tradizionalmente, l'evoluzione storico-concettuale dei diritti umani viene suddivisa «in quattro fasi: positivizzazione, generalizzazione, internazionalizzazione e specificazione. La positivizzazione attiene al fenomeno della trasposizione in norme giuridiche della dottrina giusnaturalistica, quali appunto le citate Dichiarazioni francese e americana, che intendono i diritti umani come: "... diritti di libertà e non interferenza del potere pubblico (c.d. diritti di 'prima generazione') ...". Con la fase della generalizzazione si amplia lo spettro dei diritti umani per ricomprendere, oltre ai diritti di libertà, anche quelli di "... partecipazione politica ispirati all'ideologia democratica ...", e soprattutto, "... i diritti – opposti ai diritti di libertà – che lo Stato intervenga in campo sociale, economico o culturale, ispirati all'ideologia socialista (c.d. diritti di 'seconda generazione')". La terza fase attiene al processo d'internazionalizzazione dei diritti umani che si è sviluppato a seguito del secondo dopoguerra, soprattutto con l'adozione della Dichiarazione universale del 1948, nella quale sono inclusi sia i diritti di prima (civili e politici) che di seconda (economici, sociali e culturali) generazione. L'ultima tappa evolutiva riguarda la predisposizione di norme internazionali "... che si occupano di specifici diritti di 'terza generazione' (diritto alla pace, allo sviluppo, all'ambiente ecc.) o di specifici soggetti (donne, bambini, disabili, ecc.) ...", nonché allo sviluppo di diritti di "quarta generazione", "... diretti a proteggere dai rischi derivanti dal progresso tecnologico, soprattutto in relazione alla bioetica, alla biotecnologia e alla manipolazione genetica e informatica, come ad esempio il diritto ad un patrimonio genetico non manipolato ..."»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>F. VIOLA, *Diritti umani e ragion pratica*, in *Metodo. International Studies in Phenomenology and Philosophy*, 2014, n. 1, p. 57.

<sup>5</sup>P. PUOTI, *Universalità dei diritti umani e protezione della diversità e dell'identità culturale*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2019, n. 5, p. 922, che riprende le considerazioni di C. FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Milano, 2015, p. 977. Osserva A. PISANÒ, *Cosa i diritti umani (non) sono. Un dibattito tra diritto, filosofia e politica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, n. 3, p. 646, che «Isabel Trujillo, in "Giustizia globale. Le nuove frontiere dell'eguaglianza", scriveva che "i diritti umani si presentano come un dato ed un compito". Sono un dato, argomentava, perché "è possibile delineare la loro storia, in particolare quella che può ritenersi la loro ultima fase, a partire dalla costituzionalizzazione negli Stati contemporanei e dall'avvio dell'attività istituzionale degli organismi sovranazionali preposti a tutelarli". Sono, però, altresì, continuava la Trujillo, un compito perché da un lato "la dimensione del riconoscimento [...] continua ad impegnare le collettività e le organizzazioni internazionali, nella mansione di individuare gli status da proteggere e i beni da garantire", dall'altro, invece, "la loro implementazione implica obiettivi mol-

La ricerca di una categorizzazione dei diritti dell'uomo è «una pratica che ha segnato profondamente l'esperienza giuridica (internazionale e nazionale) del nostro tempo. La pratica dei diritti umani incorpora documenti, complessi di regole, istituzioni, procedure, atteggiamenti, comportamenti, valutazioni, interpretazioni di valori e principi. La finalità immanente di tale pratica è la protezione della persona nella sua singolarità e specificità, che, nella tensione tra normatività ed effettività, richiede continue attualizzazioni. Vi sono, infatti, beni essenziali per ogni essere umano che i soggetti (pubblici e privati) non possono manomettere, violare, calpestare, senza compiere un torto. In questo senso, i diritti umani costituiscono criteri di giustizia»<sup>6</sup>.

Alla consolidata categorizzazione dei diritti si affianca anche la distinzione di derivazione anglosassone tra *moral rights* e *legal rights* che «non deve essere intesa puramente e semplicemente come una distinzione tra due tipi diversi di diritti umani. In realtà, si tratta di due modi di considerare i diritti: o dal punto di vista della loro inerenza ad un soggetto, cioè come un aspetto del suo valore intrinseco, oppure dal punto di vista della tutela che un soggetto riceve dalla società. Normalmente si deve ritenere che la tutela giuridica abbia il suo fondamento nello statuto morale del soggetto, cioè che i *legal rights* siano fondati sui *moral rights*. Il fatto che i soggetti abbiano a disposizione certe forme di tutela non è il fondamento dei diritti, ma semmai il segno del loro riconoscimento da parte della società come valori in sé. L'attribuzione di forme di tutela e di trattamento che configurano un diritto (*legal right*) presuppone che il bene in questione sia considerato di tale importanza che sarebbe un torto negarlo alla persona (*moral right*). Per converso il riconoscimento di un *moral right* esige l'attribuzione dei poteri adeguati a realizzarlo. Pertanto, v'è già un diritto in senso giuridico nel momento del riconoscimento del suo fondamento da parte della società»<sup>7</sup>.

---

to vasti e difficilmente raggiungibili una volta per tutte". Questa duplice 'natura' dei diritti (dato e obiettivo) emerge con chiarezza in *What Human Rights Are Not (Or Not Only)*, dove Isabel Trujillo e Francesco Viola, operando sul crinale fra descrizione e prescrizione, propongono un'interpretazione filosofica della storia dei diritti (per come si sono evoluti a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948), basata sull'idea di 'pratica sociale', tesa a realizzare quello che Jurgen Habermas aveva definito il 'corso orientato' dei diritti». L'A. riprende I. TRUJILLO, *Giustizia globale. Le nuove frontiere dell'eguaglianza*, Bologna, 2007, spec. p. 179.

<sup>6</sup>B. PASTORE, *Le ragioni dei diritti, i diritti come ragioni*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, n. 2, p. 690.

<sup>7</sup>F. VIOLA, *Diritti umani e scienza giuridica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2007, n. 1, p. 55.

L'universalità dei diritti, nonché l'eguaglianza tra gli uomini quale valore etico, sociale e religioso, mira a creare un fondamento giuridico uguale e comune per tutti i diritti, un minimo livello di tutela per essi<sup>8</sup>.

Questa universalità dei diritti «è una concezione che può essere fatta risalire alla teoria del diritto naturale formulata nel corso del XVII secolo, sotto l'influenza della filosofia illuminista, che trova un importante precedente nella Magna Charta britannica del 1689 (Bill of Rights), e affonda le sue radici nella Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti del 4 luglio 1776 e nella Carta dei diritti e doveri dei cittadini frutto della rivoluzione francese del 1789»<sup>9</sup>.

Il richiamo alla *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, quale «frutto del felice connubio fra le teorie giusnaturalistiche e il movimento illuminista», in cui «la soggettività individuale trova, per la prima volta, riconoscimento giuridico»<sup>10</sup>, rappresenta un importante caposaldo nell'affermazione dei diritti umani<sup>11</sup>.

Ai fini del nostro studio appare interessante richiamare come pochi anni dopo la proclamazione della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, Olympe De Gouges<sup>12</sup> – pseudonimo di Marie Gouze – nel 1791 firmò

<sup>8</sup> Ricorda O. GIOLO, *Sulla libertà delle donne*, in *La società degli individui*, 2017, n. 1, p. 11, che «all'origine, l'affermazione dei diritti nelle Dichiarazioni del 1776 e del 1789 portò con sé l'affacciarsi di due grandi questioni, che alimentarono e animarono il dibattito pubblico e giuridico degli anni successivi e che si trasformarono a loro volta ben presto in due importantissime – fondamentali per la costruzione delle società e delle comunità politiche a venire – rivendicazioni: l'abolizione della schiavitù e la fine dell'asservimento delle donne»; e prosegue precisando che «il riconoscimento dei diritti di libertà costituì anche nei secoli successivi dunque il passaggio indispensabile per giungere all'emancipazione sia per gli schiavi, sia per le donne. Vale la pena sottolineare, a tal riguardo, il fatto che l'utilizzo del termine emancipazione, e nella letteratura abolizionista, e in quella femminista, rinvia alla condizione iniziale 'condivisa' degli schiavi e delle donne: una condizione di soggezione (individuale) e oppressione (collettiva) al dominio proprietario e maschile. Tuttavia, quali categorie della soggezione/opposizione, quella della schiavitù riguardava indistintamente uomini e donne, mentre ovviamente quella delle donne riguardava esclusivamente le persone di sesso femminile. Questa differenza risulterà poi fondamentale e condurrà ad esiti molto diversi per le due rivendicazioni 'originarie' delle libertà: sorte congiuntamente, ma ben presto 'separate alla nascita' per 'questioni di genere'» (p. 13).

<sup>9</sup> P. PUOTI, *Universalità dei diritti umani*, cit. p. 922.

<sup>10</sup> M.N. CAMPAGNOLI, *Ragionando oltre l'individualismo. Appunti e riflessioni a partire da una lettura*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2019, n. 1, p. 207.

<sup>11</sup> Per una analisi storica del ruolo della Dichiarazione e del percorso che conduce alla sua approvazione si rinvia, per tutti, a N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., spec. p. 89 ss.

<sup>12</sup> A. CAVALIERE, «La libertà o la morte». *Il contributo di Olympe de Gouges alla teorizzazione sui diritti. A partire da un'opera recente*, in *Materiali per una storia della cultura*

il suo *pamphlet* intitolato *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne* che proprio in opposizione alla nota Dichiarazione rivoluzionaria si proponeva di vedere riconosciuti gli stessi diritti alle donne e alle cittadine.

Olympe De Gouges «collocandosi nella tradizione illuminista, chiama a sostegno delle sue ragioni l'esempio della natura, che è mescolata, nella quale le diversità convivono, che è contaminata, e per questo ricca di possibilità: "percorri la natura in tutta la sua grandezza cui tu sembri volerti avvicinare, dammi, se puoi un esempio di questo impero tirannico ... cerca, scava, distingui se puoi, i sessi nell'amministrazione della natura. Ovunque tu li troverai confusi e cooperanti ... soltanto l'uomo ha fatto di questa eccezione un principio ... bizzarro, cieco, gonfio di scienza e degenerato, in questo secolo di lumi e di sagacia, nell'ignoranza più crassa, vuole comandare su un sesso che ha tutte le facoltà intellettuali; pretendere di godere della rivoluzione e di reclamare i suoi diritti all'uguaglianza". È evidente come la trascrizione dei diritti naturali in diritti civili trovi ostacolo nel potere maschile»<sup>13</sup>.

La *Déclaration* della De Gouges pare avere l'intento di riscrivere la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, al fine «di ampliarne la portata includente, rendendola più giusta. L'opera si propone di restituire una voce alle donne e di contribuire a sottrarle allo stato di soggezione in cui versano. Il testo riprende, uno ad uno, i diciassette articoli della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino e ne chiarisce il senso, li corregge e li integra, perché essi possano essere estesi al genere femminile»<sup>14</sup>: vero è che entrambe le Dichiarazioni constano di 17 articoli, quasi a voler creare un parallelismo di lettura.

Volendo offrire qualche elemento di riflessione inerente la *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*, si richiama che «la struttura logica della *Déclaration* proposta da De Gouges è costituita principalmente da

---

giuridica, 2021, n. 2, p. 576, ove l'A. riprende il libro di A. LOCHE, *La liberté ou la mort. Il progetto politico e giuridico di Olympe de Gouges*, Postfazione di Thomas Casadei, Modena, 2021, osservando che «il ritratto che emerge dal volume di Loche è quello di de Gouges come di un'apassionata interprete dello spirito dei lumi. A ispirare la pensatrice francese non è tanto la ragione emozionale (che spesso le attribuiscono i suoi critici) quanto un sistema concettuale e di valori che consente di inscrivere la sua riflessione nel percorso tracciato, tra gli altri, da suoi contemporanei, come la già citata Wollstonecraft, ma anche Jean-Jacques Rousseau e Nicolas de Condorcet».

<sup>13</sup> E. BAERI, *Cittadine in transizione. Spunti di riflessione per una cittadinanza differente*, in S. ALEO-G. BARONE (diretto da), *Quaderni del Dipartimento di Studi Politici*, Milano, 2017, p. 96.

<sup>14</sup> A. CAVALIERE, "La libertà o la morte", cit., p. 576.

*argomentazioni analogiche, allo scopo di sostenere un'estensione simmetrica alle donne dei medesimi diritti e doveri attribuiti agli uomini. Malgrado l'orientamento prevalente diretto ad una mera uguaglianza formale tra i sessi (art. VI e VII) e l'assenza di un'istanza di uguaglianza sostanziale, si possono riscontrare alcuni elementi di attenzione nei confronti del riconoscimento di diritti specifici correlati alla condizione femminile. Tra le proposte avanzate, è di particolare interesse la richiesta di interventi legislativi per il superamento delle differenze di genere, sia naturali, come nel caso della maternità, che artificiali, come la proprietà o l'istruzione. Ad esempio, De Gouges ritiene necessaria l'emanazione di disposizioni per garantire un adeguato sostegno economico alle vedove e alle madri sole e indigenti, come pure un'istruzione pubblica femminile (De Gouges 1791a, 19 e 13). La più controversa pretesa di uguaglianza di genere avanzata da De Gouges è senza dubbio il diritto delle donne al suffragio (cfr. sull'argomento Rosanvallon 1992), enunciato nell'art. VI della Déclaration di De Gouges»<sup>15</sup>.*

*Più in generale all'interno della Déclaration «alcuni articoli enunciano dei principi rivolgendosi esclusivamente alla condizione e ai diritti della donna (articoli I, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XV) e nel Préambule e in altri articoli (II, III, VI, XIV) l'autrice si limita ad aggiungere la donna e la cittadina all'uomo e al cittadino, variando solo le declinazioni verbali. Si può rilevare però che altrove (articoli IV, V, XIII, XIV, XVI, XVII) vengono riproposti e ampliati, con un originale approccio interpretativo, alcuni dei principi rivoluzionari e dei diritti fondamentali del 1789»<sup>16</sup>.*

---

<sup>15</sup>M. MANCINI, *Fraternità, diritti fondamentali e uguaglianza di genere. Passato e presente negli argomenti di Olympe De Gouges*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2021, n. 2, p. 407.

<sup>16</sup>M. MANCINI, *Fraternità, diritti fondamentali*, cit., p. 409. Approfondisce E. BAERI, *Cittadine in transizione*, cit., p. 98, che «De Gouges a volte integra, altre volte riscrive o continua gli articoli dell'89, a volte li corregge impercettibilmente, come fa nell'articolo 2, dove recepisce i "diritti naturali e imprescindibili", ma poiché essi sono "della Donna e dell'Uomo" si arricchiscono di un avverbio che fa la differenza ("la libertà, la proprietà, la sicurezza, e soprattutto, la resistenza all'oppressione"), in quanto sottolinea il di più di un diritto rispetto a una oppressione peculiare e ripetuta nella vita delle donne, l'oppressione del sesso maschile». Analizza più nel dettaglio A. CAVALIERE, "La libertà o la morte", cit., p. 581, che «tra le modifiche più significative, emblematica è quella che viene apportata all'articolo 4 della Dichiarazione. Il testo originale del 1789 che recita "La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri: così, l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti. Tali limiti possono essere determinati solo dalla Legge" è emendato dall'autrice in questo modo: "La libertà e la giustizia consistono nel rendere agli altri tutto ciò che a loro appartiene; così, l'esercizio dei diritti naturali della donna non ha altri limiti che la perpetua tirannia che l'uomo le contrappone. Questi limiti devono essere riformati in

Il Preambolo della *Déclaration* appare un incipit «geniale, e il suo crescendo, quel partire dalla condizione familiare, privata, delle donne per porre da qui e a loro, con una velocità fulminante, simbolica, un orizzonte politico e pubblico – la cittadinanza – attraverso un patto impensato tra donne e uomini, che in virtù di questo patto diventano cittadine e cittadini: un pensiero ellittico, un corto circuito teorico»<sup>17</sup>.

La *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne* si configura, allora, come un fondamentale «documento di storia del diritto – significativamente assente da tutte le raccolte – che sistematicamente contesta la restrizione maschile del concetto di uguaglianza»<sup>18</sup>: in questo senso la *Déclara-*

---

*base alle leggi della natura e della ragione». La variazione non è trascurabile, perché segna la presa di distanza da parte dell'autrice rispetto alle tesi del pensiero contrattualista, che aveva ritenuto che, per la salvaguardia dell'unità familiare, sarebbe stato opportuno che alle donne fosse sì garantita una certa libertà, ma che questa dovesse essere concretamente amministrata dai loro familiari di genere maschile. De Gouges salda indissolubilmente il concetto di libertà a quello di giustizia ed in nome di questo binomio la sua proposta, ambiziosissima sul piano politico, è quella di superare le soluzioni di compromesso che pretendono di affidare la realizzazione della libertà della donna all'intermediazione maschile. L'autrice comprende che la rivendicazione contenuta nell'art. 4 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino per le donne non è abbastanza. Per loro, la libertà si carica di un significato ulteriore, rispetto a quanto avviene per gli uomini. Va rivendicata rispetto a tutte le oppressioni, anche quelle che possono celarsi dietro le forme rassicuranti degli equilibri familiari, o che sembrano legittimate dall'abitudine e della tradizione: la libertà autentica, secondo de Gouges, non è delegabile, perché essa è, innanzitutto, diritto all'autodeterminazione».*

<sup>17</sup>E. BAERI, *Cittadine in transizione*, cit., p. 97, che ricorda che nel Preambolo della *Déclaration* «le madri, le figlie, le sorelle, rappresentanti della nazione, domandano di costituirsi in assemblea nazionale. Considerando che l'ignoranza, l'oblio o il disprezzo dei diritti della donna sono le sole cause delle sventure pubbliche e della corruzione dei giovani, esse si sono risolte a esporre in una solenne dichiarazione i diritti naturali inalienabili e sacri della donna, affinché questa Dichiarazione, costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale, ricordi incessantemente i loro diritti e i loro doveri, affinché gli atti del potere delle donne e quelli del potere degli uomini, potendo in ogni istante essere confrontati con il fine di ogni istituzione politica, ne siano più rispettati, affinché i reclami delle cittadine fondati ormai su principi semplici e incontestabili, siano sempre rivolti al mantenimento della costituzione, dei buoni costumi, e alla felicità di tutti».

<sup>18</sup>G. UTE, *Sulla libertà, uguaglianza e dignità delle donne: il «differente» diritto di Olympe de Gouges*, in G. BONACCHI-A. GROPPI (a cura di), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Roma-Bari, 1993, p. 37. M. MANCINI, *Fraternità, diritti fondamentali*, cit., p. 407, osserva che «la proposta di attribuire alle donne i medesimi diritti e doveri riconosciuti agli uomini è stata per lungo tempo oggetto di scherno e considerata come un tentativo di grossolana emulazione (in particolar modo in relazione all'impiego degli argomenti per analogia) della *Déclaration* del 1789. Fino alla metà del ventesimo secolo l'opera di Olympe De Gouges è stata per lo più negletta o valutata e commentata come una

tion rappresenta anche un importante spunto di riflessione nell'evoluzione dei diritti delle donne e della necessità di conseguire un effettivo e concreto *empowerment femminile*<sup>19</sup> che, come si avrà modo di analizzare, rappresenta il punto di partenza per la realizzare una regolazione giuridica efficace dell'attività imprenditoriale femminile.

## 2. L'AFFERMAZIONE DEI DIRITTI DELLE DONNE E IL LORO RICONOSCIMENTO GIURIDICO A LIVELLO INTERNAZIONALE. IL RUOLO SVOLTO DALLE NAZIONI UNITE PER L'EMPOWERMENT FEMMINILE DALLA CARTA ISTITUITA ALL'AGENDA 2030

All'interno del percorso storico-evolutivo che caratterizza l'affermazione dei diritti a livello internazionale nel Secondo dopoguerra un ruolo fondamentale è attribuito, come noto, alle Nazioni Unite, preposte a definire obiettivi di pace e sicurezza per l'umanità.

In questo senso imprescindibile pare il richiamo alla Carta delle Nazioni Unite del 1945<sup>20</sup> che rappresenta *«il primato dei diritti dell'uomo sul potere degli Stati. È da questo momento che si può parlare di rilevanza universale dei diritti dell'uomo, sia perché davvero vengono affermati da un'organiz-*

---

*bizzarra curiosità, se non addirittura con il dichiarato scopo di screditare e porre in ridicolo le tesi sostenute».*

<sup>19</sup> Si ricorda anche nel contesto degli Stati Uniti la Dichiarazione di Seneca Falls sulla condizione sociale femminile nel 1848; in tema si rinvia a L. TETRAULT, *The myth of Seneca falls: memory and the Women's suffrage movement, 1848-1898*, Chapel Hill, 2014; S.G. McMILLEN, *Seneca Falls and the origins of the women's rights movement*, New York, 2008; J. WELLMAN, *The road to Seneca falls: Elizabeth Cady Stanton and the First woman's rights convention*, Illinois, 2004.

<sup>20</sup> La Carta fu emanata il 26 giugno 1945 ed entrò in vigore il 24 ottobre 1945. Osserva F. IPPOLITO, *Diritti umani e diritti dei popoli*, in *Questione giustizia*, 2004, n. 1, p. 168 che è la stessa costituzione delle Nazioni Unite *«a marcare la discontinuità tra un prima e un dopo: un prima (durata tre secoli, a partire dalla stipulazione del Trattato di Vestfalia) in cui non esistono le persone e i popoli come soggetti di diritto internazionale, ma al massimo come oggetto di tutela e protezione, e unici soggetti di diritto internazionale sono gli Stati, sovrani assoluti, che non riconoscono alcuna forza giuridica superiore alla loro volontà e potenza e che non si sentono vincolati ad alcun obbligo, a eccezione di quelli volontariamente pattuiti, e che hanno il diritto (quale massima espressione di sovranità) di fare la guerra per affermare la propria esistenza, la propria potenza e i propri interessi; e un dopo, in cui vengono posti limiti alla sovranità degli Stati, a partire proprio dal divieto di fare la guerra e dall'obbligo di rispettare l'ambito vitale delle persone (i diritti umani) e comincia ad emergere la soggettività, anche internazionale, degli individui e dei popoli, la cui sfera di vita deve essere garantita e tutelata anche nei confronti dello Stato di appartenenza».*



*zazione a vocazione universale, a cui via via aderiranno tutti gli Stati del mondo, che in tal modo quei diritti accettano e condividono; sia perché hanno come destinatari tutti gli uomini; sia perché essi sono posti come limiti obbligatori al potere degli Stati, che assumono l'obbligo verso gli altri Stati e verso la comunità internazionale di riconoscerli, rispettarli nei confronti di ogni persona soggetta alla propria giurisdizione, e di farli rispettare»<sup>21</sup>.*

A partire da tale affermazione appare opportuno analizzare non solo il ruolo svolto dalle donne nella predisposizione della Carta istitutiva delle Nazioni Unite<sup>22</sup>, ma anche quali riferimenti all'interno della stessa Carta sono dedicati alle donne<sup>23</sup>.

Si osserva allora che il Preambolo della stessa Carta riafferma la «*faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small*»; mentre l'art. 1 dichiara lo scopo «*to achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and*

<sup>21</sup> F. IPPOLITO, *Diritti umani*, cit., p. 170.

<sup>22</sup> R. ADAMI-D. PLESCH, (a cura di), *Women and the UN: a new history of women's international human rights*, New York, 2022, p. 19 ss.

<sup>23</sup> Cfr. Nazioni Unite, *The United Nations and the advancement of women, 1945-1995*, New York, 1995, ove si osserva che «*international efforts to address problems involving the status of women began at the turn of the century, as the women's suffrage movement-whose roots went back to the 1860s-gathered momentum. In 1902, Governments meeting in The Hague, the Netherlands, adopted a series of conventions aimed at setting international standards for marriage, divorce and the custody of minor children. Soon after, comparable measures were adopted concerning the abolition of trafficking in women and children. Much of the conceptual groundwork for the Charter's language on women's rights grew out of the pioneering efforts of the Pan American Union (the precursor to the Organization of American States) and the League of Nations. Meeting in 1923 in Santiago, the Pan American Union agreed to address the question of how to eliminate legal and constitutional impediments to the exercise of women's political and civil rights. By 1928, delegates gathered in Havana had decided to create the Inter-American Commission of Women, whose mandate was to examine the status of women in Latin America as a first step towards achieving equality for women in civil and political fields. The Inter-American Commission's work led to the adoption, in 1933, of the Montevideo Convention on the Nationality of Married Women, the first international treaty to proclaim the equality of the sexes in regard to nationality. In 1935, the League of Nations endorsed the Montevideo Convention on the Nationality of Married Women as worthy of ratification by all of its members. The League took several other steps on behalf of women, beginning with the adoption of its Covenant on 28 April 1919, which declared that member countries should work to guarantee fair and humane working conditions for men, women and children, and to discourage trafficking in women and children. It also decreed that membership in the League Secretariat would be open to women*» (punti 25, 26 e 27).

*for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion»; infine l'art. 8<sup>24</sup> stabilisce che «the United Nations shall place no restrictions on the eligibility of men and women to participate in any capacity and under conditions of equality in its principal and subsidiary organs».*

In proposito è stato analizzato che *«for the women present at the birth of the United Nations, the Charter's provisions on women's equality offered a clear and compelling basis for the assertion of international law to advance the political and legal status of women. Although international and inter-governmental bodies had begun working to advance the status of women long before 1945, no previous legal document had so forcefully affirmed the equality of all human beings, or specifically outlawed sex as a basis for discrimination»<sup>25</sup>.*

La necessità di porre maggiore attenzione ai diritti delle donne fu sottolineata da una delle firmaterie della Carta, Minerva Bernardino (in rappresentanza della Repubblica dominicana, unitamente a *«Wu Yi-fang, China; Berta Lutz, Brazil; and Virginia Gildersleeve, The United States»* furono le quattro donne che *«will sign the Un Charter»<sup>26</sup>*) che osservò come *«to retain the term, the rights of man ... would threaten the great achievements that women*

---

<sup>24</sup>L'art. 8 è uno dei due articoli della Carta che compongono il *Chapter III* dedicato agli Organi delle Nazioni Unite.

<sup>25</sup>Nazioni Unite, *The United Nations and the advancement of women, 1945-1995*, New York, 1995, punto 33. Lo stesso Report riporta la *Open Letter to the women of the world* letta da Eleanor Roosevelt durante la prima riunione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite; la lettera evidenzia che *«finding ourselves in agreement on these points, we wish as a group to advise the women of all our countries of our strong belief that an important opportunity and responsibility confront the women of the United Nations: first, to recognize the progress women have made during the war and to participate actively in the effort to improve the standards of life in their own countries and in the pressing work of reconstruction, so that there will be qualified women ready to accept responsibility when new opportunities arise; second, to train their children, boys and girls alike, to understand world problems and the need for international cooperation, as well as the problems of their own countries; third, not to permit themselves to be misled by anti-democratic movements now or in the future; fourth, to recognize that the goal of full participation in the life and responsibilities of their countries and of the world community is a common objective toward which the women of the world should assist one another»* (p. 104).

<sup>26</sup>R. ADAMI-D. PLESCH, (a cura di), *Women and the UN*, cit., p. 19; specificano gli A. che *«Minerva Bernardino is Chair of the Inter-American Commission of Women. Wu Yi-fang is principal of one of the most renowned female colleges in China. Berta Lutz is a Brazilian delegate to the Pan-American Feminist Movement. Virginia Gildersleeve is Dean of Barnard College in New York and the only female politician in Franklin D. Roosevelt's presidential campaign. At the Conference, there are eight female delegation in total»* (p. 20).

*have reached in the field of rights. indeed, we are sure that many countries would produce a pitiful confusion that would be detrimental to the dignity of the female sex and their aspirations towards a fair and total equality»<sup>27</sup>.*

Un ulteriore documento che riveste un ruolo centrale nell'analisi dei più rilevanti atti internazionali che mirano ad affermare la parità tra uomo e donna – proprio in ragione della portata globale ed universale che caratterizza la Dichiarazione stessa<sup>28</sup> – è la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite del 1948<sup>29</sup>.

In proposito, è stato osservato che «*la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo rappresenta la manifestazione dell'unica prova con cui un sistema di valori può essere considerato umanamente fondato e quindi riconosciuto: e questa prova è il consenso generale circa la sua validità. I giusnaturalisti avrebbero parlato di "consensus omnium gentium" o "humani generis"»<sup>30</sup>.*

Come noto la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo è frutto del lavoro della *Commission on Human Rights*, Presieduta da Eleanor Roosevelt<sup>31</sup>, che lungamente operò al fine di giungere alla stesura della Dichiarazione

<sup>27</sup> Ricordano l'intervento di Minerva Bernardino R. ADAMI-D. PLESCH, (a cura di), *Women and the UN*, cit., p. 19.

<sup>28</sup> Sottolinea L. FERRAJOLI, *La Dichiarazione Universale del 1948 e la prospettiva di un costituzionalismo mondiale*, in P.C. BORI-G. GILIBERTI-G. GOZZI (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo cinquant'anni dopo*, Bologna, 2000, p. 29, che «*per intendere il senso e la portata della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, dobbiamo ritornare con la mente al clima politico e alla temperie ideale e culturale degli anni dell'immediato dopoguerra. È allora, in quegli anni cruciali del nostro secolo, che vengono ripensati e rifondati, sul ripudio del nazifascismo e della guerra, il modello dello Stato di diritto all'interno delle democrazie statali e insieme il sistema delle relazioni tra Stati nel diritto internazionale. Da un lato le nuove Costituzioni nei Paesi liberati dalle dittature – la costituzione italiana del '48 e la legge fondamentale della Repubblica federale tedesca del '49 –, dall'altro la Carta dell'Onu del 1945 e la Dichiarazione universale dei diritti del 1948, equivalgono infatti alla nascita di un nuovo modello di diritto e di democrazia – la democrazia costituzionale – fondato sulla soggezione alla legge di tutti i poteri, e perciò sulla dissoluzione della sovranità, sia interna che esterna degli Stati, quale assenza di limiti e di vincoli giuridici».*

<sup>29</sup> General Assembly Resolution 217 A, Parigi, 10 dicembre 1948.

<sup>30</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., p. 18.

<sup>31</sup> Si ricorda che Eleanor Roosevelt venne eletta nel corso della prima riunione della Commissione; in tema si veda *Yearbook of the United Nation 1946-1947*, p. 524. Richiama E. GUERRA, *Universalità e particolarità: i diritti delle donne come diritti umani*, in *Genesis*, 2018, n. 2, p. 71, «*tra le tante eredità, anche quella dell'associazionismo femminile internazionale delle donne. Interlocutore della Società delle Nazioni, il movimento delle donne nelle sue differenti declinazioni, nel corso degli anni '20 e '30, aveva portato 'on the fore' il*

zione considerando che «*the Un Charter states that the purpose of the organization is to work for peace and human rights. Therefore, the Commission on Human Rights will have the important task of comprising the view of Member State into one document listing the articles on human rights*»<sup>32</sup>.

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo «*like the French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen in 1789, has had an immense impact throughout the world. It has been called a modern addition to the New Testament, and the Magna Carta of humanity, and has become a constant source of inspiration for governments, for judges and for national and international legislators*»<sup>33</sup>.

All'interno della Dichiarazione l'affermazione dei diritti «*è insieme universale e positiva: universale nel senso che destinatari dei principi ivi contenuti non sono più soltanto i cittadini di questo o quello Stato ma tutti gli uomini; positiva nel senso che essa pone in moto un processo alla fine del quale i diritti dell'uomo dovrebbero essere non più soltanto proclamati o soltanto idealmente riconosciuti, ma effettivamente protetti anche contro lo stesso Stato che li ha violati. Alla fine di questo processo i diritti del cittadino si saranno trasformati realmente, positivamente, nei diritti dell'uomo. O almeno saranno i diritti del cittadino di quella città che non conosce confini, perché comprende tutta l'umanità, o in altre parole saranno diritti dell'uomo in quanto diritti del cittadino del mondo*»<sup>34</sup>.

Il Preambolo della Dichiarazione inoltre proclama che «*i popoli delle Na-*

---

*superamento delle diverse forme della disuguaglianza tra i sessi e si era impegnato nella ricerca di politiche per una pacifica convivenza, al centro della creazione stessa della Società dopo la prima guerra mondiale e, successivamente, del nuovo ente sovranazionale, radicato nel contesto ancora più drammatico della seconda. Nel passaggio tra gli anni '20 e '30, con il progressivo aggravarsi delle tensioni internazionali e il loro successivo precipitare dopo l'affermazione del nazismo, le protagoniste dell'associazionismo femminile, in particolare le appartenenti alla Women's International League for Peace and Freedom avevano sempre più intrecciato pace, diritti delle donne e diritti di tutti gli esseri umani in opposizione alle discriminazioni razziali e per la difesa delle democrazie». L'A. richiama, per approfondimenti sulla posizione della Women's International League for Peace and Freedom, gli studi di M.G. SURIANO, *Percorrere la non violenza. L'esperienza politica della Women's International League for Peace and Freedom*, Roma, 2012 e di M.S. GARRONI, *Peace, Reform, and Democracy: U.S. Wilpfers, Transnational Dialogue, and Birth of Gendered Political Discourse*, in *Beyond the Nation: Pushing the Boundaries of U.S. History from a Transatlantic Perspective*, Torino, 2013.*

<sup>32</sup> R. ADAMI, *Women and the Universal Declaration of Human Rights*, New York, 2019, p. 45.

<sup>33</sup> K. VASAK, *A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, in *UNESCO Courier*, 1977, p. 29.

<sup>34</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., p. 23.

zioni Unite hanno riaffermato nello Statuto la loro fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna, ed hanno deciso di promuovere il progresso sociale e un miglior tenore di vita in una maggiore libertà».

I successivi artt. 1, 2 e 7, statuiscono poi che «tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti»<sup>35</sup>; che «ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione»<sup>36</sup>; e che «tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge»<sup>37</sup>.

Gli articoli *supra* richiamati si propongono esplicitamente la finalità di superare il dualismo “uomo-donna”, ciò anche attraverso una terminologia che non menziona esplicitamente l'uomo o la donna, ma «*you will find in the Declaration that it starts with “all human beings” in Article 1, and in all the other articles is say “everyone”, “no one”. In the body of the article it occasionally says “his”, because to say “his or her” each time was a little awkward, but it is very clearly understood that this applies to all human being*»<sup>38</sup>.

Le analisi storico giuridiche dei lavori preparatori della *Commission on Human Rights* hanno in proposito evidenziato che «*it is taken fifty meeting of heated debate in the Commission on human rights when Eleanor Roosevelt at last supports Hansa Mehta's proposal with its “minor drafting changes” namely, “all people, men and women” in place of “all man” and “in the spirit of brotherhood” in place of “like brothers”*»<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Art. 1 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

<sup>36</sup> Art. 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

<sup>37</sup> Art. 7 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo. Evidenzia M. FLORES, *La Dichiarazione del 1948 e il problema dell'universalità dei diritti*, in R. GHERARDI (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti umani: storia, tradizioni, sviluppi contemporanei*, Roma, 2020, p. 33, che «*la possibilità di intrecciare culture politiche e filosofiche diverse (liberismo, socialismo, cristianesimo, anti totalitarismo) fa sì che la persona cui ci si riferisce, come titolare dei diritti, non sia più un individuo storicamente circoscritto (come era stato nella Déclaration del 1789, che parlava all'“uomo”, “bianco” e “proprietario”) ma un essere indefinito e astratto titolare di pari diritti in ogni luogo e in ogni tempo, indipendente cioè dalle condizioni di nascita: uomo o donna, bianco o nero, giovane o anziano, cristiano o mussulmano, ricco o povero eccetera*».

<sup>38</sup> Così Eleanor Roosevelt, *Making human rights come alive*, 30 marzo 1949.

<sup>39</sup> R. ADAMI, *Women and the Universal Declaration*, cit., p. 101, cui si rinvia per una det-

Più nel dettaglio circa i lavori della *Commission*, e di maggior interesse per la tematica oggetto del presente studio, va ricordato che all'interno di essa fu istituita una sotto-Commissione specificamente dedicata allo *Status of Women*, il cui compito era «*submit proposals, recommendations and reports*», nonché «*should study the status of women in all its aspects and make the broadest possible recommendations to the Commission Human Rights on the scope of the work to be undertaken. Improvements in political, civil, educational, social and economic field were considered especially important and therefore, the Sub-Commission recommended that these problems should be attacked simultaneously*»<sup>40</sup>.

Nel 1946 l'*Economic and Social Council delle Nazioni Unite*, con Risoluzione n. 11 del 21 giugno 1946, decise «*to confer upon the Sub-Commission the status of a full Commission to be known as the Commission on the Status of Women*»<sup>41</sup>, quale organo intergovernativo globale, avente la funzione di «*prepare recommendations and reports to the Economic and Social Council on promoting women's rights in political, economic, social and educational fields*», nonché «*make recommendations to the Council on urgent problems requiring immediate attention in the field of women's rights*»<sup>42</sup>.

Sulla scia dei diritti proclamati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, nonché «*desiring to implement the principle of equality of rights for men and women contained in the Charter of the United Nations*»<sup>43</sup>, qual-

---

tagliata analisi sia dei lavori della *Commission* sia del ruolo dalle donne all'interno di essa. L'A. ricorda che «*Eleanor Roosevelt explains that she is convinced that "discrimination against woman has no place in the law of any State". She wishes to "make it clear, however, that equality does not mean identical treatment for men and women in all matters; there are certain case, as for example the case of maternity benefits, where differential treatment is essential". There seems, for the first time, to be an agreement in the Commission that wording "all man" is out of date. Nevertheless, there is come divergence in the best wording to replace the initial "all man" in Article 1 of the declaration*».

<sup>40</sup> Nazioni Unite, *Yearbook of the United Nation 1946-1947*, p. 529, che specifica che durante le riunioni della Commissione dal 10 al 24 febbraio 1947 vennero stabiliti alcuni *Guiding Principles* quali «*freedom and equality are essential to human development and whereas woman is as much a human being as men, she is therefore, entitled to share them with him; well-being and progress of society depend on the extent to which both men and women are able to develop their personality to the full and are cognizant of their responsibilities to themselves and to each other; woman has thus a definite role to play in the building of free, health, prosperous and moral society and that she can fulfil this obligation only as a free and responsible member*» (p. 530).

<sup>41</sup> Risoluzione dell'*Economic and Social Council* 11 (II), del 21 giugno 1946.

<sup>42</sup> Risoluzione dell'*Economic and Social Council* 11 (II), del 21 giugno 1946, punto 1.

<sup>43</sup> Preambolo della *Convention on the Political Rights of Women*.

che anno dopo, nel 1953, la *Convention on the Political Rights of Women*<sup>44</sup> delle Nazioni Unite affermava in pochi articoli la parità in ambito politico per le donne stabilendo che «*Women shall be entitled to vote in all elections on equal terms with men, without any discrimination*»<sup>45</sup>; che «*Women shall be eligible for election to all publicly elected bodies, established by national law, on equal terms with men, without any discrimination*»<sup>46</sup>, e che «*Women shall be entitled to hold public office and to exercise all public functions, established by national law, on equal terms with men, without any discrimination*»<sup>47</sup>.

Anche i due successivi Patti internazionali proclamati dalle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, segnatamente l'*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* e l'*International Covenant on Civil and Political Rights*<sup>48</sup>, riprendono e ribadiscono il forte impegno degli Stati aderenti a garantire l'eguaglianza «*senza distinzioni di condizioni personali (nascita, razza, religione, condizione economica, etc.), nonché la parità giuridica tra uomini e donne di godimento d'ogni diritto*»<sup>49</sup>.

In proposito non può tralasciarsi l'importante *Convenzione sull'elimina-*

<sup>44</sup> La Dichiarazione venne firmata il 31 marzo 1953 ed entrò in vigore il 7 luglio 1954.

<sup>45</sup> Art. 1 della *Convention on the Political Rights of Women*.

<sup>46</sup> Art. 2 della *Convention on the Political Rights of Women*.

<sup>47</sup> Art. 3 della *Convention on the Political Rights of Women*.

<sup>48</sup> Nazioni Unite, A/RES/21/2200. A. MARCHESI, *Diritti umani e nazioni Unite. Diritti, obblighi e garanzia*, Milano, 2007, p. 30, osserva che la scelta di elaborare due Patti «è frutto dei riflessi sul terreno dei diritti umani dello scontro politico ideologico in atto. La priorità assegnata dagli Stati occidentali e filo-occidentali ai diritti civili e politici e dagli Stati socialisti e da quelli in via di sviluppo ai diritti economici e sociali ha portato a una vera e propria divaricazione tra quelle che sono state descritte come prima e seconda generazione dei diritti umani». L'A. ricorda anche che «la divisione dei diritti umani in distinte generazioni ha prodotto effetti che vanno al di là della diversità degli strumenti giuridici internazionali che li riconoscono. In parte diverso è, anche se la questione presenta punti controversi, il tipo di obblighi che gli Stati sono impegnati a rispettare in ordine agli uni e agli altri. Differenti sono le procedure internazionali di garanzia, che nel caso dei diritti economici e sociali sono, a tutt'oggi, meno incisive. Segnaliamo come persino le organizzazioni non governative impegnate per l'attuazione dei diritti economici e sociali, da una parte, e dei diritti civili e politici dall'altra, si siano tradizionalmente distinte in organizzazioni di cooperazione allo sviluppo, di carattere più operativo, per i primi, e organizzazioni per i diritti umani in senso classico, più "promozionali" che operative, per i secondi» (p. 31).

<sup>49</sup> F. IPPOLITO, *Diritti umani*, cit., p. 170, osserva che «i diritti economici, sociali e culturali richiedono, invece, un comportamento attivo da parte dello Stato, a cominciare da un idoneo apprestamento di mezzi finanziari. La loro applicazione non è istantanea, ma richiede un'attività progressiva, legata anche allo sviluppo della situazione economica; si definiscono diritti positivi (libertà di..., diritto di...: diritto al lavoro, alla previdenza, all'istruzione pubblica gratuita, alla sanità, alla casa, etc.)».

zione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne<sup>50</sup>, che si caratterizza «non tanto sul piano del riconoscimento di tali diritti, e della previsione di inammissibilità per qualsiasi discriminazione determinata da ragioni di sesso», quanto piuttosto «nel tentativo, che dichiaratamente la Convenzione persegue, di rendere il più possibile efficaci e operative simili enunciazioni», innescando «meccanismi idonei a introdurre e garantire, a livello internazionale e nei singoli Stati, un'eguaglianza non solo formale, anche tramite la rimozione di atteggiamenti mentali e consuetudini sociali di natura discriminatoria»<sup>51</sup>.

In particolare, la Convenzione *de qua* definisce all'art. 1 l'espressione «discriminazione nei confronti della donna» come concernente «ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su base di parità tra l'uomo e la donna».

A tale fine gli Stati si impegnano a «iscrivere nella loro costituzione nazionale o in ogni altra disposizione legislativa appropriata, il principio dell'uguaglianza tra uomo e donna»<sup>52</sup>, nonché ad adottare «in ogni campo, ed in particolare nei campi politico, sociale, economico e culturale ogni misura adeguata, incluse le disposizioni legislative, al fine di assicurare il pieno sviluppo ed il progresso delle donne, e di garantire loro su una base di piena parità con gli uomini, l'esercizio e il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»<sup>53</sup>.

Nel contesto della più ampia valorizzazione del ruolo femminile all'interno dello sviluppo economico, assai significativa è l'Agenda 21, adottata della *United Nations Conference on Environment and Development* svoltasi a

<sup>50</sup> La *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) fu adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 ed entrò in vigore il 3 settembre 1981.

<sup>51</sup> U. VINCENTI, *Codice dei diritti umani e fondamentali: con un'introduzione generale e note esplicative dei singoli testi raccolti*, Pisa, 2011, p. 195, che prosegue evidenziando come paia opportuno considerare «la Convenzione del 1979 quale l'ultimo e più compiuto di una serie di documenti normativi che, a partire dagli anni '50, l'ONU ha approntato per rimuovere le varie forme di discriminazione contro le donne».

<sup>52</sup> *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne*, art. 2, comma 1, lett. a.

<sup>53</sup> *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne*, art. 3.



Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, che dedica il capitolo n. 24 a “*Global action for women towards sustainable and equitable development*”: in esso si evidenzia come il raggiungimento dei programmi definiti «*will depend on the active involvement of women in economic and political decision-making and will be critical to the successful implementation of Agenda 21*»<sup>54</sup>.

All'interno dell'*Agenda 21* sono, infatti, proposte ai Governi una serie di obiettivi e di misure<sup>55</sup> da raggiungere al fine di accrescere il ruolo e la partecipazione delle donne, nonché il loro coinvolgimento nella progettazione ed attuazione delle politiche e dei programmi volti ad uno sviluppo economico realmente sostenibile.

Particolare interesse per il nostro studio riveste l'attenzione dedicata ai «*programmes to establish rural banking systems with a view to facilitating and increasing rural women's access to credit and to agricultural inputs and implements*»<sup>56</sup> proprio sottolineando il ruolo delle donne nell'agricoltura, settore nel quale «*major adjustments are needed in agricultural, environmental and macroeconomic policy, at both national and international levels, in developed as well as developing countries, to create the conditions for sustainable agriculture and rural development (SARD). The major objective of SARD is to increase food production in a sustainable way and enhance food security. This will involve education initiatives, utilization of economic incentives and the development of appropriate and new technologies, thus ensuring stable supplies of nutritionally adequate food, access to those supplies by vulnerable groups, and production for markets; employment and income generation to alleviate poverty; and natural resource management and environmental protection*»<sup>57</sup>.

La definizione di un approccio globale dei diritti è successivamente riaffermata nella Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui Diritti Umani, svoltasi a Vienna, al termine della quale venne approvata la *Vienna Declaration and Programme of Action*<sup>58</sup>.

Essa rappresenta «*un momento di riflessione sui profondi cambiamenti economici e politici che investono il pianeta e i riflessi sulle aspirazioni di tutti i popoli per un ordine internazionale basato sui principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite (rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli, in*

---

<sup>54</sup> Punto 24.1 dell'*Agenda 21*.

<sup>55</sup> Punto 24.2 e 24.3 dell'*Agenda 21*.

<sup>56</sup> Punto 24.3.g dell'*Agenda 21*.

<sup>57</sup> Punto 14.2 dell'*Agenda 21*.

<sup>58</sup> A/CONF.157/23, del 25 giugno del 1993.

*un contesto di pace, democrazia, giustizia, uguaglianza, dominio del diritto, pluralismo, sviluppo, migliori standards di vita e di solidarietà»*<sup>59</sup>.

La Dichiarazione di Vienna definisce altresì, specificamente, che «*the human rights of women and of the girl-child are an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights*», e stabilisce «*the full and equal participation of women in political, civil, economic, social and cultural life*»<sup>60</sup> quali priorità della intera comunità internazionale.

Nella parte II della Dichiarazione il punto n. 3 è esplicitamente dedicato a “*The equal status and human rights of women*”: composto da 9 articoli, dal 36 al 44, pone un significativo accento sulle azioni necessarie al fine di poter garantire una effettiva parità.

Tra le disposizioni più interessanti si richiama l’art. 36 ove si afferma che «*the World Conference on Human Rights urges the full and equal enjoyment by women of all human rights and that this be a priority for Governments and for the United Nations*», sottolineando così la persistente presenza di situazioni di diseguaglianza<sup>61</sup>.

In proposito si sottolinea altresì «*the importance of the integration and full participation of women as both agents and beneficiaries in the development process, and reiterates the objectives established on global action for women towards sustainable and equitable development*»<sup>62</sup>; mentre il successivo art. 43 «*urges Governments and regional and international organizations to facilitate the access of women to decision-making posts and their greater participation in the decision-making process*».

Nell’articolato percorso di analisi del ruolo storicamente svolto dalle Nazioni Unite in relazione al miglioramento ed al potenziamento sociale ed economico della condizione femminile, particolare attenzione merita la più recente Risoluzione delle Nazioni Unite *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*<sup>63</sup>, l’*Agenda 2030*, ove si dichiara con forza che «*no one will be left behind*»<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> F. GRECO, *Le Organizzazioni internazionali e le politiche dell’educazione: il sistema delle Nazioni Unite*, Cosenza, 2010, p. 64.

<sup>60</sup> Art. 18 della *Vienna Declaration and Programme of Action*.

<sup>61</sup> Parte II, art. 37 della *Vienna Declaration and Programme of Action*.

<sup>62</sup> Parte II, art. 36 della *Vienna Declaration and Programme of Action*.

<sup>63</sup> Risoluzione adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite di 25 settembre 2015, A/RES/70.

<sup>64</sup> Preambolo della *Agenda 2030*, che precisa che gli obiettivi definiti nell’*Agenda* «*sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la dimensione economica, sociale ed ambientale*».

L'emancipazione femminile rappresenta un punto centrale di tutta la *Agenda 2030*, che viene declinato con precisione al fine di «*realizing gender equality and the empowerment of women and girls will make a crucial contribution to progress across all the Goals and targets. The achievement of full human potential and of sustainable development is not possible if one half of humanity continues to be denied its full human rights and opportunities. Women and girls must enjoy equal access to quality education, economic resources and political participation as well as equal opportunities with men and boys for employment, leadership and decision-making at all levels. We will work for a significant increase in investments to close the gender gap and strengthen support for institutions in relation to gender equality and the empowerment of women at the global, regional and national levels*»<sup>65</sup>.

Proprio in tema di crescita economica è dichiarato che «*sustained, inclusive and sustainable economic growth is essential for prosperity*» e che le Nazioni Unite «*will work to build dynamic, sustainable, innovative and people-centred economies, promoting youth employment and women's economic empowerment, in particular, and decent work for all*»<sup>66</sup>.

Ma è certamente il *Goal n. 5*, intitolato *Achieve gender equality and empower all women and girls*, che, con la sua portata trasversale, pone al centro sia la necessità di eliminare ogni forma di discriminazione<sup>67</sup>, sia l'importanza di «*ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life*»<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Punto 20 della *Agenda 2030*. In tema si vedano E. ESPLÉN, *Progress for women and girls in the 2030 Agenda for Sustainable Development*, in *The OECD Observer*, 2015, n. 303; S. RAZAVI, *The 2030 Agenda: challenges of implementation to attain gender equality and women's rights*, in *Gender and Development*, 2016, n. 1; N. GODWELL-S. MUCHURU-N. SENIA, *Women's needs in new global sustainable development policy agendas*, in *Sustainable Development*, 2018, n. 6; S. TANWAR, *Moving beyond Education for Women to Employment for Women: the 2030 Agenda to Achieve the Sustainable Development Goal of Gender Equality*, in *Indian Journal of Sustainable Development*, 2019, n. 1-2.

<sup>66</sup> Punto 27 della *Agenda 2030*.

<sup>67</sup> In tale senso si richiama anche il *Goal n. 10* intitolato *Reduce inequality within and among countries*, che nel dettaglio prevede «*10.1 By 2030, progressively achieve and sustain income growth of the bottom 40 per cent of the population at a rate higher than the national average. 10.2 By 2030, empower and promote the social, economic and political inclusion of all, irrespective of age, sex, disability, race, ethnicity, origin, religion or economic or other status. 10.3 Ensure equal opportunity and reduce inequalities of outcome, including by eliminating discriminatory laws, policies and practices and promoting appropriate legislation, policies and action in this regard*».

<sup>68</sup> *Goal 5.5* dell'*Agenda 2030*, che declina ancora più nel dettaglio «*5.a Undertake re-*

La parità di genere all'interno dell'Agenda 2030 si caratterizza altresì per essere “wicked problems”, in quanto «systemic, complexly interrelated, with material involvement by multiple actors at multiple levels across multiple countries»<sup>69</sup>; tanto che «there is wide recognition that better evidence is needed to foster women's voice and agency, and to meet the UN challenge to leave no one behind»<sup>70</sup>.

### 3. LE NAZIONI UNITE E LE *CONFERENCES ON THE STATUS OF WOMEN*: VERSO UN'AGENDA GLOBALE PER L'UGUAGLIANZA TRA UOMO E DONNA

La necessità di valorizzare il ruolo svolto dalle donne nella società e nell'economia è stato oggetto di specifica considerazione da parte delle Nazioni Unite nel decennio dal 1975 al 1985<sup>71</sup>, anche attraverso le *Conferences on the status of women*, segnatamente tenutesi a Città del Messico nel 1975, a Copenaghen nel 1980, a Nairobi nel 1985, e a Pechino nel 1995.

La Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1972<sup>72</sup>, che proclamò il 1975 quale *International Women's Year*, considerando che «it is necessary to strengthen universal recognition of the principle of equality of man and women, de jure and de facto, and that both legal and social measures have to be taken by Member States which have not yet done so to ensure the implementation of women's rights»<sup>73</sup>, si

---

*forms to give women equal rights to economic resources, as well as access to ownership and control over land and other forms of property, financial services, inheritance and natural resources, in accordance with national laws 5.b Enhance the use of enabling technology, in particular information and communications technology, to promote the empowerment of women 5.c Adopt and strengthen sound policies and enforceable legislation for the promotion of gender equality and the empowerment of all women and girls at all levels».*

<sup>69</sup> E. LORRAINE-F. WAGSTAFF, *Evidence-based policymaking and the wicked problem of SDG 5 Gender Equality*, in *Journal of International Business Policy*, 2021, n. 4, p. 50.

<sup>70</sup> E. LORRAINE-F. WAGSTAFF, *Evidence-based policymaking*, cit., n. 4,

<sup>71</sup> Analizza V. BISCARDI, *Le pari opportunità uomo-donna: un quadro internazionale, comunitario e nazionale*, in *I diritti dell'Uomo*, 1999, n. 2, p. 13, che le Nazioni Unite concentrarono l'attenzione «principalmente all'impegno attivo volto sia a rimuovere gli ostacoli ed i fattori di discriminazione nei confronti delle donne, che a favorire il riconoscimento del loro apporto nei processi di sviluppo e pacificazione».

<sup>72</sup> A/RES/3010 del 18 dicembre 1972.

<sup>73</sup> A/RES/3010 del 18 dicembre 1972, punto 2, che prosegue affermando la volontà di intensificare le azioni «a) to promote equality between men and women; b) to ensure the full integration of women in the total development effort, especially by emphasizing women's responsibility and important role in economic, social and cultural development at the national, regional and

connota quale atto prodromico alla prima *Conference*.

La prima *Conference* di Città del Messico, infatti, «*adopted a Plan of action that led to the declaration by the Un General Assembly of the "UN decade for women"*»<sup>74</sup>: essa risulta particolarmente interessante ai fini del nostro studio per l'attenzione riservata al tema dell'accesso al credito, poiché in essa si raccomanda «*that Governments in the Countries concerned: (a) Establish mechanisms to facilitate the extension of credit to meet the special needs of women of low-income groups in rural and urban areas; (b) Facilitate also the access of women in low-income groups to existing financial institutions; (c) Encourage and commend the initiatives taken and being taken by non-governmental and voluntary women's organizations to establish their own financial institutions and banks*»<sup>75</sup>. Parimenti si sollecitavano i Governi «*to consider the rights of women as an eminently political one requiring urgent and concrete solutions*», da realizzarsi anche attraverso riforme strutturali capaci di creare le condizioni di «*free personal and social development of women and their full and mass participation as equal partners with men in the process of national transformation, thus generating the integrated development of society as a whole*»<sup>76</sup>.

I principi dichiarati durante la Prima Conferenza all'interno del *World Plan of Action for the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace 1976-1985*, sono ripresi altresì nella Seconda Conferenza all'interno del *Programme of Action for the Second Half of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*<sup>77</sup>, che approfondisce ulteriormente gli ostacoli che impediscono l'affermazione dello *status delle donne*, proponendo misure in tema di «*education, employment end health*».

---

*international levels, particularly during the Second United Nations Development Decade; c) to recognize the importance of women's increasing contribution to the development of friendly relations and co-operation among State and to the strengthening of world peace*».

<sup>74</sup> M. PLATINER, *The Status of Women under International Human Rights Law and the 1995 UN World Conference on Women*, in *Kentucky Law Journal*, 1995, n. 4, p. 1262.

<sup>75</sup> *Report of the world Conference of the International Women's Year*, Mexico City 19 giugno-2 luglio 1975, E/CONF.66/34, p. 82.

<sup>76</sup> *Report of the world Conference of the International Women's Year*, Mexico City 19 giugno-2 luglio 1975, E/CONF.66/34, p. 91.

<sup>77</sup> Il *Programme of Action* fu adottato con Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/35/136, in data 11 dicembre 1980. Sempre nel 1980 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò anche la Risoluzione A/RES/35/56, intitolata *International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade*, all'interno della quale, nella parte dedicata alla strategia industriale, viene sottolineato che «*industrialization policies should have as one of their aims productive employment generation and the integration and equal participation of women in industrial development programmes*» (punto 77).

In particolare viene sottolineato, in senso generale «*the present unsatisfactory international economic situation and the existence of inequalities and imbalances in international economic relations, which necessitate the establishment of the new international economic order*»<sup>78</sup>.

La Terza Conferenza di Nairobi perviene, invece, alla definizione di una precisa *Forward-looking Strategies for the Advancement of Women*<sup>79</sup> per il periodo 1986-2000 che intende rafforzare gli sforzi sino a quel momento attuati nella direzione dell'integrazione delle donne nel processo di sviluppo sociale ed economico a livello internazionale<sup>80</sup>.

Nell'ambito della Conferenza, infatti, si sottolinea che «*it is necessary to reiterate the unity, inseparability and interdependence of the objectives of the Decade – equality, development and peace – as regards the advancement of women and their full integration in economic, political, social and cultural development*»<sup>81</sup>, e che «*the three objectives of the Decade – equality, development and peace – are broad, interrelated and mutually reinforcing, so that the achievement of one contributes to the achievement of another*»<sup>82</sup>.

La Strategia delineata dalla Conferenza analizza nel dettaglio gli ostacoli e le misure possibili per raggiungere i sopra richiamati tre obiettivi e pone in capo ai Governi il compito di definire misure appropriate<sup>83</sup>, che siano volte

<sup>78</sup> Nazioni Unite, E/RES/1980/6, 17 aprile 1980, punto 1.a.

<sup>79</sup> A/CONF.116/28 *World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace. Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women.*

<sup>80</sup> Cfr. Punti 5, 6 e 7, *World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace. Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women.*

<sup>81</sup> Punto 37, *World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace. Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women.*

<sup>82</sup> Punto 9, *World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace. Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women.*

<sup>83</sup> Con riferimento all'eguaglianza, ad esempio, si evidenzia che essa mira alla «*full observance of the equal rights of women and the elimination of de jure and de facto discrimination*» (punto 43, *Nairobi Strategies*) ed è compito dei Governi adottare le misure pertinenti affinché «*both men and women enjoy equal rights, opportunities and responsibilities so as to guarantee the development of their individual aptitudes and capacities and enable women to participate as beneficiaries and active agents in development*» (punto 52, *Nairobi Strategies*). L'eguaglianza è anche analizzata con riferimento alla partecipazione delle donne alla vita politica al fine di garantire una efficace ed equa partecipazione a tutti i processi decisionali (cfr. punti 86 a 92, *Nairobi Strategies*).

a superare le condizioni di svantaggio femminile ancora esistenti<sup>84</sup> e per le quali non sia ancora possibile definire una univoca strategia: tale considerazione appare centrale per attuare un concreto riconoscimento e miglioramento delle condizioni economiche nelle quali le donne vivono<sup>85</sup> e svolgono una propria attività sul mercato, che può permettere loro di emanciparsi non solo a livello economico, ma anche sociale.

La successiva Conferenza di Pechino si caratterizza per la definizione di due *Strategie* ritenute centrali per l'affermazione del ruolo delle donne nella società e nell'economia, e precisamente la "*Strategia dell'empowerment delle donne*" e la Strategia del "*mainstreaming della prospettiva di genere*".

La Strategia dell'empowerment delle donne «è rivolta alla realizzazione di azioni per favorire e sostenere l'esercizio del potere da parte delle donne in tutte le sfere della vita sociale, politica ed economica»<sup>86</sup>, mentre con la Strategia del "*mainstreaming della prospettiva di genere*" «nata dalla difficoltà di affrontare efficacemente le questioni di genere in una prospettiva settoriale, si è voluto introdurre una prospettiva "di genere" in tutte le politiche sociali. L'integrazione della dimensione delle pari opportunità in tutti i diversi settori, infatti, diventa la parola d'ordine per l'attuazione delle politiche di parità»<sup>87</sup>.

La Conferenza di Pechino emana poi la *Beijing Declaration* e la *Platform for Action*, che rappresentano, nel loro insieme, una specifica Agenda futura per l'empowerment delle donne sul presupposto che i progressi compiuti non abbiano del tutto ancora eliminato le diseguaglianze esistenti tra donne e uomini<sup>88</sup>, mentre «*women's empowerment and their full participation on the basis of equality in all spheres of society, including participation in the decision-making process and access to power, are fundamental for the achievement of equality, development and peace*»<sup>89</sup>.

---

<sup>84</sup> La Strategia identifica le seguenti categorie: Women in areas affected by drought, Urban poor women, Elderly women, Young women, Abused women, Destitute women, Women victims of trafficking and involuntary prostitution, Women deprived of their traditional means of livelihood, Women who are the sole supporters of families, Women with physical and mental disabilities, Women in detention and subject to penal law, Refugee and displaced women and children, Migrant women, Minority and indigenous women.

<sup>85</sup> Cfr. punto 277 della *Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women*.

<sup>86</sup> V. BISCARDI, *Le pari opportunità uomo-donna*, cit., p. 13.

<sup>87</sup> V. BISCARDI, *Le pari opportunità uomo-donna*, cit., p. 13.

<sup>88</sup> Cfr. punto 5 della *Beijing Declaration*.

<sup>89</sup> Punti 13, 14 e 15 della *Beijing Declaration*.

Un elemento centrale all'interno della *Beijing Declaration* è altresì rappresentato dalla volontà di «*promote women's economic independence, including employment, and eradicate the persistent and increasing burden of poverty on women by addressing the structural causes of poverty through changes in economic structures, ensuring equal access for all women, including those in rural areas, as vital development agents, to productive resources, opportunities and public services*»<sup>90</sup>, nonché di «*ensure women's equal access to economic resources, including land, credit, science and technology, vocational training, information, communication and markets, as a means to further the advancement and empowerment of women and girls, including through the enhancement of their capacities to enjoy the benefits of equal access to these resources, inter alia, by means of international cooperation*»<sup>91</sup>.

All'interno della Conferenza di Pechino le donne «*rivendicano la condivisione del potere politico ed economico e, quindi l'accesso concreto ed effettivo ai luoghi decisionali dell'economia. Denunciando le tante discriminazioni di fatto e le relazioni di potere maschilista e patriarcale che impediscono alle donne di ottenere la realizzazione completa della loro vita, la Conferenza individua l'obiettivo di una partecipazione paritaria ai processi decisionali, alla gestione delle risorse economiche e al rafforzamento delle strutture democratiche. È questa la sede di elaborazione delle nozioni di "empowerment", "equality", "gender mainstreaming", "massa critica" che segneranno l'evoluzione delle successive normative in sede comunitaria e nazionale*»<sup>92</sup>.

La *Platform for Action* si pone, invece, l'obiettivo di «*accelerating the implementation of the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advance-*

---

<sup>90</sup> Punto 26 della *Beijing Declaration*.

<sup>91</sup> Punto 35 della *Beijing Declaration*.

<sup>92</sup> A. ANSELMO, *Le donne. Miti, libertà e sviluppo economico*, in G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, 2021, p. 89. Analizza M. ALSTON, *Gender mainstreaming and climate change*, in *Women's Studies International Forum*, 2014, n. 47, p. 288, che «*the groundswell of support in Beijing for a new gender mainstreaming framework was surprisingly successful and has had global implications. True and Mintrom (2001, 27) note how gender mainstreaming spread quickly across the world in a process of 'global diffusion' that led even those countries with a poor record on gender equality to establish institutional gender mainstreaming structures. One of the critical factors in this spread has been the international non-government organizations (INGOs) and transnational women's networks working to expose inequalities and empower women. What is also clear nearly twenty years on from Beijing is that gender mainstreaming holds a significant promise for addressing inequalities but has failed to deliver substantive change*».



*ment of Women and at removing all the obstacles to women's active participation in all spheres of public and private life through a full and equal share in economic, social, cultural and political decision-making»<sup>93</sup>.*

Punto centrale della *Platform for Action* è la considerazione che «*the advancement of women and the achievement of equality between women and men are a matter of human rights and a condition for social justice and should not be seen in isolation as a women's issue. They are the only way to build a sustainable, just and developed society. Empowerment of women and equality between women and men are prerequisites for achieving political, social, economic, cultural and environmental security among all peoples»<sup>94</sup>.*

A tale fine all'interno della *Platform for Action* sono individuate «*dodici aree critiche e gli obiettivi strategici da perseguire per eliminare le discriminazioni e considerare le donne come un patrimonio»<sup>95</sup>.*

---

<sup>93</sup> Punto 1 della *Platform for Action*. Il punto n. 25 *Platform for Action* specifica che «*the Fourth World Conference on Women should accelerate the process that formally began in 1975, which was proclaimed International Women's Year by the United Nations General Assembly. The Year was a turning-point in that it put women's issues on the agenda. The United Nations Decade for Women (1976-1985) was a worldwide effort to examine the status and rights of women and to bring women into decision-making at all levels. In 1979, the General Assembly adopted the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, which entered into force in 1981 and set an international standard for what was meant by equality between women and men. In 1985, the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace adopted the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women, to be implemented by the year 2000. There has been important progress in achieving equality between women and men. Many Governments have enacted legislation to promote equality between women and men and have established national machineries to ensure the mainstreaming of gender perspectives in all spheres of society. International agencies have focused greater attention on women's status and roles».*

<sup>94</sup> Punto 41 della *Platform for Action*. Per una analisi dettagliata si rinvia a C. MOSER-A. MOSER, *Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions*, in *Gender & Development*, 2005, n. 5.

<sup>95</sup> F. CRISTALDI, *Nazioni Unite e politiche di genere. Un processo in via di sviluppo*, in *Bollettino della Società geografica italiana*, 2006, n. 11, p. 851. Nello specifico le dodici aree sono le seguenti: The persistent and increasing burden of poverty on women; Inequalities and inadequacies in and unequal access to education and training; Inequalities and inadequacies in and unequal access to health care and related services; Violence against women; The effects of armed or other kinds of conflict on women, including those living under foreign occupation; Inequality in economic structures and policies, in all forms of productive activities and in access to resources; Inequality between men and women in the sharing of power and decision-making at all levels; Insufficient mechanisms at all levels to promote the advancement of women; Lack of respect for and inadequate promotion and protection of the human rights of women; Stereotyping of women and inequality in women's access to and participation in all communication systems, especially in the

A seguito della Conferenza di Pechino sono rafforzati i poteri della *Commission on the Status of Women*<sup>96</sup>, *supra* citata, al fine di attribuire ad essa un ruolo guida nel monitoraggio e nella revisione dei programmi connessi alla Dichiarazione ed alla Piattaforma d'azione di Pechino<sup>97</sup>, nonché più in generale di svolgere «*a catalytic role in mainstreaming a gender perspective in policies and programmes*»<sup>98</sup> delle Nazioni Unite<sup>99</sup>.

La più recente riunione della *Commission on the Status of Women*, del marzo del 2022, definisce centrale “*achieving gender equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes*”.

Le conclusioni della Commissione pongono altresì in stretta connessione l’*Empowerment of all women and girls*, la *Dichiarazione di Pechino* e l’*Agenda 2030*, sottolineando il ruolo essenziale che tali atti rivestono «*for achieving sustainable development, promoting peaceful, just and inclusive*

---

media; Gender inequalities in the management of natural resources and in the safeguarding of the environment; Persistent discrimination against and violation of the rights of the girl child.

<sup>96</sup> Risoluzione dell’Economic and Social Council, 1996/6, del 22 luglio 1996.

<sup>97</sup> Risoluzione dell’Economic and Social Council, 1996/6, parte II.

<sup>98</sup> Risoluzione dell’Economic and Social Council, 1996/6, parte I, punto 1.

<sup>99</sup> Pare opportuno ricordare il Report delle Nazioni Unite del 1995 “*Human Development Report*”, che affermava che «*the central message of the Report is clear: human development must be engendered. If development is meant to widen opportunities for all people, then continuing exclusion of women from many opportunities of life totally warps the process of development. There is no rationale for such continuing exclusion*» (p. III). Il Report prosegue «*equality of rights between women and men must be enshrined as a fundamental principle. Legal, economic, political or cultural barriers that prevent the exercise of equal rights should be identified and removed through comprehensive policy reforms and strong affirmative action. Women must be regarded as agents and beneficiaries of change. Investing in women’s capabilities and empowering them to exercise their choices is not only valuable in itself but is also the surest way to contribute to economic growth and overall development. The engendered development model, though aiming to widen choices for both women and men, should not predetermine how different cultures and different societies exercise these choices. What is important is that equal opportunities to make a choice exist for both women and men*» (p. 2). Riferendosi alla necessità di *equality* il Report specifica che «*equality is not a technocratic goal-it is a wholesale political commitment. Achieving it requires a long-term process in which all cultural, social, political and economic norms undergo fundamental change. It also requires an entirely new way of thinking in which the stereotyping of women and men no longer limits their choices, but gives way to a new philosophy that regards all people as essential agents of change and that views development as a process of enlarging the choices of both sexes, not just one. Providing equal rights and equal access to resources and opportunities to women and girls-as well as to men and boys-is crucial to the goal of reducing poverty, illiteracy and disease among all people. Gender equality is an essential aspect of human development*» (p. 99).

*societies, enhancing inclusive and sustainable economic growth and productivity, ending poverty in all its forms and dimensions everywhere and ensuring the well-being of all»*<sup>100</sup>.

Ulteriormente nelle conclusioni si ribadisce che «*the promotion and protection of, and respect for, the human rights and fundamental freedoms of all women and girls, including the right to development, which are universal, indivisible, interdependent and interrelated, are crucial for the full and equal participation of women and girls in society and for women's economic empowerment and should be mainstreamed into all policies and programmes»*<sup>101</sup>.

Pare opportuno sul punto sottolineare come le Conferenze mondiali su donne e sviluppo «*hanno certamente fornito una spinta determinante a rendere la comunità internazionale più consapevole, matura, circa la rilevanza delle disparità di genere e sul fatto che le discriminazioni nei confronti delle donne per la loro particolarità necessitano di un'azione specifica ed è per questa ragione che sono stati adottati alcuni documenti rivolti in maniera mirata alle donne»*<sup>102</sup>.

In quegli anni, in tema di *gender mainstreaming*, la dottrina ha evidenziato come fosse possibile identificare «*three stages of gender equality policy – the first being equal treatment for women through, for example, legal statutes that deliver rights to women; the second being positive actions for women such as leadership training; and the third being gender mainstreaming – a commitment to a comprehensive assessment of organizational structures, policies and practices for gender bias»*<sup>103</sup>.

Successivamente alla Conferenza di Pechino nel 2000, l'Assemblea ge-

---

<sup>100</sup> Punto 4 della 66esima *Commission on the Status of Women Agreed Conclusions*.

<sup>101</sup> Punto 17 della 66esima *Commission on the Status of Women Agreed Conclusions*. La *Commission* incoraggia tutti i livelli di governo, le organizzazioni femminili, il settore privato e le varie parti interessate a intraprendere azioni relative a: Strengthen normative, legal and regulatory frameworks; Integrating gender perspectives into climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes; Expanding gender-responsive finance; Enhancing gender statistics and data disaggregated by sex; Fostering a gender-responsive, just transition (punto 61).

<sup>102</sup> S. SALARIS, *I diritti delle donne oggi, tra proclamazioni solenni e azioni di tutela effettiva*, in R. DEPLANO (a cura di), *I diritti delle persone dentro e fuori i confini costituzionali: sessant'anni di diritti dell'uomo*, Roma, 2008, p. 76.

<sup>103</sup> M. ALSTON, *Gender mainstreaming*, cit., p. 289 (che riprende le osservazioni di S. WALBY, *Gender transformations*, Londra, 1997), che osserva che «*these match Rees's (1998) typology of gender equality strategies which she describes as 'tinkering', 'tailoring' and 'transforming' – the latter being the original feminist intent of gender mainstreaming*».

nerale della Nazioni Unite ha riaffermato la necessità di continuare a perseguire le azioni identificate nella Dichiarazione di Pechino<sup>104</sup>, e nello stesso senso anche la *Declaration on the occasion of the fifteenth anniversary of the Fourth World Conference on Women*, del 2010, pur rilevando i progressi raggiunti in tema di parità di genere e di *empowerment of women*, «*stress that challenges and obstacles remain in the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcome documents of the twenty-third special session of the General Assembly*»<sup>105</sup>.

Nel 2015, vent'anni dopo la Dichiarazione di Pechino, gli Stati membri dell'ONU continuano ad affermare la rilevanza dei progressi compiuti verso il raggiungimento della parità di genere, esprimendo, però, al contempo «*concern that progress has been slow and uneven, that major gaps remain and that obstacles, including, inter alia, structural barriers, persist in the implementation of the 12 critical areas of concern of the Platform for Action, and recognize that 20 years after the Fourth World Conference on Women, no country has fully achieved equality and empowerment for women and girls, that significant levels of inequality between women and men and girls and boys persist globally, and that many women and girls experience multiple and intersecting forms of discrimination, vulnerability and marginalization throughout their life cycle*»<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Si rinvia a A/55/341, *Implementation of the outcome of the Fourth World Conference on Women and of the special session of the General Assembly entitled "Women 2000: gender equality, development and peace for the twenty-first century"*.

<sup>105</sup> Punto n. 2 della *Declaration on the occasion of the fifteenth anniversary of the Fourth World Conference on Women*. Si ricorda che il 2 luglio 2010 l'Assemblea Generale della Nazioni Unite ha creato l'UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women – UN Women – quale organizzazione intergovernativa dedicata alla promozione dei diritti delle donne «*across Countries and carries out documentation work to portray the reality of women's lives across the globe, contributing to setting up global standards on gender equality and female empowerment*», così C. PANDEY-K. CHHABI KUMAR, *SDG5 - Gender Equality and Empowerment of Women and Girls*, Londra, 2019, p. 134, che ricordano che UN Women deriva da «*four of the world body's agencies and offices, namely the UN Development Fund for Women, the Division for the Advancement of Women (DAW), the Office of the Special Adviser on Gender Issues and the UN International Research and Training Institute for the Advancement of Women*».

<sup>106</sup> Punto 4 della *Political declaration on the occasion of the Twentieth anniversary of the Fourth world Conference on Women*. Il successivo punto 5 riafferma che «*our political will and firmly commit to tackle the challenges and remaining implementation gaps in all 12 critical areas of concern, namely, women and poverty, education and training of women, women and health, violence against women, women and armed conflict, women and the economy, women in power and decision-making, institutional mechanisms for the advancement of women, human rights of women, women and the media, women and the environment, and the girl child*».

La successiva *Political declaration on the occasion of the twenty-fifth anniversary of the Fourth World Conference on Women*, del marzo 2020, sottolinea come non possono essere ancora considerati sufficienti i progressi compiuti e come siano sempre più necessarie azioni mirate a realizzare un concreto *empowerment* femminile, sebbene sotto il profilo della «*copertura offerta dal diritto internazionale dei diritti umani possiamo dire perciò di trovarci oggi forniti di un codice internazionale dei diritti delle donne che non si limita ad enunciare una lista di previsioni normative, ma impone agli Stati anche l'adozione di una serie di misure e di istituzioni di garanzia*»<sup>107</sup>.

#### 4. DISEGUAGLIANZE E PARITÀ DI GENERE NELLE PIÙ RECENTI ANALISI INTERNAZIONALI. LA NECESSITÀ DI PROMUOVERE UN *LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK* INNOVATIVO A FAVORE DELLE DONNE NEL CONTESTO ECONOMICO INTERNAZIONALE

Allo studio dell'affermazione dei diritti delle donne nella società e nell'economia da parte delle Nazioni Unite pare necessario affiancare anche l'analisi dei più recenti atti internazionali di alcune Organizzazioni Internazionali che mirano ad affermare sia l'eguaglianza di genere, sia l'*empowerment* femminile.

Le Organizzazioni Internazionali, infatti, «*cominciano a svilupparsi alla fine del XIX secolo, come forma peculiare della cooperazione tra Stati sovrani, inizialmente in settori "tecnici" (per es. l'Unione Postale Universale, l'Ufficio internazionale dei brevetti, ecc.) per poi espandersi in modo esponenziale nella seconda metà del secolo scorso*», tanto che il ruolo che esse rivestono «*nel diritto internazionale dell'economia è probabilmente maggiore e comunque più significativo rispetto a quello degli Stati*»<sup>108</sup>.

Esistono, invero, una serie di «*ordinamenti settoriali, relativi alle singole materie*», e non «*in senso stretto, un ordinamento giuridico globale*»<sup>109</sup>; infatti, «*il diritto internazionale, ius gentium, ius inter gentes, law of the nations, è un corpo di istituti e norme che regolano i rapporti tra Stati. Ha ca-*

---

<sup>107</sup> P. DE STEFANI-P. DEGANI, *Diritti umani e garanzie internazionali: il punto sull'esigibilità dei diritti delle donne*, in *Sociologia del diritto*, 2001, n. 3, p. 57.

<sup>108</sup> E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2021, p. 8; l'A. ricorda come «*il diritto internazionale dell'economia presenta alcune peculiarità*» essendo esso «*sostanzialmente incentrato sull'idea dell'interdipendenza degli Stati, intesa come scambio tra macrosistemi economici*».

<sup>109</sup> S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2021, p. 131.

rattere volontaristico, contrattuale, non gerarchico (salvo un ristretto numero di norme consuetudinarie)», manca «un sistema unitario di governo. Non vi è un corpo di regole generali. Di qui la debolezza dell'ordine giuridico globale, o meglio, dei numerosi ordini giuridici globali, non connessi in un sistema unico. Di qui la ricerca di metodi e tecniche per far fronte a questa frammentazione: connessione reciproca tra ordinamenti settoriali (commercio e diritti umani, tutela dei lavoratori e commercio), estensione per via giudiziaria di principi propri dell'uno in altri ordini, utilizzo di strumenti di taluni ordini per rendere efficaci norme di altri ordini»<sup>110</sup>.

Storicamente molteplici sono i programmi, i reports e le analisi proposti dalle diverse Organizzazioni Internazionali relativi al ruolo svolto dalle donne per lo sviluppo della società e dell'economia che sottolineano problematiche ed obiettivi generali, ma che non mancano anche di evidenziare come in particolare l'imprenditoria femminile necessiti di specifiche politiche pubbliche ad essa destinate, in particolare ai nostri giorni a seguito della pandemia da Covid-19.

Sul piano generale le strategie che mirano alla parità di genere sono definite da importanti organizzazioni internazionali; ai fini del nostro studio, particolare rilievo assume la *Strategy* definita dal World Bank Group<sup>111</sup> che, nel 2015, dichiara che «no society can develop sustainably without transforming the distribution of opportunities, resources, and choices for male and female so that they have equal power to shape their own lives and contribute to their families, communities, and countries», così «promoting gender equality is smart development policy»<sup>112</sup>.

In particolare la *Strategy* definisce quattro obiettivi da realizzare: il primo di essi è relativo a «improving human endowments-health, education, and social protection»; il secondo a «removing constraints for more and better jobs»; il terzo a «removing barriers to women's ownership of and control over assets», infine il quarto è inerente a «enhancing women's voice and agency and engaging men and boys»<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> S. CASSESE, *Il diritto globale*, cit., p. 136.

<sup>111</sup> World Bank Group, *World Bank Group gender strategy (FY16-23): gender equality, poverty reduction and inclusive growth*, Washington, 2015.

<sup>112</sup> World Bank Group, *World Bank Group gender strategy*, cit., p. 7. La *Strategy* chiarisce che *gender* «refers to the social, behavioural, and cultural attributes, expectations, and norms associated with being male or female»; mentre *gender equality* «refers to how these factors determine the way in which women and men relate to each other and to the resulting differences in power between them» (p. 6).

<sup>113</sup> Per una analisi dettagliata dei quattro obiettivi si veda World Bank Group, *World Bank Group gender Strategy (FY16-23): gender equality, poverty reduction and inclusive growth*, Washington, 2015, p. 31-61.

Tali obiettivi risultano essenziali per raggiungere una vera parità di genere che all'interno della *Strategy* si realizza nella necessità di porre in essere azioni specifiche in tema di imprenditoria femminile, anche attraverso il superamento di una serie di vincoli esistenti in particolare in relazione allo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese femminili, anche attraverso «*promoting progressive legal and regulatory frameworks*», ovvero «*developing fairer credit institutions*», nonché «*ensuring access to capital and financial services*»<sup>114</sup>.

Proprio al fine di superare le difficoltà che si oppongono all'effettivo raggiungimento della parità di genere nell'economia e sul mercato la World Bank e la World Trade Organization, con Report congiunto del 2020, analizzano l'impatto che il commercio e, la connessa politica commerciale, hanno prodotto sulle donne e sugli uomini in riferimento ai salari, ai consumi, alla qualità e alla quantità dei posti di lavoro presenti nel settore<sup>115</sup>.

Nel contesto internazionale i Paesi che «*do not allow women to fully participate in the economy are less competitive internationally*»<sup>116</sup>; empiricamente è stato evidenziato che «*Countries that are more open to trade, as measured by the ratio of trade to gross domestic product, have higher levels of gender equality*» e che, di conseguenza, si realizza «*a virtuous circle between increased trade and gender equality. In contrast, high levels of gender inequality are linked to lower product and export diversification*»<sup>117</sup>.

In questo senso, perciò, virtuose politiche commerciali possono rappresentare uno strumento concreto ed efficace per lo sviluppo di un sistema economico realmente rispettoso di una effettiva parità di genere, poiché «*international trade and investment are engines of economic growth for both developing and developed countries, and that improving women's access to opportunities and removing barriers to their participation in national and international economies contributes to sustainable economic development*»<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> World Bank Group, *World Bank Group gender strategy*, cit., p. 48 ss.

<sup>115</sup> World Bank-World Trade Organization, *Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality*, 2020, Washington.

<sup>116</sup> World Bank-World Trade Organization, *Women and Trade*, cit. p. 3.

<sup>117</sup> World Bank-World Trade Organization, *Women and Trade*, cit., p. 6.

<sup>118</sup> *Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires*, dicembre 2017, ove in connessione con il Goals n. 5 della *Agenda 2030*, si evidenzia la necessità di una maggiore collaborazione per analizzare «*following themes related to trade and the economic empowerment of women: The promotion of female entrepreneurship and trade; The identification of barriers that limit*

Il recente Report dell'*Organization for Economic Cooperation and Development-Oecd*<sup>119</sup>, intitolato *Entrepreneurship Policies through a Gender Lens*, analizza poi come in numerosi Paesi membri dell'Organizzazione siano stati definiti specifici interventi pubblici dedicati alla valorizzazione dell'imprenditoria femminile<sup>120</sup>, ma come tali azioni fino ad ora non si siano ancora completamente tradotte in un efficace sostegno all'imprenditoria femminile.

In particolare l'accesso ai finanziamenti è indicato come uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo della impresa femminile, tanto è vero che «*policies to support entrepreneurs in accessing finance are rooted in market failures, including information asymmetries and financing gaps. Most government policies focus on interventions that provide grants and loans, and more recently, microcredit. It is increasingly common for these types of schemes to not only facilitate access to finance, but also help women strengthen their entrepreneurship skills through training, workshops, business counselling and coaching and mentoring. This increases the chances of success for beneficiaries. A widely-used strategy for facilitating female entrepreneurs' access to finance is to improve access to bank financing through loan guarantees. Access to bank financing is a challenge for women entrepreneurs in both OECD and non-OECD countries, but especially in countries where relevant legislation may not directly prohibit discrimination by gender or marital status (OECD, 2017c). Closing this credit gap by 2020 could produce a 12% increase in per capita income in emerging markets by 2030, a gain that could be as large as 25% to 28% for countries such as Brazil and Vietnam, where the credit gaps in the formal SME sectors are currently the widest (GMI, 2014). Evaluations of women-specific loan guarantees in Canada show better results in terms of job creation than mainstream programmes (WED, 2014) and programmes in European Union countries also tend to demonstrate a positive impact (OECD/European Commission, 2014 and 2017)*»<sup>121</sup>.

---

women's participation in trade; The promotion of financial inclusion as well as the access to trade financing and financial assistance for women traders; The enhancement of women entrepreneurs' participation in public procurement markets; The inclusion of women-led businesses, in particular MSMEs, in value chains; The impact of trade facilitation in providing equal access and opportunities for women entrepreneurs; The inventory of information sources, their complementarity and the identification of data gaps».

<sup>119</sup> Per una completa disamina del ruolo che riveste a livello internazionale l'*Organization for Economic Cooperation and Development* si rinvia, per tutti, a E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale*, cit., p. 129 ss.

<sup>120</sup> Per una analisi di dettaglio dei diversi Paesi Oecd si rinvia al Report *Entrepreneurship Policies through a Gender Lens*, Parigi, 2021, p. 37 e ss.

<sup>121</sup> OECD, *Report on the Implementation of the OECD Gender Recommendations - Some Progress on Gender Equality but Much Left to Do*, Parigi, 2017, p. 37.



Il Fondo Monetario Internazionale evidenzia tale problematica in particolare in connessione con le micro, piccole e medie imprese poiché *«policies to jumpstart economic growth and promote job creation have been among the top priorities of many developing and developed economies since the financial crisis. Studies have underscored the importance of SMEs in contributing to growth and job creation, putting SME sector development among the key topics on the global development agenda. However, the ability of SMEs to spur growth and foster job creation is limited by their ability to find adequate finance. Recent data from the IFC indicates that the size of the financing shortfall is in excess of \$2 trillion, and suggests that an estimated one-half to two-thirds of formal MSMEs lack proper access to finance. This financing constraint appears to be more pronounced for women-owned enterprises»*<sup>122</sup>.

I dati della World Bank del 2017 mostrano che più di 1 miliardo di donne ancora non hanno accesso al sistema finanziario, ed in tutto il mondo è stato stimato un divario nel finanziamento di 300 miliardi di dollari per le PMI femminili: oltre il 70% delle PMI femminili ha un accesso scarso, o nullo, a servizi di tipo finanziario<sup>123</sup>.

Tale situazione ha indotti i singoli Governi ad utilizzare *«grants to support women-led enterprises. The typical grant schemes use some form of selection mechanism (e.g. an application, business plan or idea competition) to award funds to women entrepreneurs who have a reasonable chance of success. Grants do not need to be repaid by the entrepreneur, but might have conditions attached to them (e.g. the business must be in operation for at least two years)»*<sup>124</sup>.

La dottrina economica sottolinea, sul punto, che *«women face both supply and demand side barriers in securing financial capital. Supply side barriers include investor preferences for certain industries (typically, industries in which women-owned firms are under-represented), the existence of networks that effectively exclude women entrepreneurs (Eddleston et al., 2014), and gender bias in bank and investor decision-making (Bellucci, Borisov & Zazzaro, 2010). Some studies have found that the terms of lending were less favorable for women compared to those granted to men (Alesina et al.,*

---

<sup>122</sup> P. STEIN-O. ARDIC-M. HOMMES, *Closing the Credit Gap for Formal and Informal Micro, Small, and Medium Enterprises*, International Finance Corporation, 2013, p. 11.

<sup>123</sup> D. ASLI-L. KLAPPER-D. SINGER-S. ANSAR-J. HESS, *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*, Washington, World Bank, 2018.

<sup>124</sup> OECD, *Entrepreneurship Policies through a Gender Lens*, Parigi, 2021, p. 102.

2008; Muravyev et al., 2009). Such findings help to explain why women entrepreneurs are less reliant on bank debt and exhibit higher levels of borrower discouragement, fear of denial and dissatisfaction in lending experiences (Constantinidis et al., 2006). They also motivate calls for policy interventions to level the playing field for women entrepreneurs»<sup>125</sup>.

Parallelamente è evidenziato che «women entrepreneurs rely more heavily on debt financing and are much less likely to access equity investment relative to their male counterparts (Brush et al., 2014, 2019; Coleman and Robb, 2009, 2012; Liner and Bhandari, 2017; Minniti, 2009; Minniti and Nardone, 2007). In addition, women entrepreneurs receive less favourable treatment in terms of loan size, interest rates, and collateral requirements (Treichel and Scott, 2006). Some of the gap might be explained by gendered sectoral differences, preferences of venture capitalists, and growth orientations: men entrepreneurs pursued more aggressive growth businesses and expressed desire for venture capital financing, while women entrepreneurs sought growth-oriented, but more manageable and the so-called lifestyle ventures (Coleman and Robb, 2016). Others have found that, on average, men tend to conduct entrepreneurship for financial success, whereas women entrepreneurs tend to consider financial success as just one of many reasons for pursuing an entrepreneurial career, while equally emphasizing the quality of life in the community (Coleman and Robb, 2012; Jennings and Brush, 2013; Manolova et al., 2012). Ruef (2010), Neumeyer et al. (2019), and Sperber and Linder (2019) further found differences in support networks and connectivity that disadvantage women relative to men. However, these findings are so far about uncovering the differences or the disparity between men and women, i.e. how much men are advantaged relative to women as entrepreneurs in ways not tied to merit. We still have limited understanding about why such difference or disparity is perpetuated. Marlow and McAdam (2012), Amezcua et al. (2019), and Ratinho (2020) found that business incubators often did not support inclusive or adequate support for women entrepreneurs»<sup>126</sup>.

Il problema dell'accesso al credito pare quindi connesso non solo al tipo di finanziamento, bensì anche alla mancanza di un solido quadro giuridico regolatorio che ponga in essere azioni concrete in grado di incidere sulla valorizzazione dell'imprenditoria femminile.

---

<sup>125</sup> S. COLEMAN-B. HENRY-L. FOSS-F. WELTER, *Policy Support for Women Entrepreneurs' Access to Financial Capital: Evidence from Canada, Germany, Ireland, Norway, and the United States*, in *Journal of Small Business Management*, 2019, n. 2, p. 301.

<sup>126</sup> Y. MOTOYAMA-S.C. MUNTEAN-K. KNOWLTON-B. OZKAZANC-PAN, *Causes of the gender divide within entrepreneurship ecosystems*, in *Local Economy*, 2021, n. 3.

Tra le Organizzazioni Internazionali che svolgono un ruolo significativo nella tematica dell'*economic empowerment* femminile, si inserisce anche il *Global Partnership for Financial Inclusion (GPMI)*<sup>127</sup>, che «*is committed to advancing financial inclusion globally by increasing quality access to, as well as use of, sustainable formal financial services, thereby expanding opportunities for underserved and excluded households and enterprises as an instrument to ensure well-being and sustainable development. The GPMI deploys its political leadership and coordinating role to encourage financial inclusion efforts worldwide*»<sup>128</sup>.

Il GPMI elabora altresì specifiche *policy guideline* contenute nel documento *G20 High-Level Policy Guidelines on Digital Financial Inclusion for Youth, Women and SMEs*, che sono incentrate su quattro *key policy areas*, relative a *Promoting an enabling, resilient and responsible digital financial infrastructure and ecosystem; Promoting responsible and inclusive policy making; Promoting inclusive growth through an enabling regulatory framework for responsible digital financial services*; e, infine, *Promoting digital financial literacy and capability, and support financial consumer and data protection against potential risk*<sup>129</sup>.

Le quattro aree di intervento sono identificate come prioritarie e neces-

---

<sup>127</sup> Il *Global Partnership for Financial Inclusion* fu istituito dal G20 di Seoul attraverso la Dichiarazione del 12 novembre 2010 quale «*systematic structure for implementing the G20 Financial Inclusion Action Plan*» (allegato 1 del Documento). Il *Financial Inclusion Action Plan*, che è stato da ultimo revisionato nell'ottobre del 2020, ricorda che gli otto principi guida per la Digital Financial Inclusion sono rappresentati da: Promote a Digital Approach to Financial Inclusion; Balance Innovation and Risk to Achieve Digital Financial Inclusion; Provide an Enabling and Proportionate Legal and Regulatory Framework for Digital Financial Inclusion; Expand the Digital Financial Services Infrastructure Ecosystem; Establish Responsible Digital Financial Practices to Protect Consumers; Strengthen Digital and Financial Literacy and Awareness; Facilitate Customer Identification for Digital Financial Services; ed infine Track Digital Financial Inclusion Progress. Pare però opportuno evidenziare, in quanto specificamente connesso con la tematica oggetto della nostra analisi, che nel 2014 il *Global Partnership for Financial Inclusion* ha inserito tra i suoi obiettivi anche «*i) including data harmonization to address the lack of standardized data for financial inclusion's measurement, which resulted in the development and update of the G20 Set of Financial Inclusion Indicators; ii) moving beyond access to include responsible use of the financial services through financial education and financial consumer protection, which resulted in a number of high-level policy documents and recommendations; and iii) supporting the women's economic empowerment agenda from the financial inclusion point of view*».

<sup>128</sup> GPMI, *Financial Inclusion Action Plan*, 2020, p. 6.

<sup>129</sup> Global Partnership for Financial Inclusion, *G20 High-Level Policy Guidelines on Digital Financial Inclusion for Youth, Women and SMEs*, 2020, p. 6.

sarie per raggiungere la *gender equality*<sup>130</sup>, poiché attualmente «*women's economic participation is still unequal in both advanced and emerging economies, of they found to be disproportionately affected by the COVID-19 crisis. Thus, prioritization for women should be reflected in policy and programmatic responses. This includes efforts to support women's financial resilience as they are impacted by and recover from COVID-19 and the associated economic challenges*»<sup>131</sup>.

In questo senso anche il Women's Forum del G20<sup>132</sup>, tenutosi a Milano nell'ottobre del 2021, sottolinea nella *Call to Action*, “*A She-Covery for All*”<sup>133</sup>, indirizzata ai Leaders del G20, l'urgenza di integrare un approccio di genere nello sviluppo economico internazionale, proprio osservando che «*important inequalities to access financing for their projects as only 1% of private or public funding is allocated to women-owned businesses internationally. Similarly, within supply chains, a small minority of expenditure is allocated to women-owned subcontractors. Yet, the economic case for involving more women owned businesses has been demonstrated, with 34% of companies that have diversified their supply chain having seen a positive impact on their performance*»<sup>134</sup>.

Va peraltro precisato che i più recenti atti emanati dalle Organizzazioni Internazionali sottolineano con preoccupazione come il settore imprendito-

<sup>130</sup> Global Partnership for Financial Inclusion, *G20 High-Level*, cit., p. 20 ss.

<sup>131</sup> Global Partnership for Financial Inclusion, *G20 High-Level*, cit., p. 20 ss.

<sup>132</sup> Il Women's Forum G2020, *A She-Covery for All: Towards the Zero Gender Gap. A Call to Action to the G20 Leaders* riporta che nel mondo ci sono circa 224 milioni di donne imprenditrici che rappresentano il 35% delle imprese nell'economia globale.

<sup>133</sup> Nella *Call for Action* del Women's Forum G2020 sono contenute dieci Raccomandazioni relative a: 1. Dedicate 3% of the 15% of the global corporate tax, decided by the G20 in 2021, to invest in gender equality in STEM education; 2. Build lifelong STEM training programmes for women in the workforce in all sectors; 3. Create a specific tax credit for companies implementing an inclusive Artificial Intelligence; 4. Establish the International Women Climate Fund; 5. Support companies respecting gender equality in public procurement by granting them extra points; 6. Allocate 10% of national health budgets to the research related to female-specific diseases; 7. Establish a compulsory gender equality index at the national level in order to achieve equal pay and fair career opportunities; 8. Adopt a mandatory and fully paid paternity leave of two weeks, including two days prior to the delivery date; 9. Allocate at least 50% of the international development assistance resources to projects targeting gender equality, in the framework of a national strategy for a feminist diplomacy; 10. Reach at least 40% women representation in all public and private governance bodies by 2030.

<sup>134</sup> Women's Forum G2020, *A She-Covery for All: Towards the Zero Gender Gap. A Call to Action to the G20 Leaders*, p. 14.

riale femminile sia stato fortemente segnato in senso negativo dalla pandemia da Covid-19 precisando che *«the economic impact of the COVID-19 pandemic has affected entrepreneurial women to a greater degree than men, as they struggle with both business survival and increased household and childcare responsibilities»*<sup>135</sup>.

In questo senso la pandemia ha *«highlighted and exacerbated longstanding structural barriers and systemic constraints, such as the gender gap in access to finance and domestic care responsibilities. If unaddressed and un-prioritized, these gaps can deepen, thus jeopardizing economic growth in the coming years through gaps in productivity»*<sup>136</sup>.

Le imprese femminili hanno, cioè, dimostrato una minore capacità di resilienza a fronte degli shock economici prodotti dalla pandemia da Covid-19, e ciò risulta *«partially due to lower access to financial products and services. Prior to the crisis, women entrepreneurs were already facing various barriers in growing and maintaining their businesses. Financial institutions perceived them as risky borrowers because of the absence of collateral or necessary documentations (for example, proof of identity and credit history). According to the Global State of Small Business report, women-owned businesses were 6 percent more likely to have closed during the pandemic than their male counterparts»*<sup>137</sup>.

Sul punto, è stato evidenziato che *«the COVID-19 pandemic will deepen short-term gender inequalities in terms of employment rates and hours worked (Alon et al., 2021; Bluedorn et al., 2021). As women tend to work in higher numbers than men in face-to-face contact-intensive jobs, for example in the tourism and hospitality sectors, that are less telecommutable than the jobs of their male peers, women are more severely affected by lockdown measures (Alon et al., 2021; WTO, 2020), although the faster recovery of employment rates of women compared to men in the second half of 2020 likely reflects the reopening of these sectors (Bluedorn et al., 2021). On the other hand, certain negative effects on women also depend on the fact that when women own businesses, these tend predominantly to be micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs), which have suffered from cash flow shortages since the outbreak of the pandemic (IFC, 2014; ILO, 2020). These negative effects are further reinforced in countries where the vast majority of women is employed in the informal sector without access to unemployment benefits (Ghoshal, 2020). Women were also more affected by the pan-*

---

<sup>135</sup> International Finance Corporation, *SME Finance Forum, MSME Digital Finance, Resilience & Innovation during COVID-19*, 2021, p. 18.

<sup>136</sup> International Finance Corporation, *SME Finance Forum*, cit., p. 18.

<sup>137</sup> International Finance Corporation, *SME Finance Forum*, cit., p. 18.

*demid due to their often-greater responsibility for housework, childcare and taking care of sick members of the house-hold»<sup>138</sup>.*

Anche il Report dell'International Trade Centre, intitolato *SME Competitiveness Outlook 2020: COVID-19: the Great Lockdown and its Impact on Small Business*, analizza che «*while all firms are affected by the crisis, male and female entrepreneurs differ in their sector of operation, type of businesses and business strategies. As a result, the pandemic has generated a different pattern of impact on men and women-led enterprises. A higher proportion of women-led firms are in the three sectors that reported being most affected by the pandemic, with the largest presence in accommodation and food and retail and wholesale. Women-led firms reported being more strongly affected by COVID-19 than men-led ones, even when the analysis controls for the higher share of women-led businesses in hard-hit sectors. According to the survey, about 64% of women-led firms declared their business operations were strongly affected by the crisis, compared with 52% for companies led by men. This suggests that women-led firms may be more sensitive to crises or have fewer support options»<sup>139</sup>.*

I dati mostrano che «*the number of female business owners in the US fell by 10% between February and June 2020 whereas the number of male business owners declined by only 7%. Similarly, evidence from Germany shows that female entrepreneurs were more likely to experience an income loss more than 30% higher than male entrepreneurs. There is also evidence from Canada and the UK that female entrepreneurs, on average, experienced a drop-in hour worked about 1.5 times greater than male entre-*

---

<sup>138</sup> World Trade Organization, *World Trade Report 2021. Economic resilience and trade*, p. 34.

<sup>139</sup> International Trade Centre, *SME Competitiveness Outlook 2020: COVID-19: the Great Lockdown and its Impact on Small Business*, 2020, p. 32. Si ricorda che l'International Trade Centre ha quale obiettivo quello di «*strengthening the integration of the business sector of developing countries and economies in transition into the global economy; Improving the performance of trade and investment support institutions for the benefit of SMEs, and enhancing the abilities of trade support institutions to better support them; Improving the international competitiveness of SMEs. Along with our United Nations family and partner organizations, we continue to connect ITC projects and programmes with global efforts to achieve UN Global Goals for Sustainable Development and the Aid for Trade agenda. ITC remains the only international organization focused solely on trade development for developing and transition economies. To deliver effective trade-related technical assistance (TRTA) and to achieve the goal of expanding exports requires all the major players, including ITC, to develop effective working partnerships as well as greater levels of coherence and coordination. Our goal is to build on our capabilities and that of our partners to bring about even greater trade impact for good*».

*preneurs. Many of these gender gaps can be explained by differences in the sectors that male and female entrepreneurs work in. Further, women were more likely to take on more household and care responsibilities during the pandemic, which limits their time for running a business»<sup>140</sup>.*

Più nel dettaglio l'analisi condotta dall'OECD nell'aprile del 2020 pone in evidenza gli effetti diversi che la pandemia avrebbe prodotto sugli uomini e sulle donne, ponendo in luce che «*women face compounding burdens: they are over-represented working in health systems, continue to do the majority of unpaid care work in households, face high risks of economic insecurity (both today and tomorrow), and face increased risks of violence, exploitation, abuse or harassment during times of crisis and quarantine»<sup>141</sup>. Le persistenti diseguaglianze connesse a «*women's jobs, businesses, incomes and wider living standards may be more exposed than men's to the anticipated widespread economic fallout from the crisis»<sup>142</sup>.**

L'analisi in oggetto sottolinea altresì le differenze strutturali esistenti tra uomini e donne anche all'interno del mercato del lavoro, «*on average, employed women work shorter hours than employed men, earn less than employed men, and enjoy less seniority than employed men. Women's labour market attachment tends to be weaker than men's, especially around parenthood. Women's job tenure is, on average, shorter than men's. And men and women continue to work in different sectors of the economy, with women's employment often concentrated in the public sector and in the care and education sectors»<sup>143</sup>: divari di tale entità rischiano di acuirsi nei momenti di crisi potendo, in ultima analisi, generare situazioni difficilmente recuperabili a livello economico.*

---

<sup>140</sup> OECD, *SME and Entrepreneurship Outlook 2021*, p. 31.

<sup>141</sup> OECD, *Women at the core of the fight against COVID-19 crisis*, 2020, p. 2.

<sup>142</sup> OECD, *Women at the core*, cit., p. 2.

<sup>143</sup> OECD, *Women at the core*, cit., p. 6. Con specifico riferimento alla situazione anche economica delle donne nei Paesi in via di sviluppo il Report sottolinea che «*in addition to health risks, women in developing countries may be more vulnerable than other groups to job and income loss. Compared to women in OECD countries and men everywhere, women in developing countries are more likely to have tenuous ties to labour markets and little access to important social protections like unemployment insurance and contributory health systems). Women in developing countries also hold less wealth than men, and, among certain age groups, are much more likely to be exposed to extreme poverty than men»* (p. 11). In tema di lavoro si vedano, tra gli altri, i recenti *Reports* dell'International Labour Organization, *Women at Work in G20 Countries: policy action since 2020*, del novembre 2021, e *Gender equality and women's empowerment in the world of work in fragile, conflict and disaster settings*, del marzo 2022.

Le imprese femminili sono, infatti, risultate essere quelle più vulnerabili «to the economic shock caused by the crisis», tanto che «Facebook's survey from February 2021 indicates that female-led SMEs on average were 6% more likely to be closed due to pandemic social distancing measures than their male-run counterparts. This is also compounded by the concentration of female-run SMEs in sectors most impacted by NPIs. Globally, female-run SMEs were 4% more likely to report a drop in sales. Yet, despite existing barriers, female run SMEs were more likely to increase use of digital tools in response to the pandemic than male-run firms. Facebook's survey of SMEs in February 2021 revealed that 66% of female owned SMEs had changed at least one aspect of their business model, compared to 60% of SMEs led by males»<sup>144</sup>.

Pare opportuno sottolineare, al riguardo, una notazione positiva relativa al commercio elettronico, che ha contribuito a mitigare, seppur parzialmente, gli effetti negativi della pandemia sulle imprese femminili rivelandosi un utile strumento per «foster women's empowerment through their increased participation in international trade, thus creating a denser network of potential trading partners and favouring diversification»<sup>145</sup>: al riguardo «aid for Trade programmes have already proved particularly valuable in mitigating the impacts of COVID-19 on women entrepreneurs, helping women take advantage of e-commerce opportunities and bridging the gender digital divide»<sup>146</sup>.

Nella definizione di interventi pubblici posti in essere al fine di attenuare gli effetti della pandemia da Covid-19 un ruolo essenziale è stato svolto dei provvedimenti di regolazione giuridica primaria e secondaria posti in essere dai singoli Stati, in particolare «all of these economic and social policy measures must be embedded in broader efforts to mainstream gender in governments' responses to the crisis»<sup>147</sup>: ciò identifica una prospettiva di azione pubblica che «in the short run, it means, wherever possible, applying a gender lens to emergency policy measures. In the longer run, it means governments having in place a well-functioning system of gender mainstreaming, relying on ready access to gender-disaggregated evidence in all sectors and capacities»<sup>148</sup>.

---

<sup>144</sup> OECD, *SME Digitalisation to "Build Back Better". Digital for SMEs (D4SME) Policy Paper*, 2021, p. 49.

<sup>145</sup> World Trade Organization, *World Trade Report 2021. Economic resilience and trade*, p. 136.

<sup>146</sup> World Trade Organization, *World Trade Report 2021*, cit., p. 166.

<sup>147</sup> OECD, *Women at the core*, cit., p. 2.

<sup>148</sup> OECD, *Women at the core*, cit., p. 2.



L'Oecd nel Report *Women at the core of the fight against COVID-19 crisis* precisa in proposito che «Governments must ensure that all policy and structural adjustments aimed at recovery go through robust gender and intersectional analysis, so that differential effects on women and men can be assessed - and planned for»<sup>149</sup>.

La vulnerabilità economica e finanziaria mostrata dalle imprese femminili durante la pandemia da Covid-19, peraltro riscontrabile anche in periodo pre-pandemico, è oggi al centro di analisi e specifiche politiche pubbliche orientate ad elaborare programmi e strumenti finalizzati a potenziare l'educazione finanziaria delle donne al fine di aumentare, per questa via, la resilienza sul mercato delle imprese femminili<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> OECD, *Women at the core*, cit. p. 2.

<sup>150</sup> OECD-G20/OECD-INFE, *Report on supporting financial resilience and transformation through digital financial literacy*, 2021, p. 23.

CAPITOLO II

POLITICHE, AZIONI E PROGRAMMI PER  
L'IMPRENDITORIA FEMMINILE  
NELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. L'evoluzione dell'eguaglianza tra uomini e donne nei Trattati istitutivi dell'Unione europea. – 2. La parità tra donne e uomini quale valore fondante dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona. – 3. Politiche e azioni a favore dell'imprenditoria femminile nell'Unione europea. – 4. *Next Generation EU* e programmi di sviluppo e di finanziamento per l'imprenditoria femminile.

1. L'EVOLUZIONE DELL'EGUAGLIANZA TRA UOMINI E DONNE NEI TRATTATI ISTITUTIVI DELL'UNIONE EUROPEA

L'attenzione riservata ai diritti fondamentali nella costruzione dell'Unione europea si è ampliata nel corso del tempo, ma il *valore giuridico dei valori*<sup>1</sup> rappresenta nel percorso storico-evolutivo dell'Unione europea un punto fondamentale nel processo di integrazione: i diritti fondamentali della persona, infatti, «*fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza*»<sup>2</sup>.

L'analisi dell'evoluzione storica che ha caratterizzato in senso ampio l'affermazione dei diritti, ed in particolare quello relativo alla parità di genere, non può prescindere dal ricordare come primo fondamento dell'Unione sia la creazione di un mercato comune<sup>3</sup>, a cui si affianca una par-

---

<sup>1</sup> Cfr. L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 19.

<sup>2</sup> Sentenza della Corte di Giustizia, Causa C-29/69 del 12 novembre 1969, *Erich Stauder c. città di Ulm-Sozialamt*, in *Raccolta di giurisprudenza*, 1969, p. 419.

<sup>3</sup> Cfr. R. MONACO, *Art. 2*, in R. QUADRI-R. MONACO-A. TRABUCCHI (diretto da), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea: commentario*, Milano, 1965, p. 35, che analizza che «*per raggiungere gli obiettivi generali della Comunità è necessario porre in opera i neces-*

ticolare e specifica attenzione ai diritti dell'uomo<sup>4</sup>.

Infatti, il Trattato di Parigi del 1951, istitutivo della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), nel Preambolo statuisce che *«l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico»*, volte *«alla elevazione del livello di vita ed al progresso delle opere di pace»*.

La Comunità instaura un mercato comune basato *«su finalità comuni e su organi comuni»*<sup>5</sup>, all'interno del quale assicura *«a tutti gli utilizzatori del mercato comune che si trovino in pari condizioni, un eguale accesso alle fonti di produzione»*<sup>6</sup>; il Trattato abolisce e vieta *«le disposizioni e i sistemi che creino una discriminazione fra produttori, fra acquirenti o fra consumatori, specie per quanto concerne le condizioni di prezzo o di consegna e le tariffe dei trasporti, come pure le disposizioni e i sistemi che ostacolano la libera scelta del fornitore da parte dell'acquirente»*<sup>7</sup>, definendo, quindi, in positivo una parità giuridica tra i diversi operatori economici.

Nel Trattato CECA non viene specificamente e dettagliatamente prevista la parità di genere, mentre l'uguaglianza tra uomini e donne trova un suo

---

*sari mezzi strumentali. L'art. 2 ne indica due: l'instaurazione di un mercato comune, che è centralissima nel sistema del Trattato e che è il concetto informatore, sia sotto l'aspetto sociologico-giuridico, sia sotto quello economico. Il concetto di mercato comune, che ha avuto degli antecedenti in quanto configurati come mercati comuni settoriali, in accordi istituzionali precedenti al Trattato di Roma, non è, in tutti i suoi aspetti, un concetto tecnico. Esso tuttavia rappresenta l'evoluzione ultima – nel senso di maggiormente completa – di alcune nozioni che ormai sono familiari a coloro che si occupano di integrazione economica internazionale. ... il mercato comune, quale risulta dal complesso delle norme dei Trattati, si avvicina, anzi, si identifica, con un'unione economica, la quale peraltro non va intesa come strumento tecnico a sè stante, ma deve essere veduta in tutte le sue attinenze col quadro istituzionale del Trattato».*

<sup>4</sup>Evidenzia M. CARTABIA, *Una Carta dei diritti fondamentali per l'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, n. 2, p. 459, che *«allo stato attuale la Comunità europea non è del tutto priva di una tutela dei diritti fondamentali, dato che l'originario silenzio dei trattati istitutivi su questo punto è stato colmato in via "pretoria" dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, a far data dalla sentenza Hauer del 1969. La Corte di Giustizia ha però agito sostanzialmente in assenza di riferimenti normativi di diritto scritto, elaborando i diritti fondamentali dell'ordinamento comunitario caso per caso, e utilizzando come "fonti di ispirazione" la Convenzione europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo del 1950 e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri»*.

<sup>5</sup>Art. 1 del Trattato istitutivo della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio.

<sup>6</sup>Art. 3, comma 1, lett. b) del Trattato istitutivo della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio.

<sup>7</sup>Art. 4, comma 1, lett. b) del Trattato istitutivo della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio.

primo riferimento normativo<sup>8</sup> all'interno del Trattato di Roma che istituisce la Comunità Economica Europea con il compito di «*promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano*»<sup>9</sup>.

Il Trattato, richiamando come obiettivo primario la costruzione di un mercato interno basato sulle libertà fondamentali<sup>10</sup>, definisce anche nel dettaglio la parità salariale dei lavoratori e delle lavoratrici, stabilendo all'art. 119, comma 1, parte del Titolo III dedicato alle Politiche Sociali, che «*ciascuno Stato membro assicura durante la prima tappa, e in seguito mantiene, l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni fra i*

---

<sup>8</sup> Doveroso è il richiamo, in riferimento al percorso storico evolutivo di affermazione della parità tra donne e uomini, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, che prevede all'art. 14 il divieto di discriminazione in base al sesso.

<sup>9</sup> Art. 2 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea. In senso più ampio rispetto al tema del nostro studio ricorda V. SALVATORE, *I principi di uguaglianza e non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato*, Studio - Servizio Ricerca del Parlamento europeo, 2021, p. 2 ss., che tra «*le disposizioni che contemplano riferimenti ai principi di uguaglianza e non discriminazione contenute nel Trattato di Roma*», spicca «*per rilevanza e per la portata generale del principio*» l'art. 7, «*che vieta ogni discriminazione fondata sulla nazionalità. L'attenzione per il principio di eguaglianza da parte del diritto comunitario si collega allo scopo originario della Comunità Europea. Un mercato comune presuppone infatti innanzitutto una condizione di parità di trattamento tra gli Stati. Il principio di non discriminazione, così come sancito in varie disposizioni del Trattato di Roma, costituisce, in altri termini, il presupposto per garantire la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali. Il Trattato di Roma vieta cioè l'introduzione – richiedendo agli Stati membri la rimozione di quelle esistenti entro la fine del periodo transitorio – di ogni discriminazione fondata sulla nazionalità che limiti la libera circolazione delle merci, dei servizi e di capitali o alteri le dinamiche concorrenziali. Un'accezione più evoluta del principio di non discriminazione, prevista peraltro non perché il valore di tale principio venga riconosciuto in assoluto e in quanto tale, ma al precipuo fine di non ostacolare la libera circolazione dei lavoratori, si rinviene nelle disposizioni relative alla circolazione dei lavoratori e alla politica sociale. Così, l'art. 48.2 del Trattato di Roma prevede che la libera circolazione dei lavoratori implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro, mentre l'art. 119 del medesimo Trattato, dopo aver affermato il principio della parità di retribuzione fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro, sancisce il principio di parità retributiva*». In tema si rinvia anche a C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008.

<sup>10</sup> Per una ampia analisi si rinvia, per tutti, a R. QUADRI-R. MONACO-A. TRABUCCHI (diretta da), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea: commentario*, Giuffrè, Milano, 1965.

*lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro»<sup>11</sup>.*

Il Trattato, riserva, quindi, specifica attenzione alle donne, come evidenziato in dottrina che osserva che «*dobbiamo dare atto ai Trattati istitutivi della CEE di aver dedicato un articolo completo per il superamento di uno dei fenomeni più diffusi e contraddittori della società capitalistica, cioè la diversità di retribuzione fra uomini e donne a parità di lavoro; tale articolo era stato voluto dai contraenti francesi i quali ritenevano che la loro manodopera femminile fosse retribuita meglio che negli altri Stati e ciò avrebbe portato a distorsioni nella concorrenza*»<sup>12</sup>.

Nel definire l'art. 119 «*certamente le forze moderate e conservatrici che più di vent'anni fa avevano dato vita al Trattato, non avevano valutato appieno l'incidenza che tale enunciazione avrebbe avuto nel composito gruppo di Stati che, come Cee, sarebbero poi divenuti la prima potenza commerciale del mondo e la seconda potenza industriale*»<sup>13</sup>.

In senso generale possiamo osservare come la parità retributiva fosse, da un lato, certamente volta a eliminare eventuali distorsioni concorrenziali all'interno del mercato, ma, da altro lato, si rileva come l'art. 119 ponesse anche *in nuce* la più ampia tematica della parità tra uomini e donne, che sarà successivamente riconosciuta all'interno dei Trattati europei.

<sup>11</sup> Per comprendere l'espressione "prima tappa" è necessario richiamare l'art. 8, commi 1 e 2, del medesimo Trattato, ove si specifica che «*il mercato comune è progressivamente instaurato nel corso di un periodo transitorio di dodici anni. Il periodo transitorio è diviso in tre tappe, di quattro anni ciascuna, la cui durata può essere modificata alle condizioni previste qui di seguito*» e che «*per ciascuna tappa è previsto un complesso di azioni che devono essere intraprese e condotte insieme*». Per completezza si ricorda che l'art. 119 precisa che «*per retribuzione deve essere inteso, ai sensi del presente articolo, il salario o trattamento normale di base o minimo, e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo. La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso, implica: a) che la retribuzione accordata per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura, b) che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per un posto di lavoro uguale*».

<sup>12</sup> V. SQUARCIALUPI, *Le donne nei Trattati di Roma*, in *Donne e politica*, 1979, n. 50, p. 9.

<sup>13</sup> V. SQUARCIALUPI, *Le donne nei Trattati di Roma*, cit., p. 9. In tema si rinvia anche a C. BARBARELLA, *Parità salariale nei Paesi della Comunità*, in *Donne e politica*, 1974, n. 23. Ricorda G. ARRIGO, *Uguaglianza, parità e non discriminazione nel diritto dell'Unione Europea*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2016, n. 2, p. 455, che il Trattato di Roma «*orientava il principio di parità salariale tra uomini e donne "per uno stesso lavoro" (art. 119, Cee) ... in coerenza con lo scopo fondativo di liberare il neonato mercato comune da pratiche distorsive della concorrenza, come il sotto salario femminile, all'epoca vietato dal solo diritto francese*».

Così l'Atto Unico europeo<sup>14</sup>, che riforma il Trattato di Roma, si prefigge l'obiettivo «di rilanciare l'integrazione attraverso la realizzazione del mercato interno. Gli articoli 21 e 22 dell'Atto unico, integravano, infatti, nel titolo del Trattato CEE consacrato alla politica sociale due nuove disposizioni concernenti l'introduzione del voto a maggioranza qualificata e del dialogo sociale. In tal modo, venivano poste le basi legali per una rinnovata strategia di cooperazione per la crescita dell'occupazione e una più ampia partecipazione di tutte le parti sociali al processo integrativo»<sup>15</sup>.

All'interno del successivo Trattato di Maastricht del 1992<sup>16</sup> viene definito quale obiettivo dell'Unione quello di «rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione»<sup>17</sup>; in questo senso il Trattato di Maastricht si ca-

---

<sup>14</sup> Come noto, l'Atto Unico Europeo fu firmato il 17 febbraio 1986 ed entrò in vigore il 28 febbraio 1986; l'Atto unico europeo succede al *Libro bianco sul completamento del mercato interno* del 1985 elaborato sotto la presidenza della Commissione di Jacques Delors.

<sup>15</sup> Ricorda F. DI SARCINA, *L'Europa delle donne. La politica di pari opportunità nella storia dell'integrazione europea (1957-2007)*, Bologna, 2010, p. 240.

<sup>16</sup> Il Trattato fu firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht, ed entrò in vigore il 1° novembre 1993. Storicamente ricordano S. GOZI-C. RISI, *Sulla tutela dei diritti dell'uomo e dei "gruppi umani" nell'ordinamento europeo dopo Amsterdam*, in *Affari sociali internazionali*, 2000, n. 1, p. 113, che «nel 1977, Parlamento, Consiglio e Commissione firmano una Dichiarazione congiunta con cui si impegnano a rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali. Nel 1979, la Commissione solleva per la prima volta la questione dell'adesione diretta della Comunità alla Convenzione di Roma sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Nel 1984, il Parlamento europeo propone di includere nel progetto Spinelli l'impegno delle istituzioni ad adottare entro cinque anni una dichiarazione sui diritti fondamentali; entro lo stesso termine, l'Unione avrebbe dovuto decidere se aderire o meno alla Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti umani, alla Carta sociale europea del 1961 ed ai Patti delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e sui diritti sociali, economici e culturali. Il Consiglio adottò il progetto Spinelli, ma sono numerose le proposte e le idee che, dalla proposta parlamentare, si sono trasformate in dichiarazioni ed articoli dei trattati successivi. L'Atto unico del 1987, ad esempio, si riferisce nel Preambolo alla Convenzione europea del 1950 ed alla Carta sociale europea del 1961, come basi per la promozione di «libertà, eguaglianza e giustizia sociale».

<sup>17</sup> Art. B del Trattato di Maastricht. Con riferimento alla cittadinanza europea si rinvia a L. MOCCIA (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, 2010; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza: diritti, sovranità e democrazia*, Torino, 2011; E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza: tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012; F. STRUMIA, *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa: da cittadinanza sedentaria a cittadinanza itinerante: da cittadinanza sociale a cittadinanza economica*, Napoli, 2013; F. CERRATO-M. LALATTA COSTERBOSA, *L'Europa allo specchio: identità, cittadinanza, diritti*, Bologna, 2020.

ratterizza per essere il Trattato all'interno del quale la politica economica rappresenta uno dei pilastri, ma non l'unico pilastro su cui costruire l'Unione europea.

In particolare è l'*Accordo sulla politica sociale* concluso tra gli Stati membri della Comunità europea (ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord) che, richiamando quanto già analizzato in tema di parità lavorativa e riprendendo la *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori* del 1989, stabilisce che «*la Comunità e gli Stati membri hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo, la lotta contro le esclusioni. A tal fine, la Comunità e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità*»<sup>18</sup>.

Per raggiungere tali obiettivi la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri sotto diversi aspetti, tra cui anche la «*parità tra uomini e donne per quanto riguarda le loro opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro*»<sup>19</sup>, ed al contempo «*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*»<sup>20</sup>.

Di specifico interesse ai fini del nostro studio è il comma 3 dell'art. 6 del citato *Accordo sulla politica sociale*, che stabilisce che uno Stato membro possa mantenere o adottare «*misure che prevedano vantaggi specifici intesi a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte delle donne ovvero a evitare o compensare svantaggi nella loro carriera professionale*».

Tale disposizione appare particolarmente rilevante poiché sottende la presenza di una situazione di disparità che necessita di specifiche azioni per garantire la parità di genere.

<sup>18</sup> Art. 1 dell'Accordo sulla politica sociale.

<sup>19</sup> Art. 2, comma 1, dell'Accordo sulla politica sociale.

<sup>20</sup> Art. 6, comma 1, dell'Accordo sulla politica sociale; il comma 2 del medesimo articolo specifica che «*per retribuzione deve essere inteso, ai sensi del presente articolo, il salario o trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo. La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso, implica: a) che la retribuzione accordata per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura, b) che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per un posto di lavoro uguale*».

In proposito la dottrina ha sottolineato che lo stesso Trattato di Maastricht *«ha aperto la strada ad una progressiva trasformazione dell'approccio alla questione di genere da una prospettiva di uguaglianza formale (attraverso il divieto di discriminazione) ad una prospettiva di uguaglianza sostanziale (attraverso le azioni positive), di cui la successiva riforma di Amsterdam ha rappresentato un'ulteriore e importante tappa»*<sup>21</sup>.

Con la firma del Trattato di Amsterdam<sup>22</sup> nel 1997 si realizza un ulteriore significativo passo in avanti verso il principio della parità tra uomini e donne da attuare attraverso una serie di disposizioni normative che espressamente la menzionano.

È in particolare l'art. 2, comma 2, del Trattato di Amsterdam (che modifica l'art. 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea) che riveste un ruolo centrale nella nostra analisi poiché stabilisce che *«la Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3 A, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri»*.

Tale previsione normativa è di estremo rilievo ai fini del nostro studio poiché attraverso essa alla Comunità è attribuito lo specifico compito di promuovere la *“parità tra uomini e donne”* in senso ampio e generale, e non solo limitatamente al contesto lavorativo, essendo previsto che *«l'azione della Comunità a norma del presente articolo mira a eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne»*<sup>23</sup>.

Così, *«il principio di uguaglianza diviene non solo un fine specifico (art. 2), ma anche un vincolo conformativo dell'attività degli organi comunitari, che devono promuovere la parità di genere a tutti i livelli dell'azione europea (art. 3, co. 2). Questa disposizione consacra il principio del gender*

<sup>21</sup> E. TIRA, *Il ruolo delle istituzioni europee nella realizzazione della parità di genere*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, luglio 2019, p. 3.

<sup>22</sup> Il Trattato fu firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, ed entrò in vigore il 1° maggio 1999.

<sup>23</sup> L'art. 2 del Trattato di Amsterdam apporta modifiche all'art. 3 del Trattato che istituisce la Comunità europea, inserendo il paragrafo menzionato.



*mainstreaming, ovvero della centralità della prospettiva di genere, nella valutazione delle politiche pubbliche e in tutti i programmi e gli interventi economici e sociali»<sup>24</sup>.*

In tale senso «*il riconoscimento del valore trasversale del gender mainstreaming rende le politiche di parità di genere parte integrante di tutte le azioni d'intervento comunitario, ponendo i presupposti perché il principio di parità di genere esca dai confini del diritto del lavoro»<sup>25</sup>.*

Va peraltro ricordato che il Trattato di Amsterdam all'art. 6 A dispone che il Consiglio «*può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali*».

Lo stesso Trattato di Amsterdam, riprendendo quanto stabilito all'interno dell'Accordo sulla politica sociale supra richiamato, prevede, con riferimento ai diritti sociali, che sia altresì compito della Comunità sostenere e completare le azioni degli Stati membri per la «*parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro»<sup>26</sup>, cui si affianca il compito del medesimo Consiglio di adottare «*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»<sup>27</sup>.**

---

<sup>24</sup>B. PEZZINI-A. LORENZETTI, *Il principio di parità tra uomo e donna nell'integrazione europea: costruzione del genere e costruzione dell'uguaglianza*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione Europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, 2011, p. 91. Sottolinea M. BELL, *The principle of equal treatment: widening and deepening*, in P. CRAIG-G. DE BÚRCA, *The evolution of EU law*, Oxford, 2011, p. 618, che «*the EU's focus on nationality discrimination and gender equality was a remarkably stable feature of this area of law until 1999. Although pressure had been growing from civil society and the European Parliament for EU action on a wider range of discrimination grounds, especially ethnic origin and disability, such calls were typically rebuffed by the supposed lack of legal competence of the Union for other forms of discrimination. Those campaigns eventually proved fruitful and the Treaty of Amsterdam amended the EC Treaty in order to extend the legal competence. This is now found in Article 19(1) TFEU... Unlike the original Article 119 EEC, this provision was evidently permissive in nature and accordingly did not confer rights that were capable of bearing direct effect. In addition, the requirement of unanimity naturally raised doubts as to whether the Member States would be able to find consensus on issues that tend to provoke considerable social and political controversy, such as the rights of religious minorities or same sex couples*».

<sup>25</sup>B. PEZZINI-A. LORENZETTI, *Il principio di parità tra uomo e donna*, cit., p. 92.

<sup>26</sup>Novellato art. 118, comma 1.

<sup>27</sup>Novellato art. 119, comma 3.

Il successivo comma stabilisce altresì che «*allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali*»<sup>28</sup>.

In tale disposizione è quindi possibile rinvenire alcuni primi riferimenti alle “*azioni positive*” che erano già previste all'art. 2, comma 4, della direttiva 76/207<sup>29</sup>, nonché all'art. 6, comma 3, dell'*Accordo sulla politica sociale*, sebbene paia opportuno evidenziare sin da ora che «*l'accoglienza che il diritto comunitario ha riservato alle azioni positive non è mai stata, invero, particolarmente calorosa*»<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Novellato art. 119, comma 4.

<sup>29</sup> Con riferimento alla Direttiva 76/207/CEE si ricorda la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, causa C-409/95, cosiddetta sentenza Marshall, dell'11 novembre 1997, che stabilisce che «*l'art. 2, nn. 1 e 4, della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, relativa all'attuazione della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, non osta ad una norma nazionale che, in caso di pari qualificazioni di candidati di sesso diverso quanto ad idoneità, competenza e prestazioni professionali, obblighi a dare la precedenza nella promozione ai candidati di sesso femminile nei settori di attività pubblici in cui, al livello del posto considerato, le donne sono meno numerose degli uomini, a meno che non prevalgano motivi inerenti alla persona di un candidato di sesso maschile, a condizione che: – la detta norma garantisca, in ciascun caso individuale, ai candidati di sesso maschile aventi una qualificazione pari a quella dei candidati di sesso femminile un esame obiettivo delle candidature che prenda in considerazione tutti i criteri relativi alla persona dei candidati e non tenga conto della precedenza accordata ai candidati di sesso femminile quando uno o più di tali criteri facciano propendere per il candidato di sesso maschile, e – tali criteri non siano discriminatori nei confronti dei candidati di sesso femminile*».

<sup>30</sup> D. IZZI, *La Corte di Giustizia e le azioni positive: da Kalanke a Marschall*, in *Lavoro e diritto*, 1998, n. 3-4, p. 675, che prosegue analizzando come le azioni positive fondano la loro legittimazione «*su una succinta previsione inserita nella direttiva n. 76/207 sulla parità di trattamento nelle condizioni di lavoro fra individui di diverso genere (l'art. 2.4, che consente agli Stati membri l'adozione di “misure volte a promuovere la parità delle opportunità per gli uomini e le donne, in particolare ponendo rimedio alle disparità di fatto che pregiudicano le opportunità delle donne” in ogni ambito dell'esperienza lavorativa), mentre per la specifica e ben più articolata disciplina della materia si è fatto ricorso, riduttivamente, soltanto a una fonte non vincolante (la Raccomandazione n. 84/635 concernente, appunto, la promozione di azioni positive a favore delle donne, rivolta al “conseguimento della parità di fatto delle possibilità” e al superamento degli “effetti negativi derivanti, per le donne che lavorano o ricercano un lavoro, da atteggiamenti, comportamenti e strutture” sociali)*». In tema ricorda S. NINATTI, *Azioni positive e discriminazioni per sesso nel diritto comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, n. 2, p. 466, che con riferimento all'adozione «*di program-*

La dottrina giuridica ha sottolineato sul punto che «il diritto all'uguaglianza della Comunità Europea è stato originariamente concepito come uno strumento giuridico teso a facilitare la mobilità di persone tra i vari Stati europei ed il funzionamento del mercato interno. Per molto tempo, esso ha limitato la propria sfera di applicazione alla discriminazione fondata solamente sul sesso e la nazionalità, ed in particolare limitatamente alle questioni che rientravano chiaramente nella sfera di competenza della Comunità: la tutela contro la discriminazione fondata sul sesso in materia di impiego e di benessere sociale, e la tutela contro la discriminazione fondata sulla nazionalità riconosciuta in quanto cittadini dell'Unione Europea (e non per i cittadini nazionali o di altri Paesi) e solo per questioni economiche e sociali (non politiche). L'articolo 13 del Trattato Ce (introdotto solamente nel 1999 dal Trattato di Amsterdam) offre una nuova e più ampia base giuridica per lo sviluppo dell'azione comunitaria contro le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali»<sup>31</sup>.

Il Trattato di Nizza del 2001<sup>32</sup> non apporta significativi cambiamenti al quadro descritto che invece appare, a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, giungere per via *incrementale* all'affermazione della parità di genere, anche attraverso le pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che già a partire dagli anni Sessanta, ha contribuito «in maniera significativa ad ampliare il riconoscimento e la tutela della parità tra uomini e donne nell'ordinamento comunitario. Infatti, sulla base dell'art. 119 del Trattato di Roma, la CGCE ha emanato una serie di sentenze, destinate a divenire nel tempo uno dei capisaldi dell'intera attività della Corte»<sup>33</sup>.

---

mi "in positivo" la Risoluzione del 2 marzo 2000 del Parlamento europeo sulla condizione delle donne nel processo decisionale in ambito comunitario. In essa il Parlamento – cogliendo lo stato persistente di disuguaglianza fra uomo e donna nel processo decisionale – auspica che sia gli organi pubblici sia quelli privati pongano in essere misure funzionali al ripristino dell'equilibrio dei sessi: l'obiettivo fissato dalla Risoluzione corrisponde al raggiungimento di una presenza femminile pari al 40%. Singolare risulta il fatto che la Risoluzione (punto 3) guardi con favore l'introduzione di un sistema di quote come mezzo per il raggiungimento del suddetto obiettivo: quote sì, purché transitorie. La temporaneità della misura mira ad evitare che una singola eccezione al principio di pari trattamento tra i sessi – eccezione strettamente commisurata alla fattispecie concreta, così come emergente in un dato contesto temporale e spaziale – si cristallizzi a sua volta in regola».

<sup>31</sup> B. DE WITTE, *I diritti europei delle minoranze*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2009, p. 407.

<sup>32</sup> Il Trattato di Nizza fu firmato il 26 febbraio 2001 ed entrò in vigore il 1° febbraio 2003.

<sup>33</sup> F. DI SARCINA, *L'Europa delle donne*, cit., p. 148 ss., cui si rinvia per una ampia disa-

## 2. LA PARITÀ TRA DONNE E UOMINI QUALE VALORE FONDANTE DELL'UNIONE EUROPEA NEL TRATTATO DI LISBONA

Nella definizione del *framework* giuridico di riferimento in tema di parità di genere all'interno dell'Unione europea, l'analisi delle disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona riveste un ruolo essenziale ai fini del nostro studio, ed in particolar modo l'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), che si connota per avere una marcata natura simbolica nel definire «*le radici profonde e l'impronta identitaria*»<sup>34</sup> dell'Unione.

La disposizione in esame, infatti, statuisce che l'Unione si fonda «*sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del 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*»<sup>35</sup>.

---

mina delle più rilevanti sentenze della Corte di Giustizia. Di recente si vedano le sentenze della Corte di Giustizia in tema di *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale*, Causa C-625/20 KM contro Instituto Nacional de la Seguridad Social, del 24 febbraio 2022 e Causa C-405/20 EB, JS, DP contro Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau del 27 gennaio 2022.

<sup>34</sup> L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori*, cit., p. iv.

<sup>35</sup> Per una approfondita analisi del ruolo che l'art. 2 TUE riveste nell'Unione europea e delle più rilevanti sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea, il rinvio è per tutti a L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori*, cit., p. iv, che osserva che «*i valori di dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti umani, inclusi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, elencati nella prima frase dell'articolo 2 del TUE e reiterati nel preambolo dello stesso Trattato, possono non soltanto essere definiti come "fondamentali", similmente ai principi contenuti nel titolo I del TUE. Essi rappresentano anche i valori "fondanti" dell'Unione, veri pilastri della costruzione europea. Peraltro, già fra i tre cosiddetti "criteri di Copenaghen", adottati dal Consiglio europeo nel 1993 e poi richiamati al Consiglio europeo di Madrid nel 1995, era proprio il primo, relativo alla "presenza di istituzioni stabili che garantiscono un sistema democratico, lo Stato di diritto, i diritti umani, il rispetto delle minoranze e la loro protezione", a rivestire una maggiore importanza, come condizione necessaria per l'avvio dei negoziati di adesione all'Unione. Il rispetto dei valori elencati nella prima frase dell'articolo 2 del TUE è dunque, in quanto condizione per l'adesione all'Unione europea, alla base del patto sociale dell'Unione stessa. Nella sentenza Wightman, la Corte ha sottolineato l'importanza dei valori di libertà e democrazia, che sono tra i valori comuni di cui all'articolo 2 TUE, e "che in tal senso fanno parte dei fondamenti stessi dell'ordinamento giuridico dell'Unione... Come risulta dall'articolo 49 del TUE, secondo cui ogni Stato europeo può domandare di diventare membro dell'Unione e al quale corrisponde l'articolo 50 TUE sul diritto di recesso, l'Unione raggruppa Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito a tali valori". Pertan-*

La portata della norma è tale poiché «*enumera i principi generali aventi la funzione di indicare il cammino verso la progressiva costituzione degli États-Unis d'Europa, secondo la celebre espressione coniata da Victor Hugo in un discorso pronunciato durante il Congresso internazionale per la pace del 1849 a Parigi. Si sottolinea la rilevanza dell'uso del verbo "fondare", analogamente all'art. 1, co. 3, TUE: l'Unione ha un fondamento strettamente giuridico (costituito da TUE E TFUE), ed uno valoriale (indicato all'art. 2 TUE), non privo peraltro di una portata giuridica vincolante. Inoltre si osserva il cambio di denominazione da "principi" a "valori", incrementandone così la rilevanza politica e morale*»<sup>36</sup>.

I due commi che compongono l'art. 2 identificano l'anima fondante l'Unione: il primo comma enuncia, infatti, i valori fondamentali e fondativi dell'Unione stessa, mentre il secondo comma mira a realizzare la comunione dei valori fra gli Stati Membri, riservando particolare attenzione alla dignità intesa «*come valore, come substrato della libertà e della democrazia, come metro dell'eguaglianza, come sostegno della solidarietà e della giustizia. Ciò che preoccupa il legislatore comunitario è però il principio della unità nella diversità, del pluralismo culturale, della parità di trattamento di uomini e donne, di tutela delle minoranze, e quindi la non discriminazione e la tolleranza. Sono formule non enfatiche che lasciano intendere, da un lato, il significato di cittadinanza europea, dall'altro le problematiche sottese ad una unione di popoli che si era all'inizio progettata solo con finalità economiche ed ora invece si deve rafforzare nella dimensione politica*»<sup>37</sup>.

---

*to, si può ritenere che, in quanto espressione dei principi fondanti e dei valori supremi dell'Unione, l'articolo 2 TUE si collochi a un livello superiore rispetto a tutte le altre norme dei Trattati».*

<sup>36</sup>L. FUMAGALLI, *Art. 2*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 13; nello stesso senso R. MASTROIANNI, *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in R. ADAM (a cura di), *Liber Amicorum in Onore Di Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le Long Parcours de la Justice Européenne*, Torino, 2018, p. 587, che evidenzia che «*nella fase attuale dell'integrazione europea, caratterizzata da una crisi profonda di coesione e da difficoltà di condivisione di intenti ed obiettivi, emerge l'esigenza di far riferimento ai valori che fondano l'Unione, come scelti dagli Stati membri al momento della redazione dei Trattati e dell'adesione agli stessi. Come è noto, l'art. 2 TUE individua una serie di valori, capaci di attribuire all'Unione una natura tipicamente costituzionale, con la non inutile precisazione che gli stessi sono stati codificati perché "comuni agli Stati membri". Tra di essi, lo "Stato di diritto" (État de droit, Rule of law), formula notoriamente composita ed articolata intesa a qualificare la forma di Stato che si basa sulla supremazia del diritto (Rechtsstaat) e quindi tale da ricomprendere il principio generale del diritto dei singoli ad una tutela giurisdizionale effettiva*».

<sup>37</sup>G. ALPA, *I diritti umani e fondamentali: dalla Carta di Nizza al Trattato di Lisbona:*

Col Trattato di Lisbona ai consolidati scopi di natura economica, fondanti le Comunità, si affiancano fini di carattere politico e sociale che vanno a “*irrobustire*” la costruzione dell’Unione europea: infatti l’art. 2 TUE fa riferimento all’*identità costituzionale europea*.

Tale identità si riferisce ad «*un’economia di mercato aperta, capace di generare ricchezza e di accrescere le possibilità di scelta dei consumatori, corretta da un forte intervento pubblico che serve a contrastare gli abusi del potere economico, ma anche a correggere le dinamiche del mercato attraverso i diritti. In questo modo l’integrazione europea ha tentato di conciliare la scelta a favore di un’economia di mercato in libera concorrenza con un intervento pubblico diretto a garantire, oltre ad una crescita sostenibile, obiettivi di equità sociale, di libertà, di rispetto dello Stato di diritto e di protezione della democrazia contro la cattura da parte del potere economico privato*»<sup>38</sup>.

In tale contesto, non si genera una antitesi tra «*economia di mercato e politiche pubbliche di sostegno all’economia, il modello dell’economia sociale di mercato, adottato dall’Unione europea con il Trattato di Lisbona, è basa-*

---

*relazione*, Pisa, 2010, p. 20. Analizza E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di Giustizia nella tutela dei valori dell’Unione europea*, in R. ADAM (a cura di), *Liber Amicorum in Onore Di Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l’Union: le Long Parcours de la Justice Européenne*, Torino, 2018, p. 159, che «*sembra quindi ragionevole ritenere che l’art. 2 TUE abbia una portata più estesa rispetto a quella della Carta. Mentre la Carta impone agli Stati membri di rispettare i diritti fondamentali, e, specificamente, il principio di dignità e quello di eguaglianza, allorché essi agiscano nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione, l’art. 2 TUE impone loro di rispettare tali diritti in via generale, anche allorché essi agiscano al di fuori dell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione. Questa conclusione è altresì rafforzata dal riferimento, contenuto nell’art. 2 TUE, ai principi di democrazia e dello Stato di diritto. È logico ritenere, quindi, che essi si indirizzino in via principale agli Stati membri, prescrivendo che il loro sistema istituzionale e normativo sia conforme al principio di democrazia e a quello dello Stato di diritto*».

<sup>38</sup> G. PITRUZZELLA, *L’Europa del mercato e l’Europa dei diritti*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 6, p. 19. Ulteriormente G. SALTELLI, *Solidarietà, sussidiarietà e diritti fondamentali del cittadino europeo nel processo di integrazione politica dell’Europa*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 3, p. 344, rileva che «*la qualificazione dello Stato europeo quale Stato di diritto, come si legge nell’art. 2 del TUE non fornisce alcun elemento significativo ai fini della sua classificazione all’interno delle tradizionali categorie (Stato liberale, Stato democratico, Stato sociale), giustificando piuttosto la pluralità di fonti di regolazione dei rapporti economico – commerciale, secondo un sistema multilivello, quello sovranazionale comunitario (regolamenti, direttive e decisioni) e nazionali (di più o meno formale recepimento e attuazione) e in un’altrettanta pluralità di sistemi di garanzie giurisdizionali, quelle nazionali e quella comunitaria, quest’ultima con il dichiarato e primario compito di assicurare l’interpretazione e l’applicazione uniforme del diritto comunitario attraverso l’istituto del c.d. rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE)*».

to, al contrario, sul concorso e sulla collaborazione tra mercati aperti e illuminate ed efficaci politiche pubbliche»<sup>39</sup>.

Per impostare l'analisi della tematica oggetto del nostro studio, oltre l'analisi dell'art. 2, anche il seguente art. 3 riveste un ruolo centrale poiché in esso sono identificati obiettivi comuni e trasversali a tutte le politiche ed a tutte le azioni poste in essere dall'Unione, tra cui è esplicitamente indicata anche la *parità tra donne e uomini*.

Si ritiene opportuno in particolare soffermarsi sul comma 3 dell'art. 3, che stabilisce che *«l'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo»*.

All'interno di tale comma, pare interessante sottolineare che *«l'aggettivo "sociale" compare cinque volte»* potendosi così desumere *«il superamento di un'impostazione puramente capitalistica dell'Europa, a favore di un'azione improntata allo sviluppo sostenibile e alla valorizzazione dei diritti fondamentali, della solidarietà e dell'uguaglianza. È da escludersi, tuttavia che tra i diversi obiettivi possa instaurarsi una gerarchia, dovendo invece l'interprete operare di volta in volta un bilanciamento degli interessi in gioco, in relazione alle peculiarità del caso concreto»*<sup>40</sup>.

La stessa Corte di Giustizia evidenzia che *«nella realizzazione progressiva di tale parità, è il legislatore dell'Unione che ... stabilisce il momento del proprio intervento tenendo conto dell'evoluzione delle condizioni economiche e sociali»*<sup>41</sup>.

Il riferimento al principio di eguaglianza è ripreso nell'art. 9 TUE che

---

<sup>39</sup> F. BASSANINI-G. NAPOLITANO-L. TORCHIA, *Introduzione*, in F. BASSANINI-G. NAPOLITANO-L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021, p. 14.

<sup>40</sup> L. FUMAGALLI, *Art. 3*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 16.

<sup>41</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 1° marzo 2011, causa C-236/09

stabilisce che *«l'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi»*, definendo così principi democratici che travalicano ogni categorizzazione.

Anche all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea sono contenute disposizioni normative di ampia portata in tema di uguaglianza, ed in particolare l'art. 8 stabilisce che *«nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne»*<sup>42</sup>: la disposizione è densa di interessanti spunti di analisi che qui si evidenziano senza pretesa di esaustività, ma unicamente per quanto inerenti la tematica oggetto del presente studio.

In primo luogo pare opportuno sottolineare il riferimento alle azioni dell'Unione come già previsto *«dalla formulazione originaria della norma (art. 3, par. 2 del TCE), in cui la locuzione “azione della Comunità” indicava, in forma dinamica, l'insieme delle politiche e degli interventi della Comunità»*<sup>43</sup>.

In secondo luogo degno di nota pare il riferimento al “fine” di tali azioni, e cioè la eliminazione delle ineguaglianze tra uomini e donne contestualmente alla promozione della parità tra uomini e donne, che rappresentano il fondamento per la concreta attuazione del *gender mainstreaming*<sup>44</sup>: in questo senso l'art. 8 prevede *«un vincolo di “integrazione normativa verticale” dell'obiettivo della parità di trattamento tra uomini e donne, non diversamente da altre disposizioni di applicazione generale»*<sup>45</sup>.

Nella stessa direzione si collocano gli artt. 10 e 19 TFUE; più precisamente viene statuito che l'Unione mira a combattere le discriminazioni *«fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni per-*

<sup>42</sup> Tra le Dichiarazioni allegate all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, si ricorda la n. 19 intitolata *“Dichiarazione relativa all'articolo 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”*, che stabilisce che *«la Conferenza conviene che, nell'ambito degli sforzi generali per eliminare le ineguaglianze tra donne e uomini, l'Unione mirerà, nelle sue varie politiche, a lottare contro tutte le forme di violenza domestica. Gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per prevenire e punire questi atti criminali e per sostenere e proteggere le vittime»*.

<sup>43</sup> L.M. RAVO, *Art. 8 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 396.

<sup>44</sup> Secondo L.M. RAVO, *Art. 8*, cit., p. 397, il *gender mainstreaming* può essere *«descritto come processo di inclusione della prospettiva di genere nelle varie fasi di pianificazione, attuazione e monitoraggio degli interventi pubblici nella società, allo scopo di raggiungere pienamente l'eguaglianza di genere»*.

<sup>45</sup> L.M. RAVO, *Art. 8 TFUE*, cit., p. 397.



sonali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale»<sup>46</sup>, attraverso, quindi, «un'integrazione orizzontale dell'obiettivo della lotta contro le discriminazioni in tutti gli interventi che l'Unione svolge nell'esercizio delle sue competenze»<sup>47</sup> (art. 10), nonché attraverso «un quadro generale di contrasto alle discriminazioni, che comprende istituti di varia natura (processuale, sanzionatoria e amministrativa) destinati, più che al divieto, alla promozione concreta della parità»<sup>48</sup> (art. 19).

Così gli artt. 153 e 157 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, facenti parte del titolo X dedicato alla Politica Sociale, stabiliscono ulteriormente che l'Unione europea sostiene e completa l'azione degli Stati membri anche in tema di «parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro»<sup>49</sup>; inoltre 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»<sup>50</sup>.

La Corte di Giustizia ha già da tempo «qualificato il principio di parità uomo-donna quale espressione specifica del principio generale di uguaglianza che vieta di trattare in maniera diversa situazioni analoghe, a meno

---

<sup>46</sup> Più specificamente l'art. 10 TFUE 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»; mentre l'art. 19 prevede che «1. Fatte salve le altre disposizioni dei Trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. 2. In deroga al paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare i principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1».

<sup>47</sup> L.M. RAVO, *Art. 10 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 405.

<sup>48</sup> F. SPITALERI, *Art. 19 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 484, che osserva che «l'art. 19 TFUE si caratterizza per l'assenza di un'autonoma portata precettiva, nel senso che non introduce esso stesso una regola generale di eguaglianza né specifici divieti di discriminazione. La norma si limita infatti a istituire una base giuridica che autorizza le Istituzioni dell'Unione ad adottare misure di contrasto alle discriminazioni (par. 1) e atti di incentivazione delle politiche degli Stati membri (par. 2)».

<sup>49</sup> Art. 153, comma 1, lett. i) del TFUE.

<sup>50</sup> Art. 157, comma 1, del TFUE.

*che tale differenza di trattamento non sia obiettivamente giustificata», attraverso una «copiosa giurisprudenza elaborata dalla Corte in materia (ampiamente consolidata sul punto a partire da Corte giust. 8 aprile 1976, causa 43775, Defrenne, 455; 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel, 1753; 10 febbraio 2000, Schroder, causa C-50/96, I-743; 3 ottobre 2006, causa C-17/05, Cadman, I-9583)»<sup>51</sup>.*

Di estremo rilievo ai fini del nostro studio è il comma 4 dell'art. 157 che specifica che *«allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali»*.

Il comma in analisi evidenzia il ruolo che nell'ordinamento dell'Unione europea assumono le azioni positive adottate a livello dei singoli Stati membri e rappresenta il *«frutto di una progressiva evoluzione della materia che ha trovato espressione nelle innovazioni introdotte da Tr. Amsterdam. Queste possono così sintetizzarsi: a) la collocazione della disciplina sulle pari opportunità nel testo del Trattato; b) l'esplicita menzione dello scopo cui essa è preordinata; c) il riferimento non alle donne ma al “sesso sottorappresentato”»<sup>52</sup>.*

In questo quadro di riferimento non può tralasciarsi un breve richiamo alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea<sup>53</sup> che dedica l'art. 23

<sup>51</sup> V. PICCIONE, *Art. 157 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1461.

<sup>52</sup> V. PICCIONE, *Art. 157 TFUE*, cit., p. 1473.

<sup>53</sup> In tema M. CARTABIA, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti: un problema del futuro o una realtà del presente?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2. Il processo di redazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea venne avviato all'interno del Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999; l'Allegato IV alle Conclusioni, inerente la Decisione del Consiglio europeo relativa all'elaborazione di una Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, riporta che *«allo stato attuale dello sviluppo dell'Unione è necessario elaborare una Carta di tali diritti al fine di sancirne in modo visibile l'importanza capitale e la portata per i cittadini dell'Unione. Il Consiglio europeo ritiene che la Carta debba contenere i diritti di libertà e uguaglianza, nonché i diritti procedurali fondamentali garantiti dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. La Carta deve inoltre contenere i diritti fondamentali riservati ai cittadini dell'Unione. Nell'elaborazione della Carta occorrerà inoltre prendere in considerazione diritti economici e sociali quali sono enunciati nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (articolo*

proprio alla *Parità tra uomini e donne*, stabilendo che «*la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato*»<sup>54</sup>; pur non mancando il riferimento al lavoro, ove l'Unione sin dai Trattati istitutivi mira a garantire la parità, la Carta giunge a definire la necessità di applicare un principio di parità tra uomini e donne veramente in senso ampio ed onnicomprensivo.

Pare inoltre opportuno osservare in proposito come l'art. 23 legittima «*le azioni positive, senza richiamare espressamente le donne quali titolari ed esclusive destinatarie di tali misure, ma il sesso sottorappresentato, avallando con ciò l'utilizzo di una formulazione neutra, potenzialmente in grado di valere anche per gli uomini. Si noti che poiché tale disposizione non circoscrive l'ammissibilità delle affermative actions al solo settore lavoristico, deve ritenersi che dalla lettura in combinato disposto dei due commi dell'art. 23 della Carta esse possano essere introdotte, come le misure adottate ai sensi del c. 1, in ogni campo, compreso l'ambito delle istituzioni*»<sup>55</sup>.

Va ricordato, altresì, che l'intero Capo III della Carta è dedicato all'Uguaglianza<sup>56</sup>, e al contempo non può tralasciarsi come l'art. 21 vieti «qual-

---

136 TCE), nella misura in cui essi non sono unicamente a fondamento di obiettivi per l'azione dell'Unione». Sottolinea S. RODOTÀ, *I diritti umani e fondamentali: dalla Carta di Nizza al Trattato di Lisbona: relazione*, Pisa, 2010, p. 30, che «quando nel Consiglio Europeo di Colonia si dice che è necessaria una Carta dei Diritti Fondamentali per la legittimità stessa dell'Unione si fa un'affermazione molto più forte e si torna per così dire alle origini del Costituzionalismo moderno e alla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 dove afferma che le società che non conoscono la divisione dei poteri e la tutela dei diritti fondamentali non hanno costituzione».

<sup>54</sup> Si rinvia a G. BRUNELLI, *Commento all'art. 23*, in a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *Europa dei diritti: Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 178 ss.

<sup>55</sup> A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012, p. 37.

<sup>56</sup> Ricorda A. MANZELLA, *Un catalogo dei diritti*, in *il Mulino*, 2001, n. 1, p. 35, che «la redazione della Carta è appunto una redazione per principi; attraverso l'inquadramento dei singoli diritti in categorie di valori («dignità»: artt. 1-5; «libertà»: artt. 6-19; «uguaglianza»: artt. 20-26; «solidarietà»: artt. 27-38; «cittadinanza»: artt. 39-46; «giustizia»: artt. 47-50)»; e prosegue osservando che «l'introduzione della Carta nell'ambiente giuridico comunitario è un decisivo contributo all'evoluzione del ruolo della Corte di Giustizia a quello di vero e proprio tribunale costituzionale dell'Unione. Sappiamo che proprio con l'affermazione del "principio dei diritti fondamentali" la Corte ha già compiuto una virtuosa operazione di "costruzione costituzionale". Da un lato, infatti, con i principi dell'effetto diretto e del primato del diritto comunitario, creava quello che si può chiamare il potere pubblico comu-

siasi 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»<sup>57</sup>.

In questo senso, infatti, l'uguaglianza «come è intuitivo, non è sovrapponibile dal punto di vista concettuale alla non discriminazione che ha confini teorici, logici ed applicativi in parte diversi pur presentando delle interrelazioni in quanto la discriminazione in negativo dello stesso principio di uguaglianza trae alimento dagli specifici divieti di discriminazione. Ma è anche vero il contrario: la dimensione sostanziale dell'uguaglianza si nutre parimenti di “discriminazioni” o meglio differenziazioni per rimuovere gli ostacoli che di fatto si frappongono al suo raggiungimento e per assicurare quella parità di punti partenza che lo Stato di democrazia pluralista annovera tra i suoi topos»<sup>58</sup>.

Ai fini della presente analisi pare poi necessario sottolineare che l'art. 16 *Libertà d'impresa* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea fa esplicito riferimento alla libertà d'impresa<sup>59</sup> per tutti i cittadini del-

---

nitario. Dall'altro lato, garantiva, con la giurisprudenza sostanzialista che abbiamo visto, la tutela dei diritti fondamentali per bilanciare quel potere che essa stessa aveva creato».

<sup>57</sup> Analizza L.M. RAVO, *Art. 10 TFUE*, cit., p. 405, che l'art. 10 TFUE differisce «dall'art. 21, par. 1, della Carta Dir. Fond., il quale pone un divieto generale di discriminazione corredato da un'elencazione non tassativa di criteri di distinzione proibiti, eventualmente utilizzabile quale parametro di valutazione dell'azione normativa».

<sup>58</sup> A. SCIORTINO, *L'uguaglianza di genere nell'UE: categorie giuridiche e tutele*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 4, p. 20.

<sup>59</sup> Osserva C. MALBERTI, *Art. 16*, in R. MASTROIANNI-O. POLLICINO-S. ALLEGREZZA-F. PAPPALARDO-O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 310, che «sebbene la storia dell'evoluzione della libertà d'impresa possa essere fatta risalire ad antecedenti del diciottesimo secolo (è stato rilevato che la libertà d'impresa può essere fatta risalire nei suoi tratti essenziali addirittura al c.d. décret d'Allardedel 1791 (loi del 2 e 17 marzo 1791) che ha sancito in Francia la “liberté du commerce et de l'industrie”), la formulazione adottata dalla CDFUE rappresenta una novità rispetto alle tradizioni costituzionali di molti Stati membri ... Utili indicazioni sul contenuto della libertà d'impresa sono fornite anche dalla Corte di Giustizia, la quale rileva che questa libertà ricomprende “la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza” (Corte giust., 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, § 42), nonché “il diritto di ogni impresa di poter disporre liberamente, nei limiti della responsabilità per le proprie azioni, delle risorse economiche, tecniche e finanziarie di cui dispone” (Corte giust., 27 marzo 2014, UPC Telekabel Wien, C-314/12, ECLI:EU:C:2014:192, § 49; Corte giust., 30 giugno 2016, Lidl, C-134/15, ECLI:EU:C:2016:498, § 27)».

l'Unione<sup>60</sup>; non essendovi quindi «ragioni per interpretare in modo restrittivo questa libertà»<sup>61</sup>, si può affermare che tale disposizione comprende ed è direttamente applicabile anche in relazione alla imprenditoria femminile.

La portata della norma è tale che la dottrina giuridica ha in proposito osservato che «la libertà d'impresa ha quindi un potenziale più ampio rispetto alla – più circoscritta – libertà d'iniziativa economica riconosciuta nelle tradizioni costituzionali di diversi Stati membri. Questo riconoscimento del fenomeno imprenditoriale, infatti, potrebbe essere considerato espressione dell'intenzione dei redattori della Carta di aderire ad un preciso sistema economico»<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Analizza F. DI MAJO, *Libertà – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2602, che «il concetto di libertà d'impresa si estende anche alle professioni liberali, Cort. Giust. Nold, e 27 settembre 1979, causa 230/78, Eridania, 2749, nella quale peraltro la Corte, ispirandosi ai principi costituzionali degli Stati membri, ha fatto ricorso ad una nozione molto ampia di "libertà d'impresa", idonea a ricomprendere l'esercizio di ogni attività economica sia su base individuale che collettiva».

<sup>61</sup> C. MALBERTI, *Art. 16*, cit., p. 311.

<sup>62</sup> C. MALBERTI, *Art. 16*, cit., p. 315, che prosegue osservando che «in questo senso, anche il richiamo contenuto nelle Spiegazioni, al primo e al terzo comma dell'art. 119 Tr. FUE, nei quali si fa riferimento ad "un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza" è suscettibile di essere letto come un'implicita adesione dell'art. 16 CDFUE ad un modello economico ispirato a valori liberalisti. Questa possibile lettura dell'art. 16 CDFUE, tuttavia, deve confrontarsi anche con il testo dell'art. 3 Tr. UE, il quale individua i fini a cui devono tendere le azioni dell'Unione e degli Stati membri assunte in conformità del disposto dell'art. 119 Tr. FUE. L'art. 3 Tr. UE afferma, infatti, che l'Unione "instaura un mercato interno" e "[s]i adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale". Allo stesso modo, per comprendere l'esatta portata dell'art. 16 CDFUE, è necessario richiamare anche il compromesso raggiunto nel Protocollo n. 27 Tr. UE relativo al mercato interno e alla concorrenza, in cui si precisa che "il mercato interno ai sensi dell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata". Di conseguenza, è anche alla luce di queste disposizioni che deve essere interpretato il riconoscimento della libertà d'impresa sancito all'art. 16 CDFUE, il quale se — come affermano le Spiegazioni alla Carta — si basa sull'art. 119 Tr. FUE, deve sicuramente essere letto anche alla luce dell'art. 3 Tr. UE e quindi nell'ottica dell'istituzione di un mercato interno che comprenda un sistema che assicuri che la concorrenza non sia falsata, purché nella prospettiva del conseguimento dei diversi obiettivi sanciti in questa disposizione».

### 3. POLITICHE E AZIONI A FAVORE DELL'IMPRENDITORIA FEMMINILE NELL'UNIONE EUROPEA

Dal generale quadro di riferimento *supra* analizzato in tema di parità di genere, appare ora necessario esaminare la politica industriale europea sotto tale specifica prospettiva al fine di delineare quali politiche ed azioni siano state poste in essere dall'Unione europea in tema di imprenditoria femminile.

In questa ottica va osservato che il Trattato di Lisbona non fa emergere specifiche relazioni tra industria e donne, tra politica industriale<sup>63</sup> e parità di genere, ma definisce in maniera ampia e trasversale l'applicazione del principio di parità di genere alle politiche ed alle azioni dell'Unione europea, inclusa quindi anche la politica industriale.

L'art. 6 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea stabilendo che l'Unione detiene competenze volte a «sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri», e traccia «un raggio di intervento di competenza dell'Unione in materia di politica industriale piuttosto delimitato e ristretto»<sup>64</sup>.

In particolare, si osserva che l'art. 173 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, specificamente dedicato all'industria, si prefigge anzitutto di assicurare «le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione»<sup>65</sup>, e prevede in generale che le azioni dell'Unione e degli Stati membri siano anche volte «a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa ed allo sviluppo delle imprese di tutta l'Unione»<sup>66</sup>.

Gli Stati membri sono quindi titolari di politiche industriali nazionali che sono tra loro coordinate, ma autonome: è la Commissione europea che de-

<sup>63</sup> Per una analisi dell'evoluzione storico-normativa della politica industriale a livello europeo sia consentito il richiamo al nostro *La riqualificazione delle aree di crisi industriale complessa. L'intervento pubblico tra mercato e persona*, Torino, 2017, p. 1 ss.

<sup>64</sup> M.A. STEFANELLI., *Small Business in Europa. Regolamentazione giuridica a geometria variabile*, in G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, 2021, p. 218.

<sup>65</sup> Art. 173, comma 1, TFUE.

<sup>66</sup> Art. 173, comma 1, primo allinea, TFUE. Analizza G. SCALESE, *Industria*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1565, che gli obiettivi specifici definiti all'interno dell'art. 173, sono volti a «edificare un ambiente favorevole al sostegno ed al consolidamento di nuovi soggetti imprenditoriali e nello stimolare la capacità del sistema produttivo nell'adattarsi alle esigenze del mercato, interno ed internazionale, implementando i processi di trasformazione strutturale e di innovazione tecnologia dell'industria europea».

tiene poteri al fine di coordinare le politiche nazionali<sup>67</sup> ed in questo senso gli atti emanati dalla Commissione nella tematica *de qua* assumono particolare rilievo anche ai fini del nostro studio.

La politica industriale europea, invero, si caratterizza per la sua natura composita definita sia da «*politiche e azioni ai sensi di altre norme dei Trattati, e quindi facendo riferimento a diverse politiche comuni, sia attraverso misure ad hoc*»<sup>68</sup>, ed in questo senso anche in essa deve essere considerato il principio della parità di genere.

In altre parole, pare possibile osservare come, pur in assenza di specifici riferimenti, la politica industriale, come tutte le altre aree di intervento dell'Unione europea, debba necessariamente considerare nella sua definizione il principio generale di parità di genere, come sancito nelle disposizioni normative contenute nei Trattati e in precedenza esaminate.

Nonostante, quindi, non sia possibile rinvenire uno specifico e diretto riferimento all'imprenditoria femminile all'interno della politica industriale dell'Unione europea all'interno del Trattato di Lisbona, nel tempo, come si avrà modo di porre in luce, molteplici sono gli interventi posti in essere a livello europeo che mirano ad affermare nel contesto economico il principio della parità di genere e della promozione dell'imprenditoria femminile.

Così si evidenzia come nel contesto regolamentare europeo, come sottolinea la più recente *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla necessità di favorire l'imprenditoria femminile* del 21 settembre 2021, non sia presente una «*definizione ufficiale univoca dell'imprenditoria femminile e che, pertanto, molte imprese a conduzione femminile sono svantaggiate, o addirittura impossibilitate, ad accedere a bonus, incentivi e sgravi, perdendo interessanti possibilità di finanziamento*»<sup>69</sup>; per tale ragione il Parlamento «*incoraggia la Commissione a definire chiaramente il concetto di imprenditoria femminile così da semplificare l'accesso ai finanziamenti e ad altre forme di sostegno, superando gli ostacoli burocratici, garantendo una parità tra uomini e donne nell'accesso al capitale per i lavoratori autonomi e le PMI*»<sup>70</sup>.

L'assenza di una precisa definizione giuridica per l'imprenditoria femmi-

---

<sup>67</sup> Art. 173, comma 2, TFUE.

<sup>68</sup> G. CAPUZZI, *La politica industriale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, 2008, Giuffrè, Milano, p. 578.

<sup>69</sup> Punto C della Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo sulla necessità di favorire l'imprenditoria femminile del 21 settembre 2021.

<sup>70</sup> Punto 2 della Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo sulla necessità di favorire l'imprenditoria femminile del 21 settembre 2021.

nile pare rappresentare, infatti, il maggior ostacolo per un più efficace ed efficiente sostegno ad essa, sebbene, come si avrà modo di analizzare, l'Unione europea dedichi particolare attenzione alla tematica *de qua* attraverso numerosi interventi volti a valorizzare la piena affermazione dell'imprenditoria femminile.

In questo contesto, ai fini della nostra analisi, fondamentale è il richiamo alla Direttiva 2010/41/UE del 7 luglio 2010 *sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma*, che statuisce che «*il principio della parità di trattamento significa che non è fatta alcuna discriminazione fondata sul sesso nei settori pubblico o privato, né direttamente né indirettamente, ad esempio per quanto riguarda la creazione, la fornitura di attrezzature o l'ampliamento di un'impresa o l'avvio o l'ampliamento di ogni altra forma di attività autonoma*»<sup>71</sup>.

Al contempo la Direttiva prevede che «*gli Stati membri tengono attivamente conto dell'obiettivo dell'uguaglianza tra uomini e donne in sede di elaborazione e attuazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, nonché delle politiche ed attività nei settori che formano oggetto della presente direttiva*»<sup>72</sup>.

Più nel dettaglio la Direttiva in esame dedica specifica attenzione alla definizione di *azioni positive*, proprio in connessione con l'art. 157, paragrafo 4, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, da parte degli Stati membri che possono «*mantenere o adottare misure allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, volte, ad esempio, a promuovere le iniziative imprenditoriali delle donne*»<sup>73</sup>.

Al fine di comprendere l'importanza che l'Unione europea attribuisce, in senso ampio, all'imprenditoria femminile devono richiamarsi anche altri atti significativi dell'Unione europea emanati nel corso del tempo.

Un primo riferimento è contenuto nel *Nuovo programma d'azione della Comunità volto a promuovere la parità delle possibilità per le donne 1982-1985*, Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, presentata il 14 dicembre 1981<sup>74</sup> ed alla connessa Risoluzione del Consiglio del 12 luglio 1982

<sup>71</sup> Art. 4, comma 1, della Direttiva 2010/41/UE.

<sup>72</sup> Art. 12 della Direttiva 2010/41/UE.

<sup>73</sup> Art. 5 della Direttiva 2010/41/UE.

<sup>74</sup> Ricorda F. DI SARCINA, *L'Europa delle donne*, cit., p. 208, come «*l'uso dei programmi d'azione - strumenti di soft law - costituisce da sempre una pratica diffusa in ambito comunitario, utilizzata per gestire particolari issue politiche, spesso non inizialmente incluse nelle competenze della CEE. Da un punto di vista procedurale, le proposte vengono general-*



relativa alla promozione della parità delle possibilità per le donne, che rileva la necessità di un «rafforzamento dell'azione intesa ad assicurare l'osservanza del principio della parità di trattamento fra uomini e donne e la promozione della parità di fatto delle possibilità tramite azioni positive ed esprime la volontà di applicare le misure appropriate per la realizzazione di questi obiettivi»<sup>75</sup>.

In senso più ampio il Consiglio evidenzia «la necessità di sviluppare azioni di sensibilizzazione e di informazione che consentano di favorire l'evoluzione delle mentalità riguardo alla ripartizione delle responsabilità professionali, familiari e sociali e invita gli Stati membri a dare alla Commissione la cooperazione necessaria per l'azione di sensibilizzazione», e «ribadisce la necessità di promuovere l'occupazione mista in tutti i settori e professioni, nonché una rappresentanza femminile più equilibrata ai diversi livelli di responsabilità, sul piano sia nazionale che comunitario e ritiene che il settore pubblico, compresi le istituzioni e gli organi comunitari, dovrebbe dare l'esempio a tale proposito»<sup>76</sup>.

In questi anni «sulla base dell'art. 119 del Trattato CEE (in seguito art. 141 TCE e oggi art. 157 TFUE) sono state poi adottate, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, alcune direttive risultate fondamentali per l'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri in materia di parità tra i sessi

---

mente elaborate dalla Commissione europea per essere poi presentate al Consiglio dei ministri insieme ad una indicazione di bilancio. Nel caso specifico dei programmi d'azione per la parità delle possibilità, nel corso della trattativa, numerose sono le opinioni che vengono ascoltate (dalle lobbies ai sindacati, dai gruppi di ricerca al mondo dell'associazionismo femminile), tra le quali esercitano una notevole influenza quelle della Commissione per i diritti della donna del Parlamento europeo».

<sup>75</sup> Risoluzione del Consiglio del 12 luglio 1982 relativa alla promozione della parità delle possibilità per le donne, GUCE, C 186, p. 3.

<sup>76</sup> Risoluzione del Consiglio del 12 luglio 1982 relativa alla promozione della parità delle possibilità per le donne, GUCE, C 186, p. 4. Analizza R. MESSINA, *Pari opportunità e genere nella programmazione europea*, in *Welfare e ergonomia*, 2015, n. 1, p. 31, che «l'Europa, non ancora Unione, lancia a partire dagli anni Ottanta il suo piano di programmi di azione triennali per promuovere le pari opportunità tra i generi. Il primo Piano di azione (1982-85) istituisce per la prima volta una specifica competenza per le pari opportunità, attribuita al Commissario del Lavoro e degli Affari sociali, competenza attualmente attribuita al Commissario per la Giustizia. I primi tre programmi d'azione comunitaria a medio termine per la parità di opportunità per donne e uomini, "figli" del primo programma sociale (Social Action) del 1975, si sviluppano negli anni 1982-85, 1986-90 e 1991-95, generando una diversificata serie di progetti locali e internazionali, azioni e soprattutto reti tra istituzioni, associazioni, donne di diverse regioni europee. Nel 1995, grazie all'impatto e ai risultati della quarta Conferenza mondiale delle Nazioni Unite di Pechino, la prospettiva cambia e le pari opportunità tra le donne e gli uomini diventano mainstreaming: una sorta di parola d'ordine che, di fatto, dalle direttive delle Nazioni Unite imponeva agli Stati, con il suo significato letterale di "corrente principale", di «porre il punto di vista femminile in tutte le politiche ed azioni» proprio come una corrente alla quale è impossibile resistere».

e di non discriminazione con riferimento alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, aventi ad oggetto in particolare l'accesso al lavoro, la retribuzione, la protezione della maternità, la conciliazione tra vita professionale e vita privata, la sicurezza sociale»; ci si riferisce, ad esempio, «alla direttiva 75/117/CEE del Consiglio, che ha stabilito l'eliminazione della discriminazione tra i lavoratori uomini e le lavoratrici donne con riguardo a tutti gli aspetti relativi alla retribuzione; alla direttiva 76/207/CEE del Consiglio, che ha sancito parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro; alla direttiva 79/7/CEE del Consiglio, concernente la graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale; alla direttiva 86/378/CEE del Consiglio, riguardante l'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne del settore dei regimi professionali di sicurezza sociale; alla direttiva 86/613/CEE del Consiglio sulla parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma»<sup>77</sup>

In senso più ampio si ricorda anche il Report “*Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*” del 1998 emanato dal *Group of specialists on mainstreaming*, istituito nel Consiglio Europa del 1995 con l'obiettivo di «*stimulate the various policy actors of the member States and the different bodies of the Council of Europe to initiate concrete actions in the field of gender mainstreaming, and to facilitate their initiatives*»<sup>78</sup>.

Di estremo interesse anche la definizione che il Report propone in tema di *gender equality* sottolineando che esso fa riferimento «*an equal visibility, empowerment and participation of both sexes in all spheres of public and private life. Gender equality is the opposite of gender inequality, not of gender difference, and aims to promote the full participation of women and men in society*»<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> E. TIRA, *Il ruolo delle istituzioni europee*, cit. p. 2.

<sup>78</sup> Group of specialists on mainstreaming, Report *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, 1998, p. 5.

<sup>79</sup> Group of specialists on mainstreaming, Report *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, 1998, p. 7, che osservano che «*for a long time - and it is often still the case - gender equality in Europe was defined as giving girls and boys, women and men, de jure equal rights, equal opportunities, equal conditions and equal treatment in all fields of life and in all spheres of society. Nowadays, it is recognised that equality de jure does not automatically lead to equality de facto. It is important to understand that men's and women's living conditions are very different - to some degree because of the childbearing function of women. The main point is not the mere exist-*

Parimenti il Report definisce *gender mainstreaming* «*the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making*».

L'evoluzione che caratterizza la disciplina della parità tra donne e uomini trova nella *Carta per le donne*, COM (2010) 78, del 5 marzo 2010<sup>80</sup>, un documento di rilevanza centrale, in particolare laddove si sottolinea come «*l'uguaglianza tra donne e uomini sia necessaria per la coesione economica e sociale, la crescita sostenibile e la competitività, le sfide demografiche*»<sup>81</sup> anche se «*un'uguaglianza vera e propria viene ancora ostacolata*»<sup>82</sup>, tanto che si dichiara la necessità di *potenziare* la prospettiva di genere in tutte le azioni politiche che verranno intraprese a livello europeo.

A tal fine vengono identificati cinque principi guida per le future azioni, e precisamente la pari indipendenza economica; la pari retribuzione per lo stesso lavoro e lavoro di pari valore; in terzo luogo la parità nel processo decisionale; la dignità l'integrità e la fine della violenza basata sul genere, ed infine la parità fra i generi al di fuori dell'Unione.

Il più recente Piano che definisce azioni ed obiettivi volti a compiere pro-

---

*ence of such differences, but the fact that these differences should not have a negative impact on the living conditions of both women and men, should not discriminate against them and should contribute to an equal sharing of power in economy, society and policy-making processes. Gender equality is not synonymous with sameness, with establishing men, their life style and conditions as the norm». In tema sottolinea M. ALSTON, Gender mainstreaming and climate change, in Women's Studies International Forum, 2014, n. 47, p. 288, che «what is also clear nearly twenty years on from Beijing is that gender mainstreaming holds a significant promise for addressing inequalities but has failed to deliver substantive change. Gender mainstreaming has become an 'empty signifier' (Council of Europe, 1998), heavily dependent on cultural context. Gender inequalities persist and women are disadvantaged against almost all socio-economic indicators including education, health, employment, income and experiences of poverty. They are over-represented amongst the poorest of the poor, are largely excluded from ownership of land, agricultural resources and from decision-making bodies, undertake a vast majority of the caring and unpaid work, are vulnerable to gender-based violence, and are subject to customs that significantly oppress them. Across the world women and girls are disadvantaged simply because they are female».*

<sup>80</sup> COM (2010) 78, *Maggiore impegno verso la parità tra donne e uomini. Carta per le donne. Dichiarazione della Commissione europea in occasione della giornata internazionale della donna 2010. Commemorazione del 15° anniversario dell'adozione della Dichiarazione e della Piattaforma d'azione della Conferenza mondiale dell'ONU sulle donne, svoltasi a Pechino, e del 30° anniversario della Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne.*

<sup>81</sup> COM (2010) 78, p. 2.

<sup>82</sup> COM (2010) 78, p. 2.

gressi per il raggiungimento della parità di genere e l'emancipazione femminile in Europa entro il 2025 è rappresentato dalla Comunicazione della Commissione europea, COM (2020) 152, del 5 marzo 2020, intitolata *Un'Unione dell'uguaglianza: la Strategia per la parità di genere 2020-2025*.

Tale Comunicazione, in particolare, evidenzia che la promozione della parità di genere «rispecchia la nostra identità ed è inoltre una condizione essenziale per un'economia europea innovativa, competitiva e prospera. Nel mondo degli affari, in politica e nella società nel suo complesso potremo raggiungere il nostro pieno potenziale solo utilizzando tutti i nostri talenti e la nostra diversità. La parità di genere fa aumentare i posti di lavoro e la produttività: è quindi un potenziale che va sfruttato man mano che si procede verso le transizioni verde e digitale e si fronteggiano le sfide demografiche»<sup>83</sup>.

Ulteriormente la Comunicazione propone di «costruire un'Europa garante della parità di genere, in cui la violenza di genere, la discriminazione sessuale e la disuguaglianza strutturale tra donne e uomini appartengano al passato; un'Europa in cui donne e uomini, ragazze e ragazzi, in tutta la loro diversità, siano uguali e liberi di perseguire le loro scelte di vita, abbiano pari opportunità di realizzazione personale e le stesse possibilità di partecipare alla nostra società europea e svolgerci un ruolo guida»<sup>84</sup>. A tal fine la *Strategia per la parità di genere 2020-2025* «procederà su un duplice binario: misure mirate volte a conseguire la parità di genere, combinate a una maggior integrazione della dimensione di genere. La Commissione migliorerà tale integrazione inserendo sistematicamente una prospettiva di genere in ogni fase dell'elaborazione delle politiche in tutti i settori di azione dell'UE, sia interni che esterni»<sup>85</sup>.

Un sempre maggiore inserimento delle donne nell'economia, infatti, potrà generare effetti positivi non solo in termini generali ma consentirà alle donne «di plasmare la loro vita, svolgere un ruolo nella vita pubblica ed es-

---

<sup>83</sup> COM (2020) 152, p. 1.

<sup>84</sup> COM (2020) 152, p. 2.

<sup>85</sup> COM (2020) 152, p. 2. Il Parere del Comitato europeo delle regioni SEDEC-VII-005, 140a sessione plenaria del 12-14 ottobre 2020, relativo alla COM (2020) 152, evidenzia come «affinché l'approccio delle politiche, dei programmi e dei progetti sia sensibile alla dimensione di genere, invita la Commissione a istituire un Gruppo di lavoro interistituzionale volto ad assicurare tale governance multilivello, al fine di occuparsi efficacemente del lavoro necessario per conseguire un'autentica parità di genere» (punto n. 7). Il Parere rileva altresì che molto ancora deve essere fatto affinché il principio di parità retributiva sancito nel 1957 nei Trattati di Roma possa trovare vera affermazione, poiché le donne continuano a guadagnare, in media, meno degli uomini (cfr. COM (2020) 152, p. 11).

sere economicamente indipendenti»<sup>86</sup>, nonché offrirà loro «la possibilità di affermarsi come investitrici e imprenditrici»<sup>87</sup>, sostenendo l'imprenditoria femminile all'interno del più generale quadro della politica di coesione dell'Unione europea.

Va sul punto però precisato che tanto nell'economia quanto nella vita politica e all'interno degli organi decisionali la presenza delle donne appare ai nostri giorni ancora limitata, mentre «per una buona leadership è fondamentale la presenza sia delle donne che degli uomini ... Una maggior inclusione e una maggior eterogeneità sono essenziali per portare avanti idee nuove e strategie innovative in grado di rispondere meglio a una società europea dinamica e fiorente»<sup>88</sup>.

Alla Strategia per la parità di genere 2020-2025, contenuta nella Comunicazione appena analizzata, pare opportuno affiancare l'analisi del più recente *Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere*, cosiddetto GAP III<sup>89</sup>, fondato su cinque pilastri<sup>90</sup>, che afferma esplicitamente la necessità di soste-

<sup>86</sup> COM (2020) 152, p. 8.

<sup>87</sup> COM (2020) 152, p. 9. La Strategia prosegue ricordando come «*sebbene in Europa le laureate superino numericamente i laureati, le donne continuano a essere sottorappresentate nelle professioni più remunerate. Nei lavori e nei settori scarsamente retribuiti e negli inquadramenti di livello più basso, la presenza femminile è superiore a quella maschile. Modelli sociali discriminatori, idee preconette sulle competenze di donne e uomini e una sottovalutazione del lavoro femminile sono tra i fattori che contribuiscono a questa situazione*».

<sup>88</sup> COM (2020) 152, p. 14.

<sup>89</sup> JOIN (2020) 17, del 25 novembre 2020. Si ricorda che nel 2010 venne adottato primo Piano d'azione sull'uguaglianza di genere e l'emancipazione femminile, mentre nel 2015 fu adottato il secondo Piano d'azione intitolato *Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020* (GAP II).

<sup>90</sup> I cinque pilastri sono rappresentati da: «1) *Accrescere l'efficacia dell'impegno dell'UE per la parità di genere in quanto priorità trasversale dell'azione esterna dell'UE nella sua attività strategica e programmatica. La Commissione europea e l'Alto Rappresentante riconfermano che, entro il 2025, l'85 % di tutte le nuove azioni esterne contribuirà a raggiungere tale obiettivo. Ciò richiede un'ulteriore integrazione della dimensione di genere in tutte le politiche e i settori esterni nonché un approccio trasformativo in termini di genere, basato sui diritti e intersezionale.* 2) *Promuovere, insieme agli Stati membri, un impegno strategico dell'UE a livello multilaterale, regionale e nazionale e, congiuntamente, migliorare l'attuazione del GAP III in ciascun Paese e in ciascuna regione partner in stretta collaborazione con i Governi partner, la società civile, il settore privato e altri fondamentali portatori di interessi. Ciò richiederà maggiore coordinamento, cooperazione e trasparenza.* 3) *Concentrarsi sulle principali aree di intervento: garantire la libertà da tutte le forme di violenza di genere; promuovere la salute sessuale e riproduttiva e i relativi diritti; rafforzare i diritti economici e sociali e l'emancipazione di ragazze e donne; promuovere la partecipazione e*

nere «l'imprenditorialità femminile e le imprese gestite da donne, inclusa l'imprenditoria sociale, e l'accesso ai finanziamenti, fornendo programmi di investimento innovativi attraverso il PIE, affrontando il problema dell'incapacità del mercato di raggiungere le donne e promuovendo la creazione delle PMI. Ulteriori azioni mirate comprenderanno servizi per lo sviluppo delle imprese e il sostegno all'occupazione, anche per le donne in contesti di ripresa e di sfollamento forzato»<sup>91</sup>.

Il contesto di riferimento sociale ed economico in cui le imprese femminili operano deve peraltro permettere loro di cogliere tutte le opportunità connesse, soprattutto ai giorni nostri, alla digitalizzazione<sup>92</sup> che può realmente rappresentare un utile strumento di emancipazione economica delle donne.

La Commissione inoltre ricorda che sebbene le donne rappresentino circa la metà della popolazione a livello europeo «*missing care facilities, gender stereotypes and sexism hamper women's participation in the labour market and in entrepreneurship*»<sup>93</sup>.

Le donne continuano altresì ad essere «*under-represented in high-level positions, whether in elected office, the civil service, corporate boardrooms or academia*»<sup>94</sup> sebbene la partecipazione delle donne alle decisioni politiche sia «*an important condition for effective democracy and good governance, and it contributes to citizens' trust in democratic institutions*»<sup>95</sup>.

Ai nostri giorni, infatti, i dati mostrano che «*women's political representation in most EU countries remains below the 40% recommended by the Council of Europe. The goal should be to achieve parity (50%) in line with the Sus-*

---

*la leadership su un piano di parità; attuare l'agenda per le donne, la pace e la sicurezza, affrontando le sfide e cogliendo le opportunità offerte dalla transizione verde e dalla trasformazione digitale. 4) Dare l'esempio istituendo ai vertici politici e dirigenziali dell'UE una leadership equilibrata in termini di genere e che tenga conto di questa dimensione. Ciò richiede l'acquisizione di leadership, investimenti in conoscenze e risorse e azioni concertate con gli Stati membri dell'UE. 5) Rendicontare e comunicare i risultati, attuare un sistema di monitoraggio quantitativo, qualitativo e inclusivo per accrescere l'assunzione di responsabilità», JOIN (2020) 17, p. 2.*

<sup>91</sup> JOIN (2020) 17, p. 14.

<sup>92</sup> JOIN (2020) 17, p. 21 ss.

<sup>93</sup> Commissione europea, 2021 Report on gender equality in the EU, p. 19.

<sup>94</sup> Commissione europea, 2021 Report on gender equality in the EU, p. 35.

<sup>95</sup> Commissione europea, 2021 Report on gender equality in the EU, p. 35 che sottolinea che «*underrepresentation in political decision-making represents a 'democratic deficit' that undermines the legitimacy of political decisions*». Per una analisi statistica di dettaglio si rinvia al Report dell'European Institute for Gender Equality, intitolato "Gender Equality Index 2020", p. 23 ss.

*tainable Development Goal on gender equality»<sup>96</sup>.*

Una maggiore partecipazione delle donne «*in management and leadership functions can boost innovation, competitiveness and productivity, and contribute to the prosperity of the EU»<sup>97</sup>. Attualmente «women account 29.5% of board members in the largest publicly listed companies registered in the EU Member States, a mere 1.0 percentage point increase since October 2019»<sup>98</sup>, sebbene, negli Stati membri ove sono stati adottati provvedimenti legislativi specifici per incentivare la presenza delle donne negli organi apicali delle società quotate, si sia registrato un incremento di tre punti percentuali all'anno<sup>99</sup>.*

L'incremento percentuale legato al raggiungimento di posizioni apicali da parte delle donne non è però riscontrabile anche nelle posizioni esecutive come dimostrano i dati dell'ottobre 2020, che analizzano che «*women held just 19.3% of executive positions in largest listed companies and less than one in ten board chairs or CEO positions»<sup>100</sup>.*

---

<sup>96</sup> Commissione europea, *2021 Report on gender equality in the EU*, p. 40, ove si precisa che «*in November 2020, the proportion of women participating in elected assemblies is similar across all levels of government in the EU as a whole: 32.7% at national level, 34.1% at regional level and 34.1% at local level*». Più nel dettaglio «*Sweden, Spain and France are the only EU Member States with gender-balanced representation (at least 40% of each gender) in the national parliament, regional and local assemblies. In contrast, Romania and Greece have less than 25% women at all three levels, as does Cyprus in two levels, which does not have regional assemblies*».

<sup>97</sup> Commissione europea, *2021 Report on gender equality in the EU*, p. 35.

<sup>98</sup> Commissione europea, *2021 report on gender equality in the EU*, p. 36, ove si sottolinea che «*France remains the only EU Member State in which the largest listed companies have at least 40% of each sex at board level. Belgium, Italy, and Sweden all have around 38% women, while women accounted for at least a third of board members in the Netherlands, Germany, Finland, and Denmark. However, women make up less than a fifth of board members in 10 Member States, and they account for only one in ten or fewer in Estonia, Malta and Hungary*».

<sup>99</sup> I sei Stati membri che hanno definito specifiche legislazioni in materia sono il Belgio, la Francia e l'Italia nel 2011, successivamente la Germania nel 2015, poi l'Austria e il Portogallo nel 2017, infine la Grecia nel 2020.

<sup>100</sup> Commissione europea, *2021 Report on gender equality in the EU*, p. 38, che analizza più nel dettaglio la presenza delle donne negli organi delle banche centrali riportando che «*currently, all central banks of EU Member States are governed by a man and 13 out of the 27 vice - or deputy governors are women. In October 2020, women held a quarter (24.6%) of seats in the key decision-making bodies of national central banks in the EU. Whilst this has improved since 2003 (15.4%), only Bulgaria, Spain, and France have gender balanced decision-making in the central bank. In Austria, Slovakia, the Czech Republic, and Romania all key decisions are taken by men with no women in key decision-making positions. In the case of EU financial institutions, key decisions have historically been overwhelmingly controlled by men, and as of 2020, there are still only 2 women amongst the 25 board members*

Più in generale le donne «*make up more than half of the EU's population, only 34.4% self-employed people and 30% of start-up entrepreneurs in the EU are women*»<sup>101</sup>

Nel contesto dell'imprenditoria sociale è emersa invece una maggiore presenza delle donne imprenditrici rispetto all'imprenditoria «convenzionale, dove la presenza femminile è solo del 30%. Sensibilizzare in merito a questi modelli imprenditoriali alternativi potrebbe migliorare l'attrattiva dell'imprenditorialità in generale e favorire l'integrazione nel mercato del lavoro»<sup>102</sup>.

Si ricorda, in proposito, nel 2007 la Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo sul *Ruolo delle donne nell'industria*<sup>103</sup> che incoraggia «*gli Stati membri a promuovere programmi di imprenditoria femminile nel settore industriale e a sostenere finanziariamente la creazione di imprese femminili*»<sup>104</sup>.

Nella stessa direzione si colloca anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 *sull'imprenditorialità femminile nelle piccole e medie imprese*, che precisa che «*nonostante l'aumento della quantità di donne alla guida di PMI nell'ultimo decennio, nell'Unione europea è imprenditrice solo 1 donna su 10, a fronte di 1 uomo su 4*»<sup>105</sup>.

---

(11.5%) of the European Central Bank (ECB), albeit including the first ever female governor, Christine Lagarde».

<sup>101</sup> Commissione europea, *2021 Report on gender equality in the EU*, p. 26.

<sup>102</sup> COM (2021) 778, del 9 dicembre 2021, intitolata *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale*, p. 15. In tema il Parere del Comitato europeo regioni - SEDEC-VII/016 - intitolato *Un piano d'azione per l'economia sociale*, al punto 37 «*chiede che si tenga conto della prospettiva di genere nell'accesso ai finanziamenti per le imprese e gli enti dell'economia sociale, prestando attenzione al fatto che le donne hanno maggiori difficoltà degli uomini nell'accedere al credito e alle risorse finanziarie. È necessario prendere in considerazione questa realtà nella fase iniziale di elaborazione di qualsiasi strumento che si prefigga di migliorare l'accesso ai finanziamenti*»; ed al punto 44 «*ricorda il ruolo rilevante delle donne nella governance di imprese sociali per il successo della formazione imprenditoriale nell'economia sociale*».

<sup>103</sup> Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo sul *Ruolo delle donne nell'industria*, (2007/2197(INI)), del 20 dicembre 2007.

<sup>104</sup> Punto 2 della Risoluzione del Parlamento europeo sul *Ruolo delle donne nell'industria*, (2007/2197(INI)), del 20 dicembre 2007. Già la Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo sul *Futuro della Strategia di Lisbona per quanto riguarda la prospettiva di genere* (2004/2219(INI)), invitava «*gli Stati membri ad adottare iniziative di sostegno e misure di promozione dell'imprenditorialità femminile in modo da offrire anche alle donne l'opportunità di sviluppare lo spirito imprenditoriale e di contribuire allo sviluppo economico e alla competitività*» (punto n. 12).

<sup>105</sup> Considerando L) della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 sul-



Con specifico riferimento al sostegno finanziario, ad esempio, la Risoluzione esorta «*la Commissione, gli Stati membri e le autorità regionali e locali a utilizzare meglio le opportunità di finanziamento disponibili a favore delle imprenditrici mediante sovvenzioni speciali, capitale di rischio, disposizioni previdenziali e abbuoni dei tassi d'interesse tali da consentire un accesso pari ed equo al credito*»<sup>106</sup>, nonché, più in generale, «*chiede alla Commissione di incoraggiare lo scambio di buone prassi per stimolare lo spirito imprenditoriale delle donne*»<sup>107</sup>.

Successivamente la Comunicazione della Commissione europea del 2012 relativa al *Piano d'azione imprenditorialità 2020. Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa*<sup>108</sup>, indica le donne “*quale gruppo sottorappresentato*” nella popolazione imprenditoriale, assieme a giovani, disabili, e migranti, ed osserva come nel momento di creazione o di gestione di un'attività imprenditoriale le donne affrontano maggiori difficoltà rispetto agli uomini «*essenzialmente per quanto concerne l'accesso ai finanziamenti, alla formazione, alle reti e la conciliazione tra azienda e famiglia*»<sup>109</sup>.

Per superare tali difficoltà «*le imprenditrici potenziali dovrebbero essere sensibilizzate ai programmi di sostegno per le imprese e alle opportunità di finanziamento*»<sup>110</sup>; a tale fine «*nel 2009 la Commissione ha inaugurato la Rete europea delle Ambasciatrici dell'imprenditoria femminile che fornisce modelli di ruolo alle imprenditrici potenziali. A ciò ha fatto seguito nel 2011, la Rete europea di mentori delle imprenditrici che forniscono volontariamente consulenza alle donne che avviano e gestiscono nuove imprese*»<sup>111</sup>.

Punto centrale della successiva Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sono proprio i *fattori esterni che rappresentano ostacoli all'imprenditoria femminile europea*<sup>112</sup>, che possono essere superati se gli Sta-

---

*l'imprenditorialità femminile nelle piccole e medie imprese* (2010/2275(INI), del 13 settembre 2011.

<sup>106</sup> Punto 1 della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 sull'*imprenditorialità femminile nelle piccole e medie imprese* (2010/2275(INI), del 13 settembre 2011.

<sup>107</sup> Punto 26 della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 sull'*imprenditorialità femminile nelle piccole e medie imprese* (2010/2275(INI), del 13 settembre 2011.

<sup>108</sup> COM (2012) 795, del 9 gennaio 2013.

<sup>109</sup> COM (2012) 795, p. 24.

<sup>110</sup> COM (2012) 795, p. 25.

<sup>111</sup> COM (2012) 795, p. 25.

<sup>112</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, del 19 gennaio 2016, sui *fattori esterni che rappresentano ostacoli all'imprenditoria femminile europea* (2015/2111(INI)).

ti membri, riconoscendo «*il valore dell'imprenditorialità femminile per le loro economie e gli ostacoli da superare*», pervengono alla definizione di «*strategie concrete per promuovere la cultura dell'imprenditorialità femminile, tenendo conto che occorre concentrarsi sulle esigenze, le motivazioni e le condizioni relative all'eliminazione degli stereotipi di genere, nonché diverse metodologie di gestione e direzione e nuovi modelli organizzativi e gestionali delle imprese*»<sup>113</sup>.

A tale fine diviene fondamentale definire «*un approccio olistico all'imprenditorialità femminile*» che sia mirato «*a incoraggiare e sostenere le donne nella scelta di una carriera di imprenditrici, favorendo l'accesso alle opportunità di finanziamento e imprenditoriali, ma anche prefigurando un contesto che consenta alle donne di realizzare appieno le proprie potenzialità e diventare imprenditrici di successo assicurando anche la conciliazione tra vita professionale e personale, l'accesso alle strutture di cura per l'infanzia e a formazioni calibrate*»<sup>114</sup>.

La più recente *Nuova strategia industriale per l'Europa*<sup>115</sup> rimarca come ai nostri giorni sia «*essenziale trovare un migliore equilibrio di genere nell'industria*»<sup>116</sup>; peraltro la *Strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale*<sup>117</sup> sottolinea come educazione e formazione all'imprenditorialità siano elementi di fondamentale rilievo per «*dotare le donne e le ragazze degli strumenti necessari affinché possano avviare delle attività imprenditoriali e migliorare così l'equilibrio di genere tra le persone che creano e gestiscono imprese*»<sup>118</sup>.

I dati del *Women in Digital Index 2021*<sup>119</sup> mostrano l'esistenza di un per-

<sup>113</sup> Punto 1 della Risoluzione del Parlamento europeo, del 19 gennaio 2016, sui *fattori esterni che rappresentano ostacoli all'imprenditoria femminile europea* (2015/2111(INI)).

<sup>114</sup> Punto 7 della Risoluzione del Parlamento europeo, del 19 gennaio 2016, sui *fattori esterni che rappresentano ostacoli all'imprenditoria femminile europea* (2015/2111(INI)). La Risoluzione individua obiettivi in tema di: Equilibrio lavoro-vita privata; Informazioni e reti; Accesso ai finanziamenti; Istruzione e formazione all'imprenditorialità; Imprenditoria sociale.

<sup>115</sup> COM (2020) 102, del 10 marzo 2020.

<sup>116</sup> COM (2020) 201, p. 13.

<sup>117</sup> COM (2020) 103, del 10 marzo 2020.

<sup>118</sup> COM (2020) 103, p. 5. La Commissione europea si prefigge altresì di avviare «*un'iniziativa di finanziamento intelligente dal punto di vista del genere per stimolare i finanziamenti destinati alle imprese e ai fondi gestiti da donne e per incoraggiare l'imprenditorialità femminile*» (p. 18).

<sup>119</sup> L'*Index* analizza tre principali aree: *Internet use*, *Internet user skills*, e *Specialist skills and employment*, identificando 12 indicatori specifici. Con riferimento alla prima area analizza: *Regular Internet use*, *People who never used the internet*, *Online banking*, *Doing an*

durante *digital divide* connesso al genere che si sostanzia in 4 punti percentuali <sup>120</sup>.

Per colmare tale divario l'*Agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza* <sup>121</sup> ed il nuovo *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale* <sup>122</sup>, pongono al centro della loro azione la necessità di incrementare le competenze digitali nonché le competenze nell'ambito della scienza, della tecnologia, dell'ingegneria e della matematica (cosiddette *competenze STEM* <sup>123</sup>).

La prospettiva di lungo periodo connessa all'utilizzo delle tecnologie informatiche nella società e nell'economia evidenzia come tali competenze diventino essenziali per far sì che le imprese femminili siano maggiormente inserite all'interno dell'economia digitale <sup>124</sup> proprio per portare anche all'interno di questo settore una «*maggior diversità nel mercato del lavoro*» capace di «*apportare un valore sociale ed economico alla competitività, alla crescita e all'innovazione dell'Europa*» <sup>125</sup>.

Come noto, infatti, ai nostri giorni è divenuto centrale il ruolo svolto dalla digitalizzazione sia nella società sia nell'economia e, in particolare, il ruolo

---

*online course, Online consultations or voting, eGovernment users*; in relazione alla seconda area identifica: *At least basic digital skills, Above-basic digital skills, At least basic software skills*; ed infine relativamente alla terza area individua: *STEM Graduates, ICT Specialists, Unadjusted gender pay gap*.

<sup>120</sup> L'*Index* specifica che il 54% delle donne rispetto al 58% degli uomini possiede competenze digitali di base; il 29% delle donne possiede competenze superiori alle competenze digitali di base, mentre il 33% dei maschi possiede competenze superiori; infine almeno il 56% delle donne, rispetto al 60% degli uomini, possiedono competenze software di base.

<sup>121</sup> COM (2020) 274, del 1° luglio 2020.

<sup>122</sup> COM (2020) 624, del 30 settembre 2020.

<sup>123</sup> COM (2020) 274, p. 13 ss. Per una analisi sulla relazione tra competenze STEM ed imprenditoria femminile si rinvia a K. KUSCHEL-K. ETTL-G. DÍAZ-GARCÍA-G.A. ALSOS, *Stemming the gender gap in STEM entrepreneurship—insights into women's entrepreneurship in science, technology, engineering and mathematics*, in *International Entrepreneurship and Management Journal*, 2020, n. 1.

<sup>124</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sull'eliminazione del divario digitale di genere: la partecipazione delle donne all'economia digitale (2019/2168 (INI)). In tema si rinvia, per tutti, a C. BALOGH, *How the digital economy is improving women's access to global markets*, in *International Trade Forum*, 2016, n. 2; a L. SHEJNI, *Technology is not the Great Equalizer: a feminist perspective on the Digital Economy*, in *Development*, 2019, n. 1; e a M. GRAU-SARABIA- M. FUSTER-MORELL MAYO, *Gender approaches in the study of the digital economy: a systematic literature review*, in *Humanities & Social Sciences Communications*, 2021, n. 1.;

<sup>125</sup> COM (2020) 624, p. 17.

lo svolto dalle nuove tecnologie nell'industria, come ampiamente analizzato dalla Commissione europea nella *Digital Single Market Strategy for Europe* del 2015<sup>126</sup>.

La rilevanza che le tecnologie digitali assumono nel contesto industriale è tale che si giunge a definire la rivoluzione industriale in atto come la “Quarta rivoluzione industriale” o l'*Industry 4.0*<sup>127</sup>, caratterizzata da nuovi modelli di produzione e distribuzione industriale che definiscono una «nuova era industriale»<sup>128</sup>, che si caratterizza per «il ritmo accelerato delle trasformazioni economiche, sociali e ambientali, nonché i nuovi progressi tecnologici in settori come la robotica, l'internet delle cose, l'intelligenza artificiale, i sistemi energetici e la bioeconomia. L'automazione, consentita dalle tecnologie informatiche, sta trasformando i processi di produzione tradizionali e la natura del lavoro. L'industria è sempre più integrata nelle catene del valore globali con forti componenti di servizio. Modelli imprenditoriali emergenti turbano i mercati tradizionali»<sup>129</sup>.

La rapidità con cui le innovazioni digitali trasformano il contesto industriale genererà un impatto anche sull'economia e sulla società, così da potersi evidenziare come con l'espressione *Industry 5.0* si identifica «a way of framing how European industry and emerging societal trends and needs will co-exist. As such, Industry 5.0 complements and extends the hallmark features of Industry 4.0. It emphasises aspects that will be deciding factors in placing industry in future European society; these factors are not just economic or technological in nature, but also have important environmental and social dimensions»<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> COM (2015) 192, del 6 maggio 2015. In tema si veda altresì la Comunicazione della Commissione europea COM (2017) 228, del 10 maggio 2017, relativa alla “*revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti*”.

<sup>127</sup> Il Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema “*Le sfide del settore europeo dell'ingegneria (industria meccanica, elettrotecnica, elettronica e della lavorazione dei metalli) in un'economia mondiale in trasformazione*”, dell'11 dicembre 2013, sottolinea che «*la prima rivoluzione industriale (fine del XVIII secolo) è stata caratterizzata dalla meccanizzazione dei sistemi di produzione, la seconda (inizio del XX secolo) dal passaggio alla produzione di massa e dalla divisione del lavoro, la terza (dalla metà degli anni '70) dall'introduzione dell'automazione, dell'elettronica e dell'informatica, e la quarta dall'impiego di Internet nei processi di produzione e dalla messa in rete di tali processi*»

<sup>128</sup> COM (2017) 479, del 6 novembre 2017, *Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile. Una nuova strategia di politica industriale dell'UE*, p. 2.

<sup>129</sup> COM (2017) 479, p. 2.

<sup>130</sup> Commissione europea, *Industry 5.0. Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, p. 6.

Proprio l'integrazione di tali elementi conduce a definire l'*Industry 5.0* «*by a re-found and widened purposefulness, going beyond producing goods and services for profit. This wider purpose constitutes three core elements: human-centricity, sustainability and resilience. A purely profit-driven approach has become increasingly untenable. In a globalised world, a narrow focus on profit fails to account correctly for environmental and societal costs and benefits*»<sup>131</sup>.

In questo senso se l'industria vuole riuscire a generare una vera prosperità «*the definition of its true purpose must include social, environmental and societal considerations. This includes responsible innovation, not only or primarily aimed at increasing cost-efficiency or maximising profit, but also at increasing prosperity for all involved: investors, workers, consumers, society, and the environment*»<sup>132</sup>.

L'*Industry 5.0* si connota, quindi, per un approccio *human-centric* e *socio-centric*, che si differenzia rispetto all'*Industria 4.0* poiché «*rather than representing a technological leap forward, Industry 5.0 actually nests the Industry 4.0 approach in a broader context, providing regenerative purpose and directionality to the technological transformation of industrial production for people-planet-prosperity rather than simply value extraction to benefit shareholders*»<sup>133</sup>.

Questa nuova e diversa visione del sistema industriale produrrà inevitabilmente un impatto sulla società, a sua volta definita, quindi, *Society 5.0*<sup>134</sup>,

---

<sup>131</sup> Commissione europea, *Industry 5.0. Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, p. 13.

<sup>132</sup> Commissione europea, *Industry 5.0. Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, p. 13.

<sup>133</sup> Commissione europea, *Industry 5.0: A Transformative Vision for Europe*, p. 6, ove viene sottolineato che «*in essence, Industry 5.0 is a transformative model that reflects the evolution of our thinking post COVID. It takes into consideration learnings from the pandemic and the need to design an industrial system that is inherently more resilient to future shocks and stresses and truly integrates European Green Deal social and environmental principles*».

<sup>134</sup> Commissione europea, *Industry 5.0. Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, p. 9, che precisa che «*the concept of Society 5.0 was presented by Keidanren, Japan's most important business federation, in 2016. It has subsequently been promoted by the Japanese government. Japan essentially takes the digitalisation and transformation dimensions, mainly situated on the level of individual organisations and parts of society, to a full national transformational strategy, policy and even philosophy. Nel concetto di society «the way in which people ensure their livelihood is directly related to the way they build their society. The numbering up to "5" results from a very different and much longer time scale than that of industrial revolutions. The first two "Societies" corre-*

che si propone di bilanciare sviluppo economico, tematiche sociali ed ambientali «*addresses larger social challenges based on the integration of physical and virtual spaces. Society 5.0 is a society in which advanced IT technologies, Internet of Things, robots, artificial intelligence and augmented reality are actively used in everyday life, industry, healthcare and other spheres of activity, not primarily for economic advantage but for the benefit and convenience of each citizen*»<sup>135</sup>.

L'integrazione di questi diversi aspetti definisce, di conseguenza, nuovi modelli e paradigmi sociali ed economici che devono essere recepiti all'interno di una nuova specifica regolazione giuridica di natura giuspubblicistica, essendosi la progressiva affermazione degli operatori digitali realizzata «*in un clima di sospensione delle regole in parte giustificato dalla presunta necessità di non bloccare l'innovazione e, in parte per la loro natura globale che sfugge per definizione alle regolazioni nazionali o locali. Le trasformazioni dei mercati messe in moto dalla ascesa delle piattaforme digitali hanno minato, e a ragione, anche tra legislatori e relatori le certezze di poter applicare ancora a questi modelli di business la regolazione dell'era pre-digitale*»<sup>136</sup>

In tale mutato contesto assumono, più recentemente, un ruolo centrale le due Proposte di Regolamento della Commissione europea volte a regolare i mercati ed i servizi digitali, segnatamente il *Digital Markets Act*<sup>137</sup> e il *Digital Services Act*<sup>138</sup>, che mirano a definire una regolamentazione più solida dell'economia digitale in una prospettiva *antropocentrica*, mettendo cioè «*le persone al centro della transizione digitale ... La trasformazione digitale*

---

*spond to the pre-industrial periods (until the end of the 18<sup>th</sup> century) and are respectively related to the hunting/gathering and the agricultural economies. Society 3.0 is an industrial society and corresponds more or less to the period of the first, the second and part of the third industrial revolutions. Society 4.0 is characterized by the dominance of "information" and we can say that it evolved from a highly digitised version of the third industrial revolution, up until today».*

<sup>135</sup> Commissione europea, *Industry 5.0. Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, p. 9.

<sup>136</sup> L. AMMANNATI, *I predatori del mercato e i tentativi di cattura*, in L. AMMANNATI-A. CANEPA, *Tech law. Il diritto di fronte alle nuove tecnologie*, Napoli, 2021, p. 14.

<sup>137</sup> COM (2020) 842, del 15 dicembre 2020, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali).

<sup>138</sup> COM (2020) 825, del 15 dicembre 2020, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE. In tema si rinvia, per tutti, a L. AMMANNATI-A. CANEPA, *Tech Law. Il diritto di fronte alle nuove tecnologie*, Napoli, 2021.

*dovrebbe essere plasmata secondo i nostri valori e le nostre norme europee. Oggi la Commissione propone di stabilire una serie di principi per una trasformazione digitale antropocentrica. Con la presente dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali (di seguito “la dichiarazione”) si annuncerebbero una serie di intenzioni politiche comuni ai cittadini, alle imprese, alle pubbliche amministrazioni e ai responsabili politici. I principi digitali illustrati nella dichiarazione vanno intesi come concetti essenziali, basati su valori comuni europei, e fungeranno da guida per un ambiente digitale antropocentrico, sicuro, inclusivo e aperto, che non escluda nessuno»<sup>139</sup>.*

Attraverso una serie di azioni coordinate, l’Unione, quindi, mira a definire un contesto giuridico digitale innovativo all’interno del quale sia i cittadini che le imprese siano capaci di «*fruire appieno delle opportunità offerte dalla trasformazione digitale, indipendentemente dall’età, dal genere, dalle capacità, dalle condizioni o dall’ubicazione geografica*», attraverso «*un accesso aperto, equo e paritario agli strumenti, ai servizi, alle infrastrutture e alle competenze digitali*»<sup>140</sup>.

Accanto allo studio delle azioni poste in essere dall’Unione Europa pare opportuno, con riferimento all’organizzazione pubblica degli uffici preposti alla parità di genere ricordare, a titolo esemplificativo, il ruolo svolto all’interno del Parlamento europeo dalla *Commissione per i diritti della donna e l’uguaglianza di genere*, cosiddetta *Committee FEMM*<sup>141</sup>, che è competente per «*la definizione, la promozione e la tutela dei diritti della donna nel-*

<sup>139</sup> La Comunicazione COM (2022) 27, del 26 gennaio 2022, relativa alla *Definizione di una Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali*. La successiva COM (2022) 28, emanata nello stesso giorno, contenente la *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*, ulteriormente specifica che l’obiettivo della Commissione europea «è di promuovere un modello europeo per la transizione digitale, che metta al centro le persone. Tale modello deve basarsi sui valori europei e apportare benefici a tutte le persone e le imprese» (p. 2).

<sup>140</sup> COM (2022) 27, del 26 gennaio 2022, relativa alla *Definizione di una Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali*, p. 3.

<sup>141</sup> Ricorda il Working paper del Parlamento europeo, Directorate General for Research, *The work of the Committee on women’s rights 1994, 1999*, che «*the Committee on Women’s Rights has been in existence as a permanent committee since 1984. Before that, following the first direct elections to the European Parliament in June 1979, it had been decided to set up an ad hoc committee, chaired by Mrs Yvette Roudy, with a remit to analyse the situation of women within the European Community. This committee’s work led to the adoption in February 1981 of a resolution on ‘the situation of women in the European Community’. In June 1981 Parliament set up a committee of inquiry to monitor the achievement of the objectives set by the 1981 resolution. This Committee proposed, in a resolution adopted in January 1984, setting up a permanent committee*» (p. 7).

*l'Unione europea e le misure adottate dalla Comunità al riguardo; la promozione dei diritti della donna nei Paesi terzi; la politica in materia di pari opportunità, compresa la promozione della parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità nel mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro; l'eliminazione di ogni forma di violenza e di discriminazione fondata sul sesso; la realizzazione e l'ulteriore sviluppo dell'integrazione della dimensione di genere («gender mainstreaming») in tutti i settori; il seguito dato agli accordi e alle convenzioni internazionali aventi attinenza con i diritti della donna; la promozione della sensibilizzazione sui diritti delle donne»<sup>142</sup>.*

Equalmente, si ricorda che al fine di promuovere l'affermazione dell'imprenditoria femminile e della parità di genere nel 2006 viene istituito l'*Istituto europeo per l'uguaglianza di genere*, con Regolamento europeo del 20 dicembre 2006, n. 1922, il cui obiettivo è quello di «sostenere e rafforzare la promozione dell'uguaglianza di genere, compresa l'integrazione di genere in tutte le politiche comunitarie e le politiche nazionali che ne derivano, nonché la lotta contro le discriminazioni fondate sul sesso, e sensibilizzare i cittadini dell'UE in materia di uguaglianza di genere, fornendo assistenza tecnica alle Istituzioni della Comunità, in particolare alla Commissione, e alle autorità degli Stati membri, come stabilito dall'articolo 3»<sup>143</sup>. Pare in-

---

<sup>142</sup> Allegato VI, Attribuzioni delle Commissioni Parlamentari permanenti, già approvato con Decisione del Parlamento del 15 gennaio 2014 ed attualmente previste all'art. 206 del Regolamento 9a legislatura, luglio 2019.

<sup>143</sup> Art. 2 del Reg. 1922/2006. L'art. 3 prevede che «per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 2, l'Istituto: a) raccoglie, analizza e diffonde informazioni obiettive, comparabili e attendibili pertinenti all'uguaglianza di genere, compresi i risultati delle ricerche e le migliori pratiche che gli vengono comunicati dagli Stati membri, dalle Istituzioni della Comunità, dai centri di ricerca, da enti nazionali per le pari opportunità, da organizzazioni non governative, dalle parti sociali, da Paesi terzi e da organizzazioni internazionali interessati e suggerisce ulteriori settori di ricerca; b) appresta metodi per migliorare l'obiettività, la comparabilità e l'attendibilità dei dati a livello europeo, definendo criteri atti a migliorare la coerenza delle informazioni e a tenere conto delle questioni di genere nella raccolta dei dati; c) appresta, analizza, valuta e diffonde strumenti metodologici a sostegno dell'integrazione dell'uguaglianza di genere in tutte le politiche della Comunità e nelle politiche nazionali che ne derivano e a sostegno dell'integrazione della dimensione di genere in tutte le Istituzioni e gli organi comunitari; d) conduce indagini sulla situazione dell'uguaglianza di genere in Europa; e) istituisce e coordina una Rete europea sull'uguaglianza di genere, con la partecipazione di centri, organismi, organizzazioni ed esperti impegnati nel settore delle problematiche dell'uguaglianza di genere e dell'integrazione della dimensione di genere, con l'obiettivo di sostenere e incoraggiare la ricerca, ottimizzare l'uso delle risorse disponibili e promuovere lo scambio e la diffusione di informazioni; f) organizza riunioni ad hoc di esperti a sostegno del lavoro di ricerca dell'Istituto, promuove lo scambio di informazioni tra ricercatori e promuove l'in-



fine opportuno ricordare che all'interno della Commissione Europea è presente l'*High Level Group on Gender Mainstreaming* la cui *mission* è quella di «*plays a key role for the EU gender equality agenda, including in the formulation, programming and implementation of the EU Gender Equality Pact and the Trio-Presidencies Programme. It helps the Presidencies and the Commission to identify gender equality subjects and priorities which are of political relevance, including for the Council debate. The HLG is also the main forum for planning the follow-up of the BPfA inside the EU and for preparing the annual meeting of the UN Commission on the Status of Women. It also assists the Commission in the preparation of its Report on equality between women and men*».

#### 4. *NEXT GENERATION EU* E PROGRAMMI DI SVILUPPO E DI FINANZIAMENTO PER L'IMPRENDITORIA FEMMINILE

Alla pluralità di politiche ed azioni poste in essere nell'ordinamento giuridico europeo al fine di sostenere l'affermazione dell'imprenditoria femminile nel contesto economico europeo, un ruolo essenziale è svolto altresì dalle molteplici opportunità di finanziamento previste dall'Unione.

In questa sede ci si propone di porre particolare attenzione ad alcuni dei maggiori e più recenti programmi di finanziamento definiti dall'Unione europea che mirano ad incentivare le imprese femminili.

In particolare doveroso appare il richiamo all'impatto che la pandemia da Covid-19 ha prodotto sia sulla allocazione delle risorse sia sull'identificazione degli obiettivi generali cui il sostegno finanziario dell'Unione europea deve essere rivolto: i programmi che si andranno ad analizzare, non manca-

---

*tegrazione della prospettiva di genere nella loro ricerca; g) per sensibilizzare i cittadini dell'UE in materia di uguaglianza di genere, organizza, insieme alle pertinenti parti in causa, conferenze, campagne e riunioni a livello europeo e presenta risultati e conclusioni di tali iniziative alla Commissione; h) diffonde informazioni su esempi positivi di ruoli non conformi agli stereotipi per le donne e gli uomini di ogni estrazione sociale, presenta i suoi risultati e iniziative volte a pubblicizzare e valorizzare tali esempi di successo; i) sviluppa il dialogo e la cooperazione con organizzazioni non governative ed enti operanti nel settore delle pari opportunità, università ed esperti, centri di ricerca, parti sociali ed organismi affini che cercano attivamente di conseguire la parità a livello nazionale ed europeo; j) costituisce un fondo di documentazione accessibile al pubblico; k) mette a disposizione delle organizzazioni pubbliche e private informazioni sull'integrazione della dimensione di genere; l) fornisce informazioni alle Istituzioni comunitarie sull'uguaglianza di genere e sull'integrazione della dimensione di genere nei paesi in fase di adesione e in quelli candidati».*

no, infatti, di sottolineare come essi riflettano una nuova e diversa situazione sociale ed economica derivante della pandemia da Covid-19<sup>144</sup>.

L'Unione europea sul punto è intervenuta *«con due ordini di strumenti. Da un lato, ha interpretato in maniera meno rigida le norme dei Trattati europei che vietano aiuti di Stato e quelle che pongono limiti ai deficit e ai debiti degli Stati. Dall'altro, ha affiancato agli interventi della Banca centrale europea sul mercato dei titoli di debito emessi dagli Stati (“Quantitative Easing”, che consiste nel creare moneta per comprare obbligazioni statali e in qualche caso anche private) la decisione di emettere propri titoli di debito e l'orientamento a favore di assicurarsi entrate fiscali, allo scopo di fornire agli Stati in difficoltà finanziarie fondi sia a fondo perduto sia a prestito»*<sup>145</sup>.

Va infatti ricordato che il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)<sup>146</sup>, come noto, *«è stato approvato dal Parlamento europeo il 16 dicembre 2020 e dal Consiglio dell'Unione europea il giorno successivo, per un importo complessivo di 1074,3 miliardi di euro in termini di impegni (espressi in prezzi 2018), ovvero l'1,067% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione europea (UE). In aggiunta, il QFP è stato integrato con il programma “Next Generation EU” (NGEU), tramite il quale è stato conferito alla Commissione europea il potere di contrarre, per conto dell'Unione, prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro, da utilizzare solo per affrontare le conseguenze della pandemia. Di tale cifra, 390 miliardi saranno destinati a sovvenzioni e 360 miliardi a prestiti. NGEU rappresenta, quindi, uno strumento avente natura emergenziale, con durata temporanea e valenza una*

---

<sup>144</sup> Il parere del Comitato europeo delle regioni dell'ottobre 2020, al punto 32, sottolinea come sia *«necessario conferire una prospettiva di genere ai piani di ripresa e sostenere le imprenditrici e i loro progetti imprenditoriali, nonché le donne dirigenti, sottolineando l'impegno supplementare legato al telelavoro»*.

<sup>145</sup> S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2021, p. 401.

<sup>146</sup> Ricorda A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 24, p. 294, che nel quadro finanziario pluriennale *«può identificarsi in tale strumento un meccanismo a largo spettro di determinazione delle questioni politico-economiche preminenti e di razionalizzazione dell'azione dell'Unione europea, funzionale al tempo stesso a permettere interventi a trecentosessanta gradi da parte di questa (ovviamente, nel rispetto delle sue competenze) e a concentrare le risorse in settori avvertiti di volta in volta come prioritari. Fu introdotto per la prima volta alla fine degli anni Ottanta con lo scopo di contenere i contrasti tra gli Stati membri sul tema delle risorse proprie sulla base della convinzione che se i governi nazionali fossero stati spinti a confrontarsi con riferimento ad un arco temporale di medio termine ciò avrebbe permesso un ravvicinamento delle loro posizioni»*.

*tantum, quale risposta alla crisi e complesso di misure per la ripresa. Il totale complessivo delle risorse programmate è, quindi, pari a 1.824,3 miliardi di euro»<sup>147</sup>.*

Con riferimento a *Next Generation EU* (NGEU), si precisa che all'interno delle Conclusioni dello *Special meeting of the European Council*, del luglio del 2020<sup>148</sup>, viene chiarito che «*NGEU is an exceptional response to those temporary but extreme circumstances, the powers granted to the Commission to borrow are clearly limited in size, duration and scope*»<sup>149</sup>; ai fini del NGEU «*the Commission shall be empowered in the Own Resources Decision to borrow funds on the capital markets on behalf of the Union up to the amount of EUR 750 billion in 2018 prices; new net borrowing activity will stop at the latest at the end of 2026. The Union shall use the funds borrowed on the capital markets for the sole purpose of addressing the consequences of the COVID-19 crisis*»<sup>150</sup>.

Per quanto inerente la tematica oggetto del nostro studio, si evidenzia che il Quadro Finanziario Pluriennale sottolinea la necessità e l'urgenza di attuare una reale integrazione della dimensione di genere «*nei vari strumenti di finanziamento e di garanzia di bilancio dell'UE, in particolare il Fondo sociale europeo Plus, il Fondo europeo di sviluppo regionale, Europa creativa, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, il Fondo di coesione e il programma InvestEU*»<sup>151</sup>, sicché «*tali finanziamenti saranno destinati ad azioni volte a promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, a investire in strutture di assistenza, a sostenere l'imprenditoria femminile, a combattere la segregazione di genere in alcune professioni*»<sup>152</sup>.

---

<sup>147</sup> S. SACCOMANDI, *Interventi e risorse della programmazione UE: il QFP 2021-2027 e "Next Generation EU"*, in *Aziendaitalia*, 2021, n. 6, p. 1085.

<sup>148</sup> Bruxelles, 21 luglio 2020, EUCO 10/20.

<sup>149</sup> Punto A4 della Conclusioni del Consiglio.

<sup>150</sup> Punto A5 della Conclusioni del Consiglio. Il punto A14 definisce «*the amounts under NGEU for individual programmes shall be as follows: Recovery and Resilience Facility (RRF) EUR 672.5 billion; of which loans EUR 360 billion; of which grants EUR 312.5 billion. ReactEU: EUR 47.5 billion. Horizon Europe: EUR 5 billion. InvestEU: EUR 5.6 billion. Rural Development: EUR 7.5 billion. Just Transition Fund (JTF): EUR 10 billion. RescEU: EUR 1.9 billion. Total: EUR 750 billion*».

<sup>151</sup> COM (2020) 152, p. 18. In tema si rinvia a C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Torino, 2018.

<sup>152</sup> COM (2020) 152, p. 18. Anche la COM (2020) 103, p. 17, precisa che «*il programma InvestEU per il futuro finanziamento degli investimenti dell'UE potrebbe contribuire a stimolare gli investimenti a favore delle donne e con le donne e fornire un sostegno mirato per*

In questa direzione, si ricorda, ad esempio, che il Regolamento UE del 24 giugno 2021, n. 1057, che istituisce il *Fondo sociale europeo Plus (FSE+)*, stabilisce che «mediante il FSE+, gli Stati membri e la Commissione mirano ad accrescere la partecipazione delle donne nel settore dell'occupazione nonché a migliorare la conciliazione tra la vita professionale e la vita privata, lottare contro la femminilizzazione della povertà e contrastare la discriminazione fondata sul sesso nel mercato del lavoro come pure nell'istruzione e nella formazione»<sup>153</sup>.

Tali ampie previsioni sono anche enunciate all'interno del Regolamento UE, n. 1060, del 24 giugno 2021, recante *Disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti*, che all'art. 9 stabilisce che «gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché la parità tra uomini e donne, l'integrazione di genere e l'integrazione della prospettiva di genere siano prese in considerazione e promosse in tutte le fasi della preparazione, dell'attuazione, della sorveglianza, della rendicontazione e della valutazione dei programmi».

Attualmente il più importante Programma di finanziamento europeo rivolto agli Stati membri è rappresentato dal *Dispositivo per la Ripresa e Resilienza*<sup>154</sup> (*Recovery and Resilience Facility*), emanato con Regolamento

---

*estendere il portafoglio di imprese e fondi guidati da donne nell'ambito di un'iniziativa di finanziamento intelligente dal punto di vista del genere».*

<sup>153</sup> Art. 6, comma 2, del Reg. UE 2021/1057.

<sup>154</sup> Lo stesso Regolamento UE 2021/241 all'art. 2, punto 5, definisce la “resilienza” come «la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo». Accanto all'istituzione del Dispositivo pare opportuno richiamare il Regolamento UE del 14 dicembre 2020, n. 2094 che definisce uno specifico “strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19”, finanziato «fino a un importo di 750 000 milioni di EUR» (art. 2). Tale strumento finanzia in particolare le misure definite all'art. 1 «per far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi COVID-19 o al bisogno immediato di finanziamenti per scongiurare una recrudescenza», e cioè «a) misure per ripristinare l'occupazione e la creazione di posti di lavoro; b) misure sotto forma di riforme e investimenti volti a rinvigorire il potenziale di crescita sostenibile e di occupazione al fine di rafforzare la coesione tra gli Stati membri e di aumentarne la resilienza; c) misure a favore delle imprese che hanno subito l'impatto economico della crisi COVID-19, in particolare misure a beneficio delle piccole e medie imprese, nonché sostegno agli investimenti in attivi-

UE n. 241, del 12 febbraio 2021, che in relazione ai cambiamenti connessi al dilagare della pandemia da Covid-19, afferma l'esigenza di «una reazione urgente e coordinata sia a livello di Unione che a livello nazionale per far fronte alle enormi conseguenze economiche e sociali nonché agli effetti asimmetrici per gli Stati membri»<sup>155</sup>, da realizzarsi anche attraverso «lo sviluppo di economie solide, sostenibili e resilienti nonché di sistemi finanziari e di welfare basati su robuste strutture economiche e sociali» idonei ad aiutare «gli Stati membri a reagire con maggiore efficacia e in modo equo e inclusivo agli shock e a registrare una più rapida ripresa»<sup>156</sup>.

Il Regolamento *de quo* definisce altresì specifiche aree di intervento strutturate in sei Pilastri che rappresentano il primo riferimento per gli Stati membri che decidono di richiedere il contributo del Dispositivo secondo le procedure definite nel Regolamento in parola; segnatamente i sei Pilastri sono relativi a «a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze»<sup>157</sup>.

In senso più ampio, obiettivo generale del Regolamento n. 241 è quello di «promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici del-

---

*tà essenziali per il rafforzamento della crescita sostenibile nell'Unione, compresi gli investimenti finanziari diretti nelle imprese; d) misure a favore della ricerca e dell'innovazione in risposta alla crisi COVID-19; e) misure per migliorare il livello di preparazione dell'Unione alle crisi e consentire una risposta rapida ed efficace dell'Unione in caso di gravi emergenze, incluse misure quali la costituzione di scorte di forniture ed apparecchiature mediche essenziali e l'acquisizione delle infrastrutture necessarie per una rapida risposta alle crisi; f) misure volte a garantire che una transizione giusta verso un'economia climaticamente neutra non sia compromessa dalla crisi COVID-19; g) misure volte ad affrontare l'impatto della crisi COVID-19 sull'agricoltura e lo sviluppo rurale».*

<sup>155</sup> Considerando 6 del Regolamento UE 2021/241.

<sup>156</sup> Considerando 6 del Regolamento UE 2021/241.

<sup>157</sup> Art. 3 del Regolamento UE 2021/241.

*l'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del Regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo»<sup>158</sup>.*

La procedura definita all'interno Regolamento prevede che gli Stati membri elaborano specifici Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza, che definiscono «*il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato. I piani per la ripresa e la resilienza ammissibili al finanziamento a titolo del dispositivo comprendono misure per l'attuazione di riforme e investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto completo e coerente, che può anche includere regimi pubblici finalizzati a incentivare gli investimenti privati*»<sup>159</sup>.

Il Piano elaborato dal singolo Stato membro deve essere «*debitamente motivato e giustificato*»<sup>160</sup>, nonché prestare particolare attenzione anche alla «*spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, come pure all'integrazione di tali obiettivi, in linea con i principi 2 e 3 del Pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU 5 e, ove pertinente, la strategia nazionale per la parità di genere*»<sup>161</sup>; in questo senso possiamo evidenziare come la parità di genere ed il sostegno alle donne dovranno rappresentare un punto centrale nella definizione dei programmi nazionali di ripresa e resilienza, come si analizzerà più specificamente nel corso del nostro studio.

---

<sup>158</sup> Art. 4, comma 1, del Regolamento UE 2021/241; il successivo comma 2 identifica quale obiettivo specifico quello «*di fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza. L'obiettivo specifico è perseguito in stretta e trasparente cooperazione con gli Stati membri interessati*». Con riferimento al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali si ricorda che venne proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea, in occasione del Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg, il 17 novembre del 2017.

<sup>159</sup> Art. 17, comma 1, del Regolamento UE 2021/241. Per un'analisi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia si rinvia al capitolo III del presente studio.

<sup>160</sup> Art. 18, comma 4, del Regolamento UE 2021/241.

<sup>161</sup> Art. 18, comma 4, lett. o), del Regolamento UE 2021/241. L'art. 18, comma 4, del Regolamento in parola elenca i vari elementi che devono essere considerati.

Anche all'interno di *Horizon Europe – Programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa*<sup>162</sup> – che considera necessario il coinvolgimento dell'industria in tutte le sue diverse dimensioni per la crescita economica sostenibile dell'Europa<sup>163</sup>, si adotta «un approccio che implica di indirizzare una serie di elementi trasversali rispetto alle tematiche specifiche di intervento, quali: etica e sicurezza, open science e proprietà intellettuale, dimensione di genere e inclusività, multidisciplinarietà e interazione delle scienze umane e sociali»<sup>164</sup>.

Molteplici all'interno del Programma sono altresì i riferimenti alla parità di genere poiché esso mira anche «a eliminare i pregiudizi e le disparità di genere, a migliorare l'equilibrio tra vita professionale e vita privata e a promuovere la parità tra donne e uomini nel settore della ricerca e innovazione»<sup>165</sup>.

Il Programma definisce, all'art. 3, quale obiettivo di carattere generale quello di «generare un impatto scientifico, tecnologico, economico e sociale attraverso gli investimenti dell'Unione nel campo della R&I, al fine di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'Unione e promuovere la competitività dell'Unione in tutti gli Stati membri, anche nel suo settore industriale, realizzare le priorità strategiche dell'Unione, contribuire alla realizzazione degli obiettivi e delle politiche dell'Unione, affrontare le sfide globali, compresi gli SDG seguendo i principi dell'Agenda 2030 e dell'ac-

---

<sup>162</sup> Regolamento UE n. 695 del 28 aprile 2021. *Horizon Europe* è il nono Programma quadro per finanziare la ricerca e l'innovazione all'interno dell'Unione europea.

<sup>163</sup> Il Considerando n. 26 del Regolamento UE 2021/695 specifica che devono essere coinvolti «dai singoli imprenditori alle PMI fino alle imprese di grandi dimensioni».

<sup>164</sup> S. LOMBARDI-M. TRAVERSI, *Focus su programmi specifici*, in A. INNOCENTI-M. TRAVERSI (a cura di), *Project management e progetti europei. Sinergie, buone pratiche esperienze*, Milano, 2021, p. 247. In tema si vedano altresì S. SACCOMANDI, *Interventi e risorse della programmazione UE*, cit., e G. CENTURELLI, *Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa ed i risultati*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2021, n. 2-3.

<sup>165</sup> Considerando n. 53 del Regolamento UE 2021/695. All'interno di *Horizon Europe Work Programme 2021-2022*, n. 1 *General Introduction*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 dicembre 2021, si specifica che la parità di genere è una *cross-cutting priority* all'interno di tutto il programma *Horizon Europe* (p. 14), evidenziando che «the appropriate consideration of the gender dimension in research and innovation content is mandatory for all applicants across the whole programme, unless the non-relevance of sex and/or gender analysis is indicated at topic level. Furthermore, *Horizon Europe* is promoting gender equality through sustainable institutional change by requesting that applicants (public bodies, research organisations and higher education establishments) have in place a gender equality plan».

*cordo di Parigi, e rafforzare lo Spazio europeo della ricerca. Il programma massimizza quindi il valore aggiunto dell'Unione focalizzandosi sugli obiettivi e le attività che possono essere realizzati in maniera efficace non dall'azione dei soli Stati membri, bensì in cooperazione»<sup>166</sup>.*

In relazione alla realizzazione di tale obiettivo di ordine generale sono definiti i tre Pilastri di *Horizon Europe*<sup>167</sup>, e tra essi, per quanto concerne l'oggetto del nostro studio, si richiama il Pilastro denominato “*Europa innovativa*”, che è finalizzato a stabilire *«una serie di misure per la fornitura di sostegno integrato al fine di rispondere alle esigenze degli imprenditori e dell'imprenditorialità, mirando a realizzare e accelerare le innovazioni pionieristiche in vista di una rapida crescita sul mercato nonché a promuovere l'autonomia strategica dell'Unione preservando al tempo stesso un'economia aperta»<sup>168</sup>.*

In particolare tale Pilastro *«promuove tutte le forme di innovazione, compresa l'innovazione non tecnologica, soprattutto all'interno delle PMI, incluse le start-up, agevolando lo sviluppo tecnologico, la dimostrazione e il trasferimento di conoscenze, e rafforza la diffusione di soluzioni innovative»<sup>169</sup>.*

Lo *Strategic Plan* per il periodo 2021-2024, che specifica gli obiettivi

<sup>166</sup> Art. 3, comma 1, del Regolamento UE 2021/695. Il successivo comma 2 definisce gli obiettivi specifici del Programma, che sono relativi a: *«a) sviluppare, promuovere e far progredire l'eccellenza scientifica, sostenere la creazione e la diffusione di nuove conoscenze fondamentali e applicate di alta qualità nonché di competenze, tecnologie e soluzioni, promuovere la formazione e la mobilità dei ricercatori, attrarre talenti a tutti i livelli e contribuire alla piena partecipazione del bacino di talenti dell'Unione alle azioni sostenute nell'ambito del programma; b) generare conoscenza, rafforzare l'impatto della R&I nell'elaborazione, nel sostegno e nell'attuazione delle politiche dell'Unione e sostenere l'adozione di soluzioni innovative, e l'accesso alle stesse, nel settore industriale europeo, in particolare nelle PMI, e nella società al fine di affrontare le sfide globali, compresi i cambiamenti climatici e gli SDG; c) promuovere tutte le forme di innovazione, agevolare lo sviluppo tecnologico, la dimostrazione e il trasferimento di conoscenze e tecnologie, rafforzare la diffusione e lo sfruttamento di soluzioni innovative; d) ottimizzare l'attuazione del programma per rafforzare e potenziare l'impatto e la capacità di attrazione del SER, promuovere la partecipazione al Programma basata sull'eccellenza da tutti gli Stati membri, compresi i Paesi con basse prestazioni in materia di R&I, e facilitare i rapporti di collaborazione nella R&I europea».*

<sup>167</sup> L'art. 4, comma 1, del Regolamento UE 2021/695, specifica che i tre Pilastri sono i seguenti: Pilastro I, “*Scienza di eccellenza*” (art. 4, comma 1, lett. a); Pilastro II, “*Sfide globali e competitività industriale europea*” (art. 4, comma 1, lett. b); Pilastro III, “*Europa innovativa*” (art. 4, comma 1, lett. c).

<sup>168</sup> Considerando n. 41 del Regolamento UE 2021/695.

<sup>169</sup> Punto 3 dell'Allegato I “*Linee generali delle attività*” del Regolamento UE 2021/695.



dell'*Horizon Europe*, definisce per il Cluster 2, intitolato *Culture, Creativity and Inclusive Society*, l'obiettivo di «*tackling social and economic, gender and cultural inequalities via strategies of inclusion, nondiscrimination, solidarity, social protection, empowerment and social investment (such as strengthening of the social protection and education and training systems). It will also contribute to a comprehensive European strategy for inclusive growth and upward convergence for the wellbeing of citizens. In addition, relevant research and innovation investments will support policy action in favour of democracy, its stability, and its further development with a view to enhancing representation, participation, openness, pluralism, tolerance, non-discrimination and collective intelligence. It will stimulate the effectiveness of public policy, as well as the protection of fundamental rights and the rule of law*»<sup>170</sup>.

Più in dettaglio per il periodo 2021-2022 il Work Programme n. 5 *Culture, creativity and inclusive society*<sup>171</sup> declina l'ampia tematica dei diritti delle donne e della parità di genere in diverse *Calls*, quale, ad esempio, quella relativa al *Gender and social, economic and cultural empowerment*, che intende sostenere progetti volti a «*achieve a better understanding of gendered power relations across the social and economic spheres, taking into account intersections between gender and other social categories such as ethnicity, social origin, disability and sexual orientation, and the cumulative effects of multiple forms of discrimination and disadvantages. Provide evidence base about the role of education and the media in perpetuating or breaking stereotypes*», e che «*help reverse socio-economic and cultural inequalities and promote gender equality, thus supporting the realisation of the global 2030 Agenda's Sustainable Development Goal 5 on achieving gender equality and empowering all women and girls*»<sup>172</sup>.

Si ritiene infatti che «*in the light of economic crises, pandemics, and the climate emergency, it is crucial to re-examine these power relations and provide innovative solutions and policy responses to advance women's empowerment*»<sup>173</sup>, proponendo «*concrete, practical solutions, innovative tools and policy responses to dismantle structural and systematic roots of unequal*

---

<sup>170</sup> Commissione europea, *Horizon Europe Strategic Plan (2021 – 2024)*, p. 15.

<sup>171</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 5 *Culture, creativity and inclusive society*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 dicembre 2021.

<sup>172</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 5 *Culture, creativity and inclusive society*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 dicembre 2021, p. 94.

<sup>173</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 5 *Culture, creativity and inclusive society*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 dicembre 2021, p. 94.

*power distribution between women and men on all levels and promote women's social and economic empowerment»*<sup>174</sup>, ridisegnando, così, le attuali politiche pubbliche.

Il ruolo fondamentale che le donne imprenditrici possono svolgere nell'economia europea, per quanto riguarda, ad esempio, il settore agroalimentare è evidenziato all'interno del Work Programme specificamente dedicato a *Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment*<sup>175</sup>, che definisce nella *Call Boosting women-led innovation in farming and rural areas* la necessità di promuovere «*a sustainable, balanced and inclusive development of rural areas, supporting the implementation of the European Green Deal, the EU farm to fork strategy, the European pillar of social rights, the European gender equality strategy and the EU long-term vision for rural areas*»<sup>176</sup>, attraverso «*increasing the understanding of the social and behavioural drivers of change, especially in relation with gender norms and relations and by favouring the deployment of women-led innovations in farming and rural communities*»<sup>177</sup>.

Tali obiettivi si basano sulla considerazione che «*the role that European women play in rural development and in farming is still widely under-researched. And so is their role as entrepreneurs and innovation leaders, the specifics of the innovations they develop and how the current governance framework contributes to boosting their innovation capacity or to hampering it. Current evidence suggests that this role is underestimated and that the potential of rural women to contribute to sustainability transitions remains partially untapped, in particular due to a lack of targeting in policy frameworks and innovation support systems*».

---

<sup>174</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 5 *Culture, creativity and inclusive society*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 dicembre 2021, p. 94.

<sup>175</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 9 *Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 dicembre 2021.

<sup>176</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 9 *Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 dicembre 2021, p. 415.

<sup>177</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 9 *Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 dicembre 2021, p. 415, che prosegue osservando che «*improved knowledge of the specifics of women-led innovation, more supportive innovation ecosystems and smart solutions coming from women-led innovations will empower rural people to act for change and get farming and rural communities prepared to achieve climate neutrality by 2050, adapt to climate change, and turn digital and ecological transitions into increased resilience, good health and positive long-term prospects, including jobs for all, in particular women*».

Per supportare *rural women* si rende, quindi, necessario definire nuovi *framework* giuridico-regolamentari e politici che consentano il rafforzamento del ruolo delle donne per realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree rurali e per l'innovazione in agricoltura<sup>178</sup>.

Con particolare riferimento all'imprenditoria femminile, il Work Programme 2021-2022 in tema di *European Innovation Ecosystems, Women TechEU*<sup>179</sup>, si rivolge a start-up altamente innovative nelle quali le donne ricoprono una posizione di vertice ovvero sono fondatrici o co-fondatrici: in tal senso *Women TechEU* si propone di «*support deep tech innovation as a basis for a modern, knowledge-driven, resource efficient and competitive economy*», e di «*promote female leadership in the deep tech industry to build fairer, more inclusive, and more prosperous innovation ecosystems in Europe*»<sup>180</sup>.

Ciò attraverso anche uno specifico «*financial support to the company as an individual grant of EUR 75 000 supporting activities such as upgrading*

---

<sup>178</sup> Cfr. Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 9 *Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 dicembre 2021, p. 416.

<sup>179</sup> Si rinvia a Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 10 *European Innovation Ecosystems (EIE)*, European Commission Decision C (2021) 4200, del 15 giugno 2021, p. 35. All'interno del succitato Work Programme il coinvolgimento di donne imprenditrici è anche considerato in “*Towards more inclusive networks and initiatives in European innovation ecosystems*”, che si propone di accrescere «*inclusiveness by enlarging the participation of more diverse innovation actors and broaden the participation among EU and Associated Countries territories*» e «*reduce the innovation divide in Europe and reinforce the innovation aspect of the European Research Area*», proprio ritenendo che «*inclusive ecosystems should also be more gender-responsive, fostering the participation of women innovators, as well as taking into consideration overall gender equality and diversity objectives in the innovation initiatives developed*» (p. 15 ss.). Nella stessa direzione anche “*Implementing co-funded action plans for interconnection of innovation ecosystems*”, che identifica tra gli scopi dell'azione anche quello di «*inclusiveness and diversity by expanding to territories that are less advanced in innovation deployment (modest and moderate innovators) and with the involvement of all innovation actors, especially those that are currently less active or missing in the innovation ecosystems (e.g. investors, foundations, public and private buyers, social innovators, civil society organisations including nongovernmental organisations, as well as women-led start-ups and SMEs)*» (p. 23). Ulteriormente “*Expanding Acceleration Ecosystems*” pone al centro ecosistemi in cui il business possa essere maggiormente aperto e competitivo e si propone «*to improve the quality of business acceleration services, their network outreach and scale-up support*» tra cui anche «*exchange of promising start-ups and SMEs, including women-led businesses, involving participation in acceleration programmes abroad and introduction to foreign financing institutions*».

<sup>180</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 10 *European Innovation Ecosystems (EIE)*, European Commission Decision C (2021) 4200, del 15 giugno 2021, p. 36.

*the business model, updating the business plan and growth strategy, finding partners and investors, market validation, etc.; mentoring and coaching provided by the EIC Business Acceleration Services (BAS), under the new 'Women Leadership Programme', which includes dedicated networking and pitching events; the possibility to participate in dedicated activities organised by InvestEU and the Enterprise Europe Network (EEN)»<sup>181</sup>.*

Un'ulteriore interessante azione di crescita per l'imprenditoria femminile, sempre prevista all'interno dell'*Horizon Europe, Work Programme 2021-2022*, è quella denominata *Living Lab for gender-responsive innovation*, il cui fondamento è basato sulla considerazione che «*women remain disproportionately under-represented among innovators and start-up entrepreneurs and hold less than 10% of patent applications, while the integration of the gender dimension into product design, technologies and innovations in general, remains very limited despite its potential for opening new markets and its core importance for solving global challenges and European priorities*»<sup>182</sup>.

All'interno del *Living Lab* saranno, quindi, presenti «*innovators as well as social science and gender scholars to investigate and generate new and disruptive ideas to promote women innovators and develop gender-responsive innovation*»<sup>183</sup>, al fine di creare *sustainable learning and collaboration hub* che pongano anche attenzione allo sviluppo di «*concrete new methods and solutions for the development of gender-responsive innovation in Europe*»<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 10 *European Innovation Ecosystems (EIE)*, European Commission Decision C (2021) 4200, del 15 giugno 2021, p. 37. L'European Innovation Council, attraverso il Women Leadership Programme, «*aims to level the playing field in scalable businesses and mindsets by unlocking potential and breaking down barriers to success*».

<sup>182</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 11 *Widening participation and strengthening the European Research Area*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 Dicembre 2021, p. 126.

<sup>183</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 11 *Widening participation and strengthening the European Research Area*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 Dicembre 2021, p. 126.

<sup>184</sup> Horizon Europe Work Programme 2021-2022, n. 11 *Widening participation and strengthening the European Research Area*, European Commission Decision C (2021) 9128, del 15 Dicembre 2021, p. 127; le altre due macroaree di cui si dovranno occupare gli *hubs* sono relative a «*establish a sustainable learning and collaboration hub between various innovation ecosystem actors, including, e.g., women innovators, social innovators, education institutions, science and technology museums, foundations, start-ups and larger companies, as well as social science researchers and gender scholars from a variety of scientific disci-*

In questo senso anche i *networks* possono rivestire un ruolo importante per la crescita dell'imprenditoria femminile.

La scienza economica ha indagato il ruolo svolto dei *networks* in particolare in relazione alle imprese femminili, osservando «*a relative disadvantage of female entrepreneurs, as their networks tend to be, on average, smaller in size, characterized by a larger number of strong ties and a higher proportion of female contacts, compared with male counterparts. Moreover, this "female underperformance" is usually explained by a presumed women's tendency to approach networking relationally, rather than instrumentally*»<sup>185</sup>. Le imprenditrici che possono essere escluse «*from main business networks and relationships, or feel discriminated against, might benefit from the development of strong ties, which are best understood through these relational and cognitive perspectives. Taking that into consideration, reliance on strong ties and "relational approach" to networking may not be inherent conditions to women, but rather successful strategies that some female entrepreneurs develop to counterbalance masculine biases in their gendered contexts*»<sup>186</sup>: emerge così chiaramente un dato, e cioè «*female entrepreneurs build and develop strong interpersonal business relationships, based on mutual trust and shared identity, over time*»<sup>187</sup>.

---

*plines*», e a «*develop real-life action research with above-mentioned stakeholders, based on the co-development and testing of user-centred and open and social innovation processes promoting gender equal participation, as well as integrating the gender dimension into their contents, with an opening to intersectional approaches considering social categories intersecting with gender such as ethnicity, disability, sexual orientation or else social origin. A special focus should be placed on information technology and AI-related fields and Commission priorities such as the European Green Deal and the preparedness and response to future pandemics*».

<sup>185</sup> C. CONSTANTINIDIS, *How female entrepreneurs build strong business relationships: the power of gender stereotypes*, in *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 2021, n. 3, p. 259.

<sup>186</sup> C. CONSTANTINIDIS, *How female entrepreneurs*, cit., p. 260; l'A. richiama gli studi di H. SURANGI, *What influences the networking behaviours of female entrepreneurs*, in *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 2018, n. 1; S. OMAR, *The entrepreneurial network of Muslim women entrepreneurs: the study of multiple-cases of small businesses in the southern region of Malaysia*, in *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2015, n. 5; C. CONSTANTINIDIS, *How do women entrepreneurs use the virtual network Facebook? The impact of gender*, in *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, 2011, n. 4; R. L. SORENSON-C. A. FOLKER-K. H. BRIGHAM, *The collaborative network orientation: achieving business success through collaborative relationships*, in *Entrepreneurship Theory and Practice*, 2008, n. 4.

<sup>187</sup> C. CONSTANTINIDIS, *How female entrepreneurs*, cit., p. 260.

### CAPITOLO III

## IMPRENDITORIA FEMMINILE E ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE. DALLA COSTITUZIONE AL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

SOMMARIO: 1. L'eguaglianza "di fatto" come principio cardine della parità di genere nella Costituzione italiana. – 2. *Azioni positive* e imprenditoria femminile nei primi interventi normativi di settore. – 3. La normativa vigente a favore dell'imprenditoria femminile nell'ordinamento giuridico nazionale. – 4. Le sfide e le opportunità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per l'imprenditoria femminile.

#### 1. L'EGUAGLIANZA "DI FATTO" COME PRINCIPIO CARDINE DELLA PARITÀ DI GENERE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

L'analisi del contesto normativo in cui l'imprenditoria femminile si sviluppa a livello nazionale richiede di esaminare in via preliminare quali siano i riferimenti giuridici di natura costituzionale che permettono una precisa definizione dell'intervento pubblico in materia, riferimenti che divengono peraltro imprescindibili nella definizione di ogni politica pubblica.

Lo studio della tematica *de qua* all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale a livello costituzionale trae origine dalla lettura in combinato disposto principalmente di due disposizioni della nostra Carta Costituzionale, e più precisamente dell'art. 3 e dell'art. 41, che rappresentano la *chiave di volta* delle disposizioni legislative che delimitano l'ambito giuridico entro cui collocare la disciplina del settore relativo all'imprenditoria femminile.

Non è questa la sede per richiamare l'ampio dibattito giurisprudenziale e dottrinale che caratterizza nel tempo l'art. 41 della Costituzione, che unitamente all'art. 42 e 43, definisce le «*disposizioni costituzionali in materia economica*»<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup>S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2021, p. 17. In tema si rinvia per tutti a M.S. GIANNINI, *Sull'azione di pubblici poteri nel campo dell'economia*, in

e che rappresenta una «*delle norme più moderne e vive della nostra Carta costituzionale*»<sup>2</sup>.

Come noto, l'art. 41 della Costituzione, unitamente all'art. 9, è stato oggetto di recente revisione costituzionale ad opera della Legge Costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1, recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, che ha previsto che al testo originario dell'art. 41 «*al secondo comma, dopo la parola: "danno" sono inserite le seguenti: "alla salute, all'ambiente"*»<sup>3</sup>, e «*al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "e ambientali"*»<sup>4</sup>.

Il novellato art. 41 definisce, così, una più stretta connessione tra iniziativa economia privata e tutela ambientale che apre nuovi ambiti di indagine per la dottrina giuridica<sup>5</sup>.

Ai fini del nostro studio per impostare l'analisi pare necessario richiamare in *incipit* l'affermazione del principio di eguaglianza tra tutti i cittadini sancita nell'art. 3, comma 1, della Costituzione, nella sua concezione formale alla quale i Costituenti, come noto, affiancano «*una concezione dell'eguaglianza proporzionale, distributiva (o, più comunemente, sostanziale)*»<sup>6</sup>.

*Rivista del diritto Commerciale*, 1959, n. 1; G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998; G. GHETTI, *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2001; L. PERROTTI, *L'industria*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Milano, 2003.

<sup>2</sup>G. LEMME, *L'art. 41 Cost. e il multiforme concetto di "utilità sociale"*, in G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, 2021, p. 143.

<sup>3</sup>Art. 2, comma 1, lett. a), della Legge Costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1, recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*.

<sup>4</sup>Art. 2, comma 1, lett. b), della Legge Costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1, recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*.

<sup>5</sup>In tema si rinvia, tra gli altri, a L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 2021, n. 3; A.L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021.

<sup>6</sup>A. CELOTTO, *Art. 3, 1° comma, Costituzione*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2007, p. 67. Osserva C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 1023, che si parla «*di "eguaglianza in senso sostanziale" per esprimere l'esigenza di eliminare sperequazioni di situazioni non dovute a differenze di meriti dei singoli ma ad un'ingiusta struttura sociale*». Per una dettagliata analisi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione si rinvia, per tutti, a B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Padova, 1983.

L'eguaglianza sostanziale rappresenta un elemento centrale ai fini del presente studio: in essa, infatti, è possibile rinvenire il fondamento giuridico delle *azioni positive* e degli interventi normativi definiti dal legislatore per il settore economico relativo alla imprenditoria femminile.

L'eguaglianza proclamata in Costituzione<sup>7</sup> rappresenta, come noto, “*un momento di passaggio*”<sup>8</sup>; il costituzionalismo del secondo dopoguerra «*con un importante, e per molti aspetti innovativo, impegno di progettazione istituzionale, orienta le proprie scelte alla realizzazione e sistematizzazione dei diritti all'interno delle Carte costituzionali, dedicando attenzione alla loro previsione e tutela, così come alle forme di garanzia che avrebbero trovato la strada del giudizio di costituzionalità*»<sup>9</sup>.

In questo senso allora «*l'eguaglianza giuridica fra i due sessi si realizza con l'estensione della titolarità dei diritti fondamentali non più ai soli uomini, ma a tutte le persone*»<sup>10</sup>.

Si può in questo modo osservare come «*l'eguaglianza – in forza della sua tradizione storica, della strettissima connessione con l'essenza della de-*

<sup>7</sup> Per una ricostruzione della discussione all'interno dell'Assemblea Costituente si rinvia a A. GIORGIS, *Art. 3, 2° comma, Costituzione*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2007, p. 91 ss.

<sup>8</sup> L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 7, p. 54.

<sup>9</sup> L. CALIFANO, *Parità dei diritti*, cit., p. 54.

<sup>10</sup> L. CALIFANO, *Parità dei diritti*, cit., p. 54. Ricorda A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 4, p. 9, che «*dal punto di vista della condizione femminile, per alcuni territori del neonato ordinamento l'annessione al Regno d'Italia rappresentò, quantomeno formalmente, una regressione, dal momento che, ad esempio, nel Lombardo-Veneto e nel Granducato di Toscana, in virtù del Codice austriaco, la donna era già stata parificata all'uomo in alcune facoltà e, a determinate condizioni, le era stata riconosciuta la possibilità di esercitare il voto amministrativo*». Analizza A. CASTAGNOLI, *L'imprenditoria femminile nell'Italia unita*, in *Treccani*, 2013, che «*il costo dell'unificazione del diritto fu particolarmente salato per le donne lombarde che, dopo cinquant'anni di autonomia, dovettero tornare sotto l'autorità del marito. Eppure, all'inizio degli anni Settanta dell'Ottocento, a Milano non erano poche le donne che possedevano in proprio redditi da capitale e lavoro (il 7,1% dei contribuenti segnalati nel 1872). Tuttavia, il loro reddito non superava il 3,7% di quello complessivo denunciato, mostrando come la posizione economica femminile fosse comunque inferiore a quella degli uomini. Di fatto, le donne erano titolari di esercizi individuali, botteghe e laboratori che si posizionavano all'83% fra i rank più modesti di reddito (Licini, in «Annali di storia dell'impresa», 2007, 18). È pur vero che il tasso di imprenditorialità femminile a Milano non era distante da quello rilevato in altri Paesi in Europa. A metà dell'Ottocento era in mano alle donne il 10% delle attività imprenditoriali in Francia, il 12-18% a Vienna, circa il 10% a Londra. Il fatto è che, con la diffusione delle macchine e l'affermazione delle fabbriche di maggiori dimensioni, molte minuscole attività imprenditoriali femminili nel settore manifatturiero vennero progressivamente emarginate e offuscate*».



*mocrazia, della vocazione generale, della presenza in tutte le Costituzioni contemporanee – costituisce un “principio generalissimo” [così Mazziotti di Celso, Lezioni di diritto costituzionale, II, Milano, 1993, 71], una “super-norma”, destinata ad operare come “norma di chiusura dell’ordinamento” [Sono parole di Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, II, 9<sup>a</sup> ed., Padova, 1976, 1023], nel senso che costituisce un principio che influenza e orienta in maniera decisiva l’interpretazione delle altre disposizioni costituzionali (non solo di quelle attributive di diritti e libertà), il “punto di riferimento primario per cogliere, in tutte le sue implicazioni, il rapporto tra la nostra forma di Stato e la tutela dei diritti fondamentali” [così Caretti, I diritti fondamentali, Torino, 2002, 151]»<sup>11</sup>.*

L’art. 3 declina il divieto di discriminazione in base al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione, all’opinione politica ed alle condizioni personali e sociali: in tale elencazione il sesso «è la prima delle qualità su cui non possono fondarsi distinzioni, e la chiarezza di tale divieto di discriminazione è indiscutibile»<sup>12</sup>.

Più precisamente «la specificazione del criterio del sesso tra quelli che non possono formare oggetto di discriminazioni, tutt’altro che scontata, ha avuto implicazioni importantissime. In primo luogo, essa ha contribuito a cambiare il modo di guardare al mondo femminile e ha costituito il punto di partenza per la discussione e l’approvazione di altri precetti dal contenuto analogo, consequenziali o derivati rispetto ed esso; in secondo luogo, essa ha incluso anche le donne nel campo di applicazione del principio di uguaglianza sostanziale, rimarcando non solo la semplice aspirazione a una pari dignità sociale “sulla carta”, ma prescrivendo che la Repubblica debba rimuovere gli ostacoli all’emancipazione femminile»<sup>13</sup>.

Il riferimento al sesso quale prima delle sette distinzioni contenute dell’art. 3, comma 1, fa emergere con forza la centralità rivestita dalla condizione femminile nel dibattito svoltosi all’interno dell’Assemblea Costituente, anche in virtù del contributo offerto dalle Madri Costituenti<sup>14</sup>.

Le 21 Madri Costituenti<sup>15</sup> rappresentavano solo il 4% circa dei 556 mem-

<sup>11</sup> A. CELOTTO, *Art. 3, 1° comma*, cit., p. 69.

<sup>12</sup> A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 4, p. 4. In tema il rinvio è, per tutti, a G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritari*, Roma, 2018.

<sup>13</sup> A. APOSTOLI, *La parità di genere*, cit., p. 4.

<sup>14</sup> P. TORRETTA, *Madri costituenti*, in P. TORRETTA-V. VALENTI (a cura di), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, Torino, 2021, p. 39.

<sup>15</sup> Per un’analisi del contributo delle Madri Costituenti si rinvia, per tutti, a M.T.A.

bri dell'Assemblea Costituente, ma «non agivano da sole, ma in piena sintonia con la società femminile più avanzata», svolgendo anche un ruolo fondamentale «nella strutturazione del principio di uguaglianza nella sua duplice ottica formale e sostanziale»<sup>16</sup>.

All'interno dell'art. 3 «fu l'on. Angelina Merlin a proporre l'aggiunta, nell'elenco delle discriminazioni da superare, delle distinzioni di sesso, e un'altra donna, l'on. Teresa Mattei, a introdurre la questione dell'espressione “di fatto”, dando voce alle nuove e concrete battaglie femminili»<sup>17</sup>.

---

MORELLI, *Le donne della Costituzione*, Roma, 2007; a F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino, 2016; e a M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea Costituente*, in B. PEZZINI-A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto di genere nella costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, 2019.

<sup>16</sup> M. D'AMICO, *I diritti delle donne fra parità, differenza e uguaglianza in una società complessa*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 7, p. vii, che prosegue osservando che «la coesione delle donne in Assemblea costituente è manifesta se si considera, ad esempio, il fronte comune che si parò contro la proposta di richiamare nell'art. 51 Cost., in chiave derogatoria rispetto alla proclamazione della parità nell'accesso a cariche pubbliche ed elettive, il concetto delle “attitudini”. La proposta fu infatti respinta da parte delle donne, alle quali certo non sfuggiva che quella formulazione avrebbe potuto rappresentare un ostacolo sostanziale: “poiché le attitudini non si provano se non col lavoro, escludere le donne da determinati lavori significherebbe non provare mai la loro attitudine a compierli”. Ancora, sempre a proposito di come l'affermazione delle diverse declinazioni del principio di parità di genere in Costituzione non rappresentò un risultato scontato, si consideri il dibattito sorto intorno al principio di eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici (art. 51 Cost.), nel mondo del lavoro (art. 37 Cost.) e nella famiglia (art. 29 Cost.)».

<sup>17</sup> A. APOSTOLI, *La parità di genere*, cit., p. 4. Si vedano in proposito gli Atti dell'Assemblea costituente del 18 marzo 1947, seduta pomeridiana, p. 2270, intervento dell'On. Teresa Mattei, che con riferimento all'inserimento della locuzione “di fatto” chiarisce che «voi ritenete che questo è pleonastico. Noi però riteniamo che occorra specificare “di fatto”. Vogliamo qui ricordare quello che avviene in altri Paesi democratici. Si dice che l'Inghilterra sia un Paese democratico; ebbene, nella democratica Inghilterra le donne hanno conquistato formalmente il riconoscimento della parità assoluta dei diritti circa trent'anni fa nel 1919. Ma ancora oggi in questa libera e democratica Inghilterra, dove le donne dovrebbero godere di tutti i diritti come gli uomini, poco si è fatto, perché ci si è limitati a sancire formalmente una conquista, che poi nessuno ha voluto realizzare nella pratica. E là, dopo trenta anni di vita democratica o di possibilità di vita democratica per le donne, queste non hanno potuto accedere a tutti i posti che loro spettavano. E poi vediamo che nella stessa Inghilterra è proibito, per esempio, di sposarsi alle maestre, alle insegnanti di alcune categorie. Orbene, noi riteniamo che questo esempio dell'Inghilterra possa servire per noi, che valga come insegnamento, valga a chiarire che quelle conquiste che noi donne facciamo nella vita nazionale – le conquiste giuridiche – non possono essere realizzate pienamente nella vita, se non sono accompagnate da altre conquiste, da conquiste di carattere sociale, economico, se non sono accompagnate, cioè, da una completa legislazione in proposito».

Fu proprio l'Onorevole Mattei a salutare «con speranza e con fiducia la figura di donna che nasce dalla solenne affermazione costituzionale. Nasce e viene finalmente riconosciuta nella sua nuova dignità, nella conquistata pienezza dei suoi diritti, questa figura di donna italiana finalmente cittadina della nostra Repubblica. Ancora poche Costituzioni nel mondo riconoscono così esplicitamente alla donna la raggiunta affermazione dei suoi pieni diritti. Le donne italiane lo sanno e sono fiere di questo passo sulla via dell'emancipazione femminile e insieme dell'intero progresso civile e sociale. ... È nostro convincimento confortato da un attento esame storico, può divenire certezza, che nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accompagnato da una piena emancipazione femminile; e per emancipazione noi non intendiamo già solamente togliere barriere al libero sviluppo di singole personalità femminili, ma intendiamo un effettivo progresso e una concreta liberazione per tutte le masse femminili e non solamente in campo giuridico, ma non meno ancora nella vita economica, sociale e politica del Paese. ... ma una cosa ancora noi affermiamo qui: il riconoscimento della raggiunta parità esiste per ora negli articoli della nuova Costituzione. Questo è un buon punto di partenza per le donne italiane, ma non certo un punto di arrivo. Guai se considerassimo questo un punto di arrivo, un approdo. Può questo riconoscimento costituzionale esser preso a conforto e a garanzia delle donne italiane, le quali devono chiedere e ottenere che via via siano completamente realizzate e pienamente accettate nella vita e nel costume nazionale le loro conquiste»<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Atti dell'Assemblea costituente del 18 marzo 1947, seduta pomeridiana, p. 2270, intervento dell'On. Teresa Mattei, p. 2269. Analizza V. VALENTI, *Introduzione. La questione di genere: una sfida (ancora attuale) per le democrazie del XXI secolo*, in P. TORRETTA-V. VALENTI (a cura di), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, Torino, 2021, p. XXXIII, che «dall'entrata in vigore della Costituzione italiana, a quando il principio di uguaglianza senza distinzione di sesso ha potuto spiegare appieno i suoi effetti ed espletare la sua funzione – che è al contempo conflittuale, rispetto ad un ordine socio-giuridico da cambiare, e generativa di un cambiamento culturale e di una nuova coscienza sociale da formare – specie nella prima fase della storia repubblicana del nostro Paese, di tempo ne è passato. Complice, come noto, era un impianto normativo codicistico (sia civile che penale) che, pur nella vigenza della nuova Costituzione italiana, assumeva una visione patriarcale di famiglia, e un ordine sociale fondato su evidenti asimmetrie di genere, che continuava a “vivere” anche nelle soluzioni interpretative dei giudici dell'epoca». Osserva L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, 2005, p. 89-90, che «se una critica (ed anche pesante!) va mossa alla modernità giuridica, la critica è quella di non aver promosso il valore della differenza, e non di aver affermato quello dell'eguaglianza. Non si può e non si deve negare che nella genesi stessa del moderno concetto giuridico di eguaglianza è iscritta l'interpretazione dell'eguaglianza come *semeness*. ... In definitiva io credo si possa dire che la valorizzazione delle differenze non richiede che si ripudi l'eguaglianza,

Alle Madri Costituenti si deve così la «*formulazione di fondamentali clausole costituzionali*»<sup>19</sup> che hanno posto le basi per il miglioramento della condizione femminile sia nella società che nell'economia.

L'eguaglianza proclamata nella Costituzione<sup>20</sup>, nell'evidenziare una situazione di disparità, si prefigge di apportare una trasformazione sociale volta ad una «*ridefinizione della soggettività femminile nella vita privata e nell'impegno civile e politico*»<sup>21</sup>, nonché nel contesto economico.

Il principio generale sancito all'art. 3 della Costituzione, secondo la Corte Costituzionale, «*non va inteso nel senso che il legislatore non possa dettare norme diverse per regolare situazioni che esso ritiene diverse, adeguando così la disciplina giuridica agli svariati aspetti della vita sociale. Ma lo stesso principio deve assicurare ad ognuno eguaglianza di trattamento, quando eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive alle*

---

*ma piuttosto che la si prenda sul serio. Essa richiede infatti che proprio in nome dell'eguaglianza di tutti nei diritti fondamentali si conduca una lotta nei confronti dell'oppressione di individui e gruppi; che finalmente si consideri violazione del principio giuridico dell'eguaglianza l'oppressione oltretutto la mera discriminazione, o addirittura l'opposizione anziché la discriminazione».*

<sup>19</sup> P. TORRETTA, *Madri costituenti*, cit., p. 42.

<sup>20</sup> Ricorda A. GIORGIS, *Art. 3, 2° comma, Costituzione*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2007, p. 90, che «*scorrendo i testi delle Carte costituzionali a partire dal XVIII secolo è, però, possibile individuare alcune enunciazioni che testimoniano l'intendimento di attribuire ai pubblici poteri, e in particolare al legislatore, anche il compito di assicurare una qualche soddisfazione ai bisogni dei soggetti (economicamente e/o socialmente) più deboli. In tal senso potrebbero essere letti i riferimenti alla creazione di un "istituto generale di soccorsi pubblici" (Costituzione francese del 3.9.1791, Progetto girondino di Costituzione, Atto costituzionale del 24.6.1793), al diritto al miglioramento delle facoltà fisiche e morali dell'uomo (Costituzione napoletana del 1799), al proposito di assicurare un'equa ripartizione degli oneri e dei vantaggi della società e di elevare il livello morale, intellettuale e spirituale dei cittadini (Costituzione francese del 4.11.1848), all'impegno legislativo volto al miglioramento delle condizioni morali e materiali dei cittadini (Costituzione della Repubblica romana del 1849), e da ultimo, e più esplicitamente, alla giustizia e alla garanzia ("a tutti") di un'esistenza degna dell'uomo a cui deve tendere "l'ordinamento della vita economica" (Costituzione di Weimar dell'11.8.1919, spec. art. 151 e in maniera sostanzialmente analoga Costituzione dello Stato della Renania-Palatinato del 1947). In ogni caso, al di là, e prima, delle puntuali enunciazioni di principio volte a tutelare i soggetti più deboli che si possono rinvenire in alcuni testi o progetti di testi costituzionali del XVIII e del XIX secolo, ciò che contribuì in maniera significativa a determinare le condizioni, politiche, economiche e culturali, per l'affermazione a livello costituzionale del principio d'uguaglianza sostanziale (e dunque per l'elevazione del principio dello Stato sociale al rango di principio fondante l'azione dei pubblici poteri) fu l'introduzione del suffragio universale e il conseguente progressivo allargamento dei sistemi assicurativi pubblici a nuovi rischi e a nuove fasce della popolazione.»*

<sup>21</sup> P. TORRETTA, *Madri costituenti*, cit., p. 43.

quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione»<sup>22</sup>.

La Corte Costituzionale riafferma che «l'eguaglianza, infatti, è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate»<sup>23</sup>.

Con specifico riferimento alle discriminazioni basate sul sesso la Corte Costituzionale nel 1958 stabilisce che «era naturale che, pur avendo posto il precetto dell'eguaglianza giuridica delle persone dei due sessi, i Costituenti abbiano ritenuto che restasse al legislatore ordinario una qualche sfera di apprezzamento nel dettare le modalità di applicazione del principio, ai fini della migliore organizzazione e del più proficuo funzionamento dei diversi uffici pubblici, anche nell'intento di meglio utilizzare le attitudini delle persone»<sup>24</sup>, ed infatti si registra una «graduale ma notevole evoluzione negli interventi della Corte, che è passata da un'iniziale cautela nell'applicazione integrale del principio di eguaglianza ad un sempre più marcato riconoscimento della parità fra cittadini di sesso maschile e cittadini di sesso femminile»<sup>25</sup>.

A livello storico-evolutivo, degna di nota è certamente la sentenza del 1960, n. 33, che dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 7, della legge n. 1176, del 17 luglio 1919, che escludeva le donne «dagli impieghi pubblici "che implicano... l'esercizio di diritti e di potestà politiche"»<sup>26</sup>, rappresenta «una vera e propria pietra miliare nel percorso della parità e ha, indubbiamente, prodotto un rivolgimento del quadro ordinamentale del tempo, che disegnava la condizione femminile sulla base di una ispirazione gerarchizzata e discriminatoria – certamente già resa incompatibile dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, ma ancora sostenuta da salde radici, giuridiche forse prima e più ancora che sociali e del costume»<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 16 gennaio 1957, n. 3.

<sup>23</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 23 marzo 1966, n. 25.

<sup>24</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 29 settembre 1958, n. 56.

<sup>25</sup> Corte Costituzionale, Relazione *I diritti fondamentale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, Relazione predisposta in occasione dell'incontro della delegazione della Corte Costituzionale con il Tribunale costituzionale della Repubblica di Polonia*, marzo 2006, p. 16.

<sup>26</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 13 maggio 1960, n. 33, *Ritenuto in fatto*.

<sup>27</sup> B. PEZZINI, *Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960*, in *AIC – Osservatorio Costituzionale*, 2021, n. 5, p. 32. Con riferimento alla nota sentenza della Corte Costituzionale del 12 settembre 1995, n. 422, si rinvia all'analisi di L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne*, cit., 2005, p. 229 ss.

Tale legge rappresenta, infatti, un primo significativo momento di affermazione delle donne nel contesto politico, cui nel tempo seguirà anche l'affermazione delle donne nel contesto economico.

Il divieto di discriminazione in base al sesso, stabilito in linea generale all'art. 3 della Costituzione, è ulteriormente ribadito all'interno della Costituzione che declina il medesimo principio nell'ambito familiare (artt. 29 e 31) ed in quello lavorativo (art. 37, comma 1), e lo riafferma allorché fa riferimento al diritto al voto (art. 48), all'accesso alle cariche pubbliche (art. 51, comma 1) ed anche alle leggi regionali (art. 117, comma 7)<sup>28</sup>.

L'eguaglianza formale «*di tradizione liberale, che postula di eliminare dall'ordinamento ogni ingiusta discriminazione e ingiustificato privilegio, accompagna l'affermazione dell'eguaglianza di fatto che, dal canto suo, affonda le radici nelle differenze e richiede interventi del legislatore a sostegno dei soggetti rientranti nelle categorie più deboli che si sostanziano in misure specifiche e singolari in deroga all'eguaglianza formale*»<sup>29</sup>.

L'uguaglianza sostanziale garantisce, pertanto, «*ai progetti individuali di ognuno e di ognuna il sostegno sociale che assicuri effettività e condizioni di reale autodeterminazione*»<sup>30</sup>, potendosi in ciò rinvenire anche un riferimento all'imprenditoria femminile.

Il bilanciamento tra eguaglianza “*di fatto*” e libertà d'iniziativa economica<sup>31</sup> sancita dall'art. 41 della Costituzione rappresenta allora il fondamento per la definizione di interventi dei pubblici poteri atti a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo del settore dell'imprenditoria femminile<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> A. APOSTOLI, “*Pari opportunità*” e “*azioni positive*”: da principi costituzionali in favore del genere femminile a modalità strutturale “*garantita*” negli organi politici, in *Le Regioni*, 2016, n. 5-6, p. 1051, osserva che «*nel nostro Paese, per garantire l'uguaglianza al fine di assicurare il concreto godimento dei diritti fondamentali, da un lato si è sentita l'esigenza di introdurre delle modifiche volte ad inserire nella Carta costituzionale il principio di “pari opportunità” (si tratta delle riforme degli artt. 51 e 117 Cost., nonché di alcune previsioni introdotte negli Statuti delle Regioni speciali ad opera della legge costituzionale n. 2 del 2001), dall'altro il legislatore ordinario, in più di una occasione, ha fatto ricorso allo strumento delle c.d. “azioni positive”*».

<sup>29</sup> L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 7, p. 56.

<sup>30</sup> B. PEZZINI-A. LORENZETTI, *Il principio di parità tra uomo e donna nell'integrazione europea: costruzione del genere e costruzione dell'uguaglianza*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione Europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, 2011, p. 103.

<sup>31</sup> Il rinvio è per tutti a G. LEMME, *L'art. 41 Cost.*, cit., p. 151 ss.

<sup>32</sup> A. RINALDI-G. TAGLIAZUCCHI, *L'imprenditoria femminile in Italia. Le Cavaliere del*

## 2. AZIONI POSITIVE E IMPRENDITORIA FEMMINILE NEI PRIMI INTERVENTI NORMATIVI DI SETTORE

Ai fini dell'analisi del quadro giuridico nazionale relativo alla imprenditoria femminile pare opportuno richiamare come l'art. 41 della Costituzione in tema di libertà d'iniziativa economica non contempra nessun riferimento diretto alle donne o alla parità di genere, pur prevedendo al primo comma una "libertà" dell'iniziativa economica che è «*connaturata a tutti i sistemi di tipo capitalistico*»<sup>33</sup>.

Tale spazio di libertà ha permesso, quindi, anche l'affermazione dell'imprenditoria femminile nel nostro ordinamento che però nel corso del tempo ha ricevuto solo una limitata attenzione da parte del legislatore nazionale.

Invero anche studi di scienze economiche hanno analizzato attraverso un approccio di genere l'economia italiana, soffermandosi in particolare sul ruolo delle donne nel mercato del lavoro e alle connesse tutele<sup>34</sup>, mentre minore

---

*Lavoro*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, 2019, n. 3, p. 411, ricordano che «*Kwolek-Folland (1998) ha osservato che, negli Stati Uniti, donne imprenditrici operavano di fatto in tutti i settori dell'economia: esse gestivano piccole fattorie agricole e grandi piantagioni, ospizi, locande, negozi al dettaglio e una miriade di laboratori artigiani. Tuttavia, le donne erano spesso degli attori "invisibili": non apparivano nella vita pubblica, in quanto "coperte" dai loro parenti uomini, prima all'interno dell'istituto della "autorizzazione maritale" e poi nell'ambito dell'ideologia delle «sfere separate», in base alla quale il lavoro e l'impegno pubblico costituivano la tipica sfera di attività maschile, mentre le donne erano relegate in quella della casa e della domesticità (Kerber 1988)*».

<sup>33</sup> G. LEMME, *L'art. 41 Cost. e il multiforme concetto di "utilità sociale"*, in G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, 2021, p. 154.

<sup>34</sup> A. RINALDI-G. TAGLIAZUCCHI, *L'imprenditoria femminile in Italia*, cit. p. 414 ss., che ricordano che «*il lavoro pionieristico di Bettio (1988) ha analizzato le determinanti della divisione sessuale del lavoro e le sue implicazioni sull'occupazione e la retribuzione delle donne. Ricerche successive hanno approfondito il ruolo che gli stereotipi di genere e le politiche sociali hanno avuto nel rallentare l'accesso delle donne italiane al mercato del lavoro (Del Boca 1988; Del Boca e Giraldo 2013). Una particolare attenzione è stata dedicata alle politiche volte a favorire la conciliazione fra tempo di vita e tempo di lavoro (Del Boca e Vuri 2017), mentre un altro filone di studi si è indirizzato a esplorare i differenziali di genere nella struttura salariale (Mussida e Picchio 2014a) e le loro determinanti, come la mobilità del lavoro (Del Bono e Vuri 2011) e l'istruzione (Addabbo e Favaro 2011; Mussida e Picchio 2014b). Una recente ricerca di Mancini (2018) ha presentato una nuova serie storica aggiornata della partecipazione delle donne al mercato del lavoro in Italia dall'Unità nazionale a oggi, che corregge le stime derivanti dai censimenti usando sia dati aggregati che microdati, come quelli ricavati dai bilanci di famiglia. Solo di recente sono stati pubblicati dei lavori che presentano una evidenza quantitativa in chiave storica sul ruolo delle donne in ambiti che non siano quelli dell'economia del lavoro e della storia del lavoro. Così, Bertocchi e Bozzano (2015) hanno indagato i differenziali di genere nei livelli di istruzio-*

risalto è stato posto all'analisi del ruolo delle donne nel contesto imprenditoriale, tanto che «*gli unici studi sulla storia dell'imprenditoria femminile in Italia rimangono così alcuni lavori di Castagnoli (2007a; 2007b; 2013). Si tratta di indagini qualitative basate su un numero molto limitato di biografie di imprenditrici, mentre non si dispone di analisi quantitative e di lavori comparativi con gli imprenditori uomini. Così, l'imprenditoria femminile rimane ancora poco conosciuta*»<sup>35</sup>.

Possiamo allora osservare che il legislatore nazionale dedica specifica attenzione alle donne imprenditrici attraverso l'emanazione di alcune leggi, ed in particolare tra esse un ruolo centrale è stato ricoperto dalla legge n. 215 del 25 febbraio 1992, intitolata *Azioni positive per l'imprenditoria femminile*<sup>36</sup>.

La legge n. 215 rappresenta «*sotto un certo aspetto, la continuazione degli strumenti legislativi volti ad incrementare ed a sostenere il ruolo delle donne titolari di imprese artigiane e di imprese minori. Invero la definizione di imprenditore artigiano, di cui all'art. 2 della legge quadro per l'artigianato 8 agosto 1985, n. 433 attraverso le locuzioni "esercizio personale e professionale in qualità di titolare dell'attività di direzione e gestione" di un'impresa (qualifica come artigiana) nonché "di partecipazione al processo produttivo" (specialmente se si tiene presente che detta partecipazione può anche non essere manuale, ma deve rappresentare comunque la misura prevalente dell'attività lavorativa professionalmente svolta dal predetto titolare) ha spronato la donna ad assumere veste di titolare dell'impresa. Altro*

---

*ne nelle regioni italiane dall'Unificazione in poi, mentre Ciccarelli e Weisdorf (2016) hanno spinto l'analisi ancora più indietro nel tempo e hanno costruito una serie dei tassi di alfabetizzazione degli uomini e delle donne italiane a livello provinciale che copre il periodo dal 1821 al 1911».*

<sup>35</sup> A. RINALDI-G. TAGLIAZUCCHI, *L'imprenditoria femminile in Italia. Le Cavaliere del Lavoro*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, 2019, n. 3, p. 415. Osserva M. FORTINO, *Parità dei sessi*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1981, p. 704, che il principio di parità dei sessi «*potrebbe essere interamente desunto dall'art. 3 che, non ponendosi come un'illuministica affermazione di principio, offre gli strumenti per tacciare di incostituzionalità ogni norma discriminatrice e per attuare una politica legislativa che tenga conto dei fattori reali di diseguaglianza che pesano da sempre sulla donna*».

<sup>36</sup> Sottolinea G. MONTELLA, *Pari opportunità*, in *Digesto*, 2008, come «*in tema di incentivazione dell'imprenditorialità femminile, l'Italia abbia il merito di essere stata tra i primi Paesi dell'Unione europea ad approvare una legge con la quale si concedevano incentivi per fondare imprese nel settore del commercio, dell'artigianato, della piccola industria, nel caso in cui il 60% della forza lavoro fosse rappresentata da donne*». La legge n. 215 è stata abrogata dall'art. 57, del D. Lgs. 11 aprile 2006, n. 198, ad eccezione degli articoli 10, comma 6, 12 e 13. Successivamente il comma 6 dell'art. 10 è stato abrogato dall'art. 4, del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 101.



*stimolo alla medesima donna “imprenditrice” è dato dalle disposizioni di cui all’art. 1 della L. 5 ottobre 1991, n. 317 sugli interventi per l’innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese»<sup>37</sup>.*

La legge n. 215 esplicitamente mirava «a promuovere l’uguaglianza sostanziale e le pari opportunità per uomini e donne nell’attività economica e imprenditoriale»<sup>38-39</sup>, e a questo scopo poneva in essere specifiche azioni positive dirette a «a) favorire la creazione e lo sviluppo dell’imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa; b) promuovere la formazione imprenditoriale e qualificare la professionalità delle donne imprenditrici; c) agevolare l’accesso al credito per le imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile; d) favorire la qualificazione imprenditoriale e la gestione delle imprese familiari da parte delle donne; e) promuovere la presenza delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi»<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni sulle azioni positive per l’imprenditoria femminile previste dalla l. 25 febbraio 1992 n. 215 (entrata in vigore il 22 marzo 1992)*, in *Il Consiglio di Stato*, 1992, n. 10, pt. 2, p. 1593.

<sup>38</sup> Art. 1, comma 1, della legge n. 215 del 25 febbraio 1992, abrogata dall’art. 57, del D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198.

<sup>39</sup> Pare opportuno evidenziare come sia possibile pervenire ad una lettura in parallelo dei primi articoli della legge n. 215 e della legge del 10 aprile 1991, n. 125 che definisce, invece, *Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*, in favore, quindi, delle lavoratrici dipendenti. L’art. 1 della legge n. 125 del 1991, infatti, stabiliva al comma 1 che «le disposizioni contenute nella presente legge hanno lo scopo di favorire l’occupazione femminile e di realizzare l’uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro, anche mediante l’adozione di misure, denominate azioni positive per le donne, al fine di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità». Il successivo comma 2 specificava poi che «le azioni positive di cui al comma 1 hanno in particolare lo scopo di: a) eliminare le disparità di fatto di cui le donne sono oggetto nella formazione scolastica e professionale, nell’accesso al lavoro, nella progressione di carriera, nella vita lavorativa e nei periodi di mobilità; b) favorire la diversificazione delle scelte professionali delle donne in particolare attraverso l’orientamento scolastico e professionale e gli strumenti della formazione; favorire l’accesso al lavoro autonomo e alla formazione imprenditoriale e la qualificazione professionale delle lavoratrici autonome e delle imprenditrici; c) superare condizioni, organizzazione e distribuzione del lavoro che provocano effetti diversi, a seconda del sesso, nei confronti dei dipendenti con pregiudizio nella formazione, nell’avanzamento professionale e di carriera ovvero nel trattamento economico e retributivo; d) promuovere l’inserimento delle donne nelle attività, nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate e in particolare nei settori tecnologicamente avanzati ed ai livelli di responsabilità; e) favorire, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l’equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi».

<sup>40</sup> Art. 1, comma 2, della legge n. 215 del 25 febbraio 1992, abrogata dall’art. 57, del D.Lgs.

Le diverse figure imprenditoriali che potevano accedere ai benefici previsti dalla legge erano identificate nell'art. 2, e specificamente: «a) le società cooperative e le società di persone, costituite in misura non inferiore al 60 per cento da donne, le società di capitali le cui quote di partecipazione spettino in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne, nonché le imprese individuali gestite da donne, che operino nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi; b) le imprese, o i loro consorzi, le associazioni, gli enti, le società di promozione imprenditoriale anche a capitale misto pubblico e privato, i centri di formazione e gli ordini professionali che promuovono corsi di formazione imprenditoriale o servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale riservati per una quota non inferiore al 70 per cento a donne».

Sebbene tale legge abbia rappresentato un importante strumento di promozione economica, essa ebbe «un avvio difficile e lento. È solo nel 1997, a distanza di cinque anni esatti, che si arriva alla emanazione del regolamento di attuazione. La prima barriera si deve all'intervento della Commissione Europea nel settembre 1992. L'apertura di una procedura di infrazione nella concessione di aiuti nazionali si è chiusa il 16 giugno dell'anno successivo a seguito dell'impegno ad apportare alcune modifiche: le agevolazioni sarebbero state destinate solo alle piccole imprese, secondo la nozione comunitaria, e modulate territorialmente»<sup>41</sup>.

La legge n. 215 «segna il debutto delle azioni positive nella giurisprudenza della Corte costituzionale»<sup>42</sup> attraverso la sentenza del 26 marzo

---

11 aprile 2006, n. 198. Più nel dettaglio la legge prevedeva, a norma dell'art. 3, l'istituzione di un Fondo denominato *Fondo nazionale per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile*, nonché, *Incentivazioni per la promozione di nuove imprenditorialità femminili e per l'acquisizione di servizi reali* (art. 4), crediti di imposta (art. 5) e finanziamenti agevolati (art. 8) che potevano essere assistiti da una garanzia integrativa (art. 9). La legge n. 215 prevedeva altresì l'istituzione di uno specifico Comitato denominato *Comitato per l'imprenditoria femminile* (art. 10), con compiti «di indirizzo e di programmazione generale in ordine agli interventi previsti dalla presente legge», ed anche di promozione dello studio, della ricerca e dell'informazione connesse all'imprenditorialità femminile (art. 10, comma 4). Tale Comitato era composto «dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato o, per sua delega, da un Sottosegretario di Stato, con funzioni di Presidente, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste, dal Ministro del tesoro, o da loro delegati; da una Rappresentante degli istituti di credito, da una Rappresentante per ciascuna delle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale della cooperazione, della piccola industria, del commercio, dell'artigianato, dell'agricoltura, del turismo e dei servizi» (art. 10, comma 1).

<sup>41</sup> D. GOTTARDI, *Imprenditoria femminile*, in *Digesto*, 2000.

<sup>42</sup> M. ANIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, n. 2, p. 891.

1993, n. 109, emessa a seguito dei ricorsi presentati dalla Provincia autonoma di Trento e della Regione Lombardia, ove si specifica che *«la competenza a disporre tali azioni positive, essendo finalizzata alla realizzazione, necessariamente uniforme in tutto il territorio nazionale, di un valore costituzionale primario quale la “pari dignità sociale” (che si traduce nel caso nella “eguaglianza effettiva delle donne e degli uomini nel capo dell’imprenditoria”), è da ritenere di spettanza statale; poiché però il suo esercizio può interferire sullo svolgimento di competenze delle Regioni nelle materie loro attribuite, la relativa disciplina non può essere disgiunta dalla previsione di adeguati strumenti di collaborazione tra autorità centrali e autorità locali»*<sup>43</sup>. Per tale ragione la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale della disposizione *«nella parte in cui non prevede un meccanismo di cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome in relazione all’esercizio del potere del Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato concernente la concessione delle agevolazioni alle imprese condotte da donne o a prevalente partecipazione femminile allorché queste ultime operino nell’ambito dei settori materiali affidati alle competenze delle regioni e delle province autonome»*<sup>44</sup>.

La sentenza n. 109 della Corte Costituzionale offre altresì interessanti spunti di riflessione in tema di azioni positive soprattutto allorché evidenza come la legge n. 215 ponga in essere *«interventi di carattere positivo diretti a colmare o, comunque, ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che, a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata per il dominio di determinati comportamenti sociali e modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell’occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente d’azienda»*<sup>45</sup>; nel settore imprenditoriale, in particolare, si riscontra *«un manifesto squilibrio a danno dei soggetti di sesso femminile»*<sup>46</sup>.

Le azioni positive che vengono definite nella legge *de qua* rappresentano, secondo la Corte Costituzionale, *«il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell’autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate – fondamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (ses-*

---

<sup>43</sup> A. ANZON, *L’additiva “di principio” nei giudizi in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, n. 2, p. 890.

<sup>44</sup> Sentenza della Corte Costituzione n. 109, del 26 marzo 1993.

<sup>45</sup> Sentenza della Corte Costituzione n. 109, del 26 marzo 1993, Considerato in diritto, n. 2.2.

<sup>46</sup> Sentenza della Corte Costituzione n. 109, del 26 marzo 1993, Considerato in diritto, n. 2.2.

so, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) – al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico. Nel caso di specie, le “azioni positive” disciplinate dalle disposizioni impugnate sono dirette a superare il rischio che diversità di carattere naturale o biologico si trasformino arbitrariamente in discriminazioni di destino sociale»<sup>47</sup>.

Pare poi opportuno sottolineare che nelle azioni positive si identificano «strumenti “progressivi”, che possono arrivare a livelli molto vicini (o persino corrispondenti) all’attribuzione del risultato o dell’utilità: è un diritto apertamente “diseguale”, che persegue obiettivi di eguaglianza sostanziale, di contrasto a discriminazioni radicate nella struttura economico-sociale, più ancora che in quella giuridica»<sup>48</sup>.

Le azioni positive, infatti, «in quanto strumenti per la realizzazione di pari opportunità tra uomini e donne, hanno un raggio d’azione, per così dire, “in espansione”: ad esse è, infatti, possibile ricorrere per rimuovere tutti quei fattori che condizionano in senso sfavorevole la vita (professionale, ma non solo) delle donne. La loro “potenzialità applicativa” è tale da poter coinvolgere tutti quegli aspetti della vita associata, con riferimento ai quali è dato riscontrare una situazione di disparità sostanziale e di disagio per le donne»<sup>49</sup>.

La dottrina giuridica ha, sul punto, sottolineato che il nodo della decisione sia da ricondursi all’opposizione fra i due tipi di eguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione, per cui «l’antitesi sta tutta fra l’eguaglianza che tratta gli uomini ad equals (come se lo fossero) e l’eguaglianza che li tratta equally. La prima (l’eguaglianza formale) è eguaglianza nel punto di partenza, e in quanto tale ha di mira un individuo astratto e indifferenziato (“tutti i cittadini”, come recita il primo comma dell’art. 3): all’interno di questa concezione la distinzione sessuale non riveste dunque alcun rilievo giuridico, ed anzi è fatto esplicito divieto di discriminazione in base al sesso. La seconda (l’eguaglianza sostanziale) è invece eguaglianza nel punto di arrivo (non a caso la legge denunziata si prefigge d’innalzare la rappresentanza femminile nel campo dell’imprenditoria), sicché il suo oggetto non è

---

<sup>47</sup> Sentenza della Corte Costituzione n. 109, del 26 marzo 1993, Considerato in diritto, n. 2.2.

<sup>48</sup> A. D’ALOIA, *Eguaglianza, paradigmi e adattamenti di un principio “sconfinato”*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 4, p. 46. Si rinvia altresì a A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002.

<sup>49</sup> E. OLIVITO, *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Politica del diritto*, 2002, n. 2, p. 247.

*più l'ideale generalità degli individui bensì uomini e donne in carne ed ossa, con le loro lotte e divisioni e differenze: l'eguaglianza sostanziale è eguaglianza fra gruppi, e in questo quadro può ben ammettersi che la categoria più svantaggiata (il genere femminile) riceva un trattamento di favore (preferential treatment)»<sup>50</sup>.*

Forme di *preferential treatments* non sempre sono accolte dai destinatari con soddisfazione, e ciò per diversi motivi, in quanto «*i trattamenti preferenziali potrebbero aumentare il sentimento di inferiorità nei confronti di chi non ne usufruisse, ottenendo “il risultato tipico di ogni politica paternalistica e assistenziale, ossia la costruzione di rigide gabbie sociali”; in secondo luogo, è insito in ogni azione positiva il rischio che si possa tradurre in una politica di privilegio o in un odioso privilegio o in una discriminazione al contrario, e questo potrebbe provocare un risentimento sociale, o comunque aumentare il tasso di intolleranza nei confronti dei più deboli, piuttosto che diminuirlo; infine, le affermative actions contrasterebbero con l'obiezione meritocratica, “ossia l'accusa d'abbassare il tasso d'efficienza del sistema, mettendo quindi a repentaglio il valore che l'ordinamento costituzionale italiano protegge attraverso l'art. 97 (per quanto riguarda l'organizzazione amministrativa), ovvero anche attraverso l'art. 34, terzo comma (circa l'accesso dei «meritevoli» (e dei capaci) all'istruzione superiore): si tratta insomma del sospetto verso la reverse discrimination, verso ogni vincolo che impedisca l'affermazione sociale dei migliori”»<sup>51</sup>.*

La dottrina evidenzia in proposito che l'espressione *affirmative action* ha primariamente «*origine in una legge statunitense del 1935 inquadrata nel diritto del lavoro, ma acquista il significato specifico di policy (di politica pubblica) nel contesto della risposta giuridica alle proteste condotte dalla popolazione afro-americana e da altre minoranze e movimenti di contestazione sociale ai quali si è già fatto riferimento parlando dell'origine del diritto antidiscriminatorio»<sup>52</sup>.*

---

<sup>50</sup> M. AINIS, *L'eccezione e la sua regola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, n. 2, p. 892.

<sup>51</sup> R. CARIDÀ, *Il principio di pari opportunità tra Costituzione, norme ordinarie e giurisprudenza. La disciplina costituzionale e le azioni positive*, in *GiustAmm.it*, 2015, n. 9, p. 5, e bibliografia ivi citata cui si rinvia. Ricorda I. DE CESARE, *Nessuna breccia nel “soffitto di cristallo”*: il rinnovo della legge Golfo-Mosca, in *Federalismi.it*, 2021, n. 8, p. 42, che «*vi è chi distingue tra azioni positive e norme antidiscriminatorie: le prime comporterebbero l'adozione di previsioni normative differenziate per favorire categorie sociali svantaggiate, le seconde sarebbero volte “solo” a garantire pari opportunità ai due sessi, senza alcun risultato predeterminato».*

<sup>52</sup> M. A. BARRERE UNZUETA, *Diritto antidiscriminatorio, femminismo e multiculturali-*

Attuate in un primo momento «*in campo socio-economico e successivamente esteso nell'ambito delle condizioni personali*», le azioni positive «*sul finire degli anni Settanta furono estese ad altre etnie minoritarie, alle donne, ai veterani della guerra del Vietnam, ai cittadini diversamente abili "in nome dell'equità, furono quindi progettate misure in grado di ricompensare le categorie più deboli dalle ingiustizie sofferte nel passato: e il mezzo prescelto consistette nell'adozione di preferential treatments – specie nel campo delle assunzioni e dell'accesso all'istruzione superiore – che in conclusione si tradussero in vere e proprie discriminazioni "alla rovescia" (reverse discrimination)*». Il dibattito statunitense intorno alle azioni positive, incentrato sui sistemi per quotas (riserva di quote rigide di posti per riequilibrare la rappresentanza delle categorie più svantaggiate) o per goals (tendenti ad attribuire un punteggio maggiore ai componenti delle categorie in questione, senza compromettere il diritto di ogni candidato a concorrere per tutti i posti disponibili), ha visto la Corte Suprema applicare il sistema per goals, pur precisandone forme, condizioni e limiti»<sup>53</sup>.

Nell'ordinamento giuridico nazionale «*ancor oggi, quando parliamo di*

---

*smo. Il principio d'uguaglianza di donne e uomini come strategia per una rilettura giuridica, in Ragion pratica, 2014, n. 2, p. 376, che prosegue osservando che «per quel che riguarda il comportamento dell'Amministrazione statunitense, l'azione affermativa inizia con un elenco di Ordini esecutivi dei Presidenti Kennedy (1961) e Johnson (1965) in cui, mediante la tecnica della motivazione indiretta, si costringono le aziende che abbiano intenzione di formalizzare contratti con la pubblica amministrazione, a portare avanti progetti di integrazione delle minoranze. In generale, questo carattere integrazionista (e di assimilazione) perdura ancora, così come perdura la sua concezione di tecnica di motivazione indiretta e la fluttuazione della definizione (che in molti casi, dipende sospettosamente dalla composizione politica dei Tribunali) di ciò che è considerato azione positiva legittima o illegittima. Ma ora è importante sottolineare che ciò che si intende o meno per azione positiva (cioè, la definizione che si dà all'espressione) risponde a impostazioni politiche. Questo, dalla prospettiva femminista qui difesa, implica almeno due cose. In primo luogo, una politica pubblica che affronti la disuguaglianza strutturale delle donne non può ridursi ad un atteggiamento meramente integratore né di motivazione indiretta; in secondo luogo, non è ammissibile una definizione dell'azione positiva in termini di "risarcimento di una discriminazione passata", di concessione di "vantaggi" o di "eccezioni" al principio generale d'uguaglianza, pur trattandosi di misure che mettono in discussione ciò che normalmente viene considerato "merito". È per questo che, sia per la prima considerazione (in parte realizzabile attraverso il cosiddetto mainstreaming) sia per la seconda, viene postulata l'inclusione e la teorizzazione del suddetto principio d'uguaglianza fra uomini e donne». In tema si rinvia altresì a M. AINIS, Cinque regole per le azioni positive, in Quaderni costituzionali, 1999, n. 2.*

<sup>53</sup>R. CARIDÀ, *Il principio di pari opportunità tra Costituzione, norme ordinarie e giurisprudenza. La disciplina costituzionale e le azioni positive*, in GiustAmm.it, 2015, n. 9, p. 5, e ampia bibliografia *ivi* citata cui si rinvia.

*parità, facciamo fatica a comprendere la natura paritaria della nostra Costituzione, una natura che vorrebbe evitare la parola “quota”, nata come strumento adatto a tutelare un gruppo minoritario e discriminato, quindi più debole, utilizzando invece quella di “parità” (o democrazia paritaria), dal momento che le donne non dovrebbero essere ritenute un gruppo minoritario e discriminato, costituendo il 50% circa del genere umano»<sup>54</sup>.*

### 3. LA NORMATIVA VIGENTE A FAVORE DELL’IMPRENDITORIA FEMMINILE NELL’ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE

La citata legge n. 215, come si è anticipato, rappresenta senza dubbio un caposaldo dell’intervento pubblico dello Stato nel settore dell’imprenditoria femminile.

Più recentemente il *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*<sup>55</sup>, contenuto nel D. Lgs. n. 198 dell’11 aprile 2006 e s.m.i (che a norma dell’art. 57 abroga la legge n. 215) perviene alla definizione di un nuovo *framework* giuridico anche con riferimento all’imprenditoria femminile<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup>M. D’AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in AA. VV., *I primi 50 anni delle donne in magistratura: quali prospettive per il futuro. La violenza di genere nella società attuale*, Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura, 2014, p. 139.

<sup>55</sup>Il *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna* venne emanato in attuazione dell’art. 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246, che disponeva il *Riassetto normativo in materia di pari opportunità*, stabilendo che «il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità, secondo i principi, i criteri direttivi e le procedure di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) individuazione di strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, in particolare per cause direttamente o indirettamente fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l’età e l’orientamento sessuale, anche al fine di realizzare uno strumento coordinato per il raggiungimento degli obiettivi di pari opportunità previsti in sede di Unione europea e nel rispetto dell’articolo 117 della Costituzione; b) adeguamento e semplificazione del linguaggio normativo anche attraverso la rimozione di sovrapposizioni e duplicazioni».

<sup>56</sup>Si ricorda la sentenza della Corte Costituzionale del 20 aprile 2018, n. 83, emessa relativamente alla legittimità costituzionale degli artt. 79, comma 1, e 83 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, ove la Corte afferma che «nel caso di specie, la legge 25 febbraio 1992, n. 215 (*Azioni positive per l’imprenditoria femminile*) – le cui previsioni sono nel frattempo confluite negli artt. 52-55 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

In relazione alla specifica tematica oggetto del nostro studio l'art. 27 del Codice definisce espliciti *Divieti di discriminazione nell'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e nelle condizioni di lavoro*, sancendo, così, il divieto di «qualsiasi discriminazione per quanto riguarda l'accesso al lavoro, in forma subordinata, autonoma o in qualsiasi altra forma, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione, nonché la promozione, indipendentemente dalle modalità di assunzione e qualunque sia il settore o il ramo di attività, a tutti i livelli della gerarchia professionale, anche per quanto riguarda la creazione, la fornitura di attrezzature o l'ampliamento di un'impresa o l'avvio o l'ampliamento di ogni altra forma di attività autonoma»<sup>57</sup>.

All'interno del Codice le “Azioni positive per l'imprenditoria femminile” sono disciplinate dagli artt. 52, 53, 54 e 55, del Titolo II, dedicato alle “Pari opportunità nell'esercizio dell'attività d'impresa”.

L'art. 52 definisce, anzitutto, i “Principi in materia di azioni positive per l'imprenditoria femminile”, volti a “promuovere l'uguaglianza sostanziale e le pari opportunità tra uomini e donne nell'attività economica e imprenditoriale”, che segnatamente sono «diretti a: a) favorire la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa; b) promuovere la formazione imprenditoriale e qualificare la professionalità delle donne imprenditrici; c) agevolare l'accesso al credito per le imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile; d) favorire la qualifica-

---

(Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246) – prevede misure di agevolazione economica, consistenti in contributi in conto capitale per l'acquisizione di impianti e servizi che vogliono favorire lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, promuovendone la presenza anche nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi. L'intervento statale è dunque diretto a sostenere il livello degli investimenti (che si assume non ottimale) di una particolare categoria di operatori professionali, accrescendo in tal modo la competitività complessiva del sistema. La finalità di stimolare l'espansione in tutti i segmenti di mercato delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile, e l'ammontare delle risorse impiegate rappresentano sicuri elementi sintomatici del livello nazionale dello strumento normativo in esame, che deve essere pertanto ricondotto alla materia «tutela della concorrenza», intesa nell'anzidetto profilo dinamico e promozionale. Tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012; da ultimo, sentenza n. 165 del 2014), si deve concludere nel senso che era precluso alla Regione Veneto di introdurre una disciplina derogatoria della regola statale – dettata dall'art. 20 del d.P.R. n. 314 del 2000 – secondo cui le agevolazioni concesse devono essere revocate in seguito al venir meno di uno o più dei requisiti prescritti» (Considerato in diritto n. 1.4).

<sup>57</sup> Art. 27, comma 1, del D. Lgs. n. 198 dell'11 aprile 2006, *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*.



zione imprenditoriale e la gestione delle imprese familiari da parte delle donne; e) promuovere la presenza delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi».

Il successivo art. 53 identifica, invece, i destinatari di tali azioni positive: anzitutto «le società cooperative e le società di persone, costituite in misura non inferiore al 60 per cento da donne, le società di capitali le cui quote di partecipazione spettino in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne, nonché le imprese individuali gestite da donne, che operino nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi»<sup>58</sup>, ed ulteriormente «le imprese, o i loro consorzi, le associazioni, gli enti, le società di promozione imprenditoriale anche a capitale misto pubblico e privato, i centri di formazione e gli ordini professionali che promuovono corsi di formazione imprenditoriale o servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale riservati per una quota non inferiore al settanta per cento a donne»<sup>59</sup>.

L'art. 54 prevede poi specifiche agevolazioni a cui tali soggetti possono accedere a valere sul Fondo nazionale per l'imprenditoria femminile, mentre l'art. 55 attribuisce al Ministro dello sviluppo economico il compito di verificare «lo stato di attuazione dei principi di cui al presente capo, presentando a tale fine una Relazione annuale al Parlamento».

Tale quadro normativo viene integrato nel corso del tempo con l'emanazione della legge n. 180 del'11 novembre 2011, intitolata «Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese»<sup>60-61</sup>, che mira a valoriz-

<sup>58</sup> Art. 53, comma 1, lett. a), del D. Lgs. n. 198 dell'11 aprile 2006, *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*.

<sup>59</sup> Art. 27, comma 1, lett. b), del D. Lgs. n. 198 dell'11 aprile 2006, *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*.

<sup>60</sup> In tema si rinvia a M. DI SARLI, *Norme per la tutela della libertà d'impresa Statuto delle imprese*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2011, n. 21; I. AMBROSI-M. D'AURIA, *Libertà d'impresa e statuto delle imprese: cenni in merito ai contenuti della l. n. 180/2011*, in *Famiglia, Persone e Successioni*, 2012, n. 1; F. DI CRISTINA, *Lo Statuto delle imprese: una tutela disorganica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 4; A. MASARACCHIA, *Via libera al nuovo statuto delle imprese con maggiori tutele e meno burocrazia. Si parte da uno snellimento delle norme vigenti per rilanciare produzione nazionale e benessere* in *Guida al Diritto*, 2012, n. 6; G. TANZARELLA, *Lo Statuto delle imprese*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, n. 2.

<sup>61</sup> I principi che la legge definisce hanno lo scopo di «garantire la piena applicazione della Comunicazione della Commissione europea COM (2008) 394 definitivo, del 25 giugno 2008, recante «Una corsia preferenziale per la piccola impresa - Alla ricerca di un nuovo

zare l'iniziativa imprenditoriale riconoscendone il ruolo fondamentale per la crescita economica del Paese<sup>62</sup>, e si prefigge di favorire l'avvio di imprese femminili, che la legge n. 180 definisce come «*imprese in cui la maggioranza delle quote sia nella titolarità di donne, ovvero le imprese cooperative in cui la maggioranza delle persone sia composta da donne e le imprese individuali gestite da donne*»<sup>63</sup>.

Ulteriormente, il legislatore nazionale ha predisposto una serie di misure di sostegno per le imprese femminili prevedendo, ad esempio, «*mutui agevolati per gli investimenti, a un tasso pari a zero, della durata massima di dieci anni e di importo non superiore al 75 per cento della spesa ammissibile*»<sup>64</sup>, nonché l'accesso ad una Sezione Speciale, denominata “*Sezione speciale ‘Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari opportunità’*” del Fondo di garanzia per le PMI<sup>65</sup>.

---

*quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno “Small Business Act” per l'Europa)”*» (art. 1, comma 2 della legge 180 del 2011). Sul punto il rinvio, per tutti, è a M.A. STEFANELLI, *Il riconoscimento normativo delle piccole e medie imprese. Regole e realtà produttiva*, Padova, 2011; e più recentemente ID., *Small Business in Europa. Regolamentazione giuridica a geometria variabile*, in G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, 2021.

<sup>62</sup> L'art. 1, comma 5, della legge 180, dell'11 novembre 2021, stabilisce nel dettaglio che «*lo statuto delle imprese e dell'imprenditore, di cui alla presente legge, mira in particolare: a) al riconoscimento del contributo fondamentale delle imprese alla crescita dell'occupazione e alla prosperità economica, nonché al riconoscimento dei doveri cui l'imprenditore è tenuto ad attenersi nell'esercizio della propria attività; b) a promuovere la costruzione di un quadro normativo nonché di un contesto sociale e culturale volti a favorire lo sviluppo delle imprese anche di carattere familiare; c) a rendere più equi i sistemi sanzionatori vigenti connessi agli adempimenti a cui le imprese sono tenute nei confronti della pubblica amministrazione; d) a promuovere l'inclusione delle problematiche sociali e delle tematiche ambientali nello svolgimento delle attività delle imprese e nei loro rapporti con le parti sociali; e) a favorire l'avvio di nuove imprese, in particolare da parte dei giovani e delle donne; f) a valorizzare il potenziale di crescita, di produttività e di innovazione delle imprese, con particolare riferimento alle micro, piccole e medie imprese; g) a favorire la competitività del sistema produttivo nazionale nel contesto europeo e internazionale; h) ad adeguare l'intervento pubblico e l'attività della pubblica amministrazione alle esigenze delle micro, piccole e medie imprese nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*».

<sup>63</sup> Art. 5, comma 1, lett. l), della legge 180, dell'11 novembre 2021.

<sup>64</sup> Art. 2, comma 1 del D. Lgs. del 21 aprile 2000, n. 185, *Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144*, e s.m.i. L'art. 3, comma 1, identifica tra i soggetti beneficiari anche le imprese «*in cui la compagine societaria sia composta, per oltre la metà numerica dei soci e di quote partecipazione, da soggetti di età compresa tra i 18 ed i 35 anni ovvero da donne*».

<sup>65</sup> Il Fondo è stato istituito dell'art. 2, comma 100, lett. a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e s.m.i.

Particolare rilievo assume poi, in questo contesto, il Bilancio di genere dello Stato per l'esercizio finanziario 2020<sup>66</sup> analizza che *«nel 2020 il ricorso al Fondo di garanzia per le PMI da parte delle imprese femminili è quasi raddoppiato rispetto all'anno precedente, beneficiando del potenziamento generale del Fondo per contrastare le conseguenze della pandemia e di 5 milioni di spesa per l'anno 2020. Le operazioni registrate relative al fondo hanno superato le 26.422 unità, registrando un aumento di oltre 12 mila operazioni rispetto al 2019 (+91,1 per cento). I finanziamenti raggiungono i 2.116 milioni di euro, circa 943 milioni in più rispetto al 2019 (+80,3 per cento), e anche gli importi effettivamente garantiti dal Fondo aumentano fino a 1.745 milioni di euro nel 2020, per un aumento di 937 milioni di euro (+116 per cento)»*<sup>67</sup>.

Con specifico riferimento alle donne imprenditrici del settore dell'agricoltura più recentemente la legge di bilancio 2020 (L. 27 dicembre 2019, n. 160) all'art. 1, comma 504, ha definito l'accesso al credito da parte di imprese femminili attraverso *«la concessione di mutui a tasso zero in favore di iniziative finalizzate allo sviluppo o al consolidamento di aziende agricole condotte da imprenditrici attraverso investimenti nel settore agricolo e in quello della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli»*<sup>68</sup>.

L'art. 68, comma 9, del D. L. 25 maggio 2021, n. 73 – apportando modifiche all'art. 10-bis del D. Lgs. 21/04/2000, n. 185, *Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144* – ha esteso anche alle imprese agricole condotte da donne di qualsiasi età l'accesso a mutui agevolati a tasso zero, col fine generale di voler *«sostenere in tutto il territorio nazionale le imprese*

<sup>66</sup> Il Bilancio di genere dello Stato viene redatto ai sensi dell'art. 38-septies, comma 3-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e s.m.i.

<sup>67</sup> Bilancio di genere dello Stato per l'esercizio finanziario 2020, p. 79.

<sup>68</sup> Il decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 9 luglio 2020, intitolato *“Misure in favore dell'imprenditoria femminile in agricoltura”*, specifica che *«sono concessi mutui agevolati, a un tasso pari a zero, della durata minima di cinque anni e massima di quindici anni, comprensiva del periodo di preammortamento, e di importo non superiore a 300.000 euro e comunque non superiore al 95% delle spese ammissibili, nel rispetto dei massimali previsti dalla normativa comunitaria in termini di ESL»* (art. 3). Inoltre i *«progetti finanziabili devono perseguire almeno uno dei seguenti obiettivi: a) miglioramento del rendimento e della sostenibilità globale dell'azienda agricola mediante una riduzione dei costi di produzione o un miglioramento e riconversione della produzione e delle attività agricole connesse; b) miglioramento delle condizioni agronomiche e ambientali, di igiene e benessere degli animali purché non si tratti di investimenti realizzati per conformarsi alle norme dell'Unione europea; c) realizzazione e miglioramento delle infrastrutture connesse allo sviluppo, all'adeguamento ed alla modernizzazione dell'agricoltura»* (art. 4).

*agricole a prevalente o totale partecipazione giovanile o femminile, a favorire il ricambio generazionale in agricoltura e a sostenerne lo sviluppo attraverso migliori condizioni per l'accesso al credito»<sup>69</sup>.*

Per le imprese innovative femminili sono stati invece previsti interventi specifici per sostenere investimenti nel capitale di rischio attraverso il Fondo di sostegno al venture capital – istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 209, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 – che assegna risorse aggiuntive al Fondo da destinarsi a «*progetti di imprenditoria femminile a elevata innovazione ovvero a contenuto di innovazione tecnologica, che prevedono il rientro dell'investimento iniziale esclusivamente nel lungo periodo, realizzati entro i confini del territorio nazionale da società il cui capitale è detenuto in maggioranza da donne*»<sup>70</sup>.

Parallelamente all'analisi delle disposizioni normative volte a supportare l'imprenditoria femminile pare doveroso, nel sistema imprenditoriale nazionale, un richiamo anche al ruolo ricoperto dalle donne all'interno delle grandi imprese.

Nel contesto del diritto societario, con la precipua volontà di definire un nuovo modello di *governance* societaria orientato all'inclusione femminile<sup>71</sup>, particolare rilevanza assume la legge n. 120 del 12 luglio 2011, cosiddetta legge Golfo-Mosca<sup>72</sup>, che apportando modifiche al *Testo unico delle*

<sup>69</sup> Art. 9 del D. Lgs. 21/04/2000, n. 185, *Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144*, come modificato dall'art. 1, comma 523, lett. a), della legge del 30 dicembre 2021, n. 234, a decorrere dal 1° gennaio 2022.

<sup>70</sup> Art. 1, comma 107, della L. 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>71</sup> I dati del marzo 2022 di Unioncamere mostrano che da dicembre 2019 a dicembre 2021 il numero delle donne che ricoprono cariche imprenditoriali si è ridotto dello 0,46%; si registra un calo «*consistente soprattutto tra le socie (circa 19mila in meno) e le titolari di imprese individuali (-7mila)*. L'analisi delle differenti cariche di guida e di amministrazione svolte all'interno delle imprese (984.366 quelle ricoperte da donne a fine 2021) evidenzia che la presenza femminile tende a ridursi al salire del livello di responsabilità. Le donne presidente sono infatti 33.645. Pur aumentando del 2,03%, restano comunque solo il 18,03% del totale. Maggior incidenza hanno invece le donne vice presidente: sono 18.327, rappresentano il 26,57% del totale e sono aumentate del 3,37% da dicembre 2019. Il maggior numero di incarichi riguarda soprattutto il ruolo di consigliere (225mila, pari al 25,4% del totale, in crescita del 2,52% rispetto a dicembre 2019). Le amministratrici sono poi 38.577, pari al 22,68%, in aumento del 4,48% rispetto a due anni fa. In diminuzione invece le consigliere/amministratrici delegate: oggi sono 4.532, rappresentano il 22,74% del totale e sono diminuite del 4,77%. Per quanto riguarda gli incarichi manageriali, si assottiglia la già sparuta platea dei direttori donna: sono 480, pari al 15,62% del totale e si riducono di 61 unità».

<sup>72</sup> Vastissima la dottrina in materia; *ex multis* si ricordano R. NUNIN, *Effettività ed effica-*

disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (D. Lgs. n. 58, del 24 febbraio 1998) stabilisce la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati<sup>73</sup> ed alle «società, costituite in Italia, controllate da pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile, non quotate in mercati regolamentati»<sup>74</sup>.

La legge n. 120 utilizza l'espressione "genere meno rappresentato" per definire la presenza delle donne negli organi societari, che deve essere di almeno un terzo degli amministratori eletti<sup>75</sup> e dei membri effettivi del collegio sindacale<sup>76</sup>.

La disciplina prevista è stata recentemente ampliata in senso sia spaziale, sia temporale<sup>77</sup> ad opera della legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (Legge di Bilancio 2020), commi 302 – 305, ove viene «innalzato da 1/3 (33%) a 2/5 (40%) le quote da riservare, nei consigli di amministrazione e nei collegi sindacali delle società quotate in borsa e nelle società a controllo pubblico, al genere meno rappresentato (estensione spaziale)», e amplia «il vigore della riserva da 3 a 6 mandati consecutivi (estensione temporale)»<sup>78</sup>.

---

*cia dei sistemi di quote riservate nei "boards". L'applicazione della l. n. 120/11, in Il Lavoro nella giurisprudenza, 2014, n. 7; J. DAGNES, La rappresentanza di genere nei CdA [Consigli di amministrazione] italiani: una prospettiva sociologica, in Giurisprudenza italiana, 2015, n. 10; G.M. CAVALLETTO-M. OLAGNERO, Lavoro è potere? Segregazione occupazionale e "leadership" femminile, in Giurisprudenza italiana, 2015, n. 10; V. TANCIONI, Cosa è cambiato nelle società con l'introduzione delle quote rosa nei consigli di amministrazione, in Corriere tributario, 2015, n. 21; M. BROLLO, Le "quote di genere" negli organi di governo delle società: dalle norme agli strumenti, in Labor, 2016, n. 5-6; M. SARALE, Quote di genere e sistema monistico: precisazioni e omissioni nella legge Golfo Mosca, in Analisi Giuridica dell'Economia, 2016, n. 1.*

E. DESANA, *La legge n. 120 del 2011: luci, ombre e spunti di riflessione*, in *Rivista di diritto societario*, 2017, n. 2.

<sup>73</sup> La legge modifica gli artt. 147-ter, 147-quater e 148 del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (d. lgs. n. 58 del 24 febbraio 1998).

<sup>74</sup> Art. 3, comma 1, della L. n. 120 del 12 luglio 2011. Si rinvia al D.P.R. 30/11/2012, n. 251, recante il Regolamento concernente la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo nelle società, costituite in Italia, controllate da pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile, non quotate in mercati regolamentati, in attuazione dell'articolo 3, comma 2, della legge 12 luglio 2011, n. 120.

<sup>75</sup> Art. 1, comma 1, della L. n. 120 del 12 luglio 2011.

<sup>76</sup> Art. 1, comma 3, della L. n. 120 del 12 luglio 2011.

<sup>77</sup> Cfr. I. DE CESARE, *Nessuna breccia nel "soffitto di cristallo": il rinnovo della legge Golfo-Mosca*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 8, p. 35.

<sup>78</sup> I. DE CESARE, *Nessuna breccia nel "soffitto di cristallo": il rinnovo della legge Golfo-Mosca*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 8, p. 36; l'A. osserva che «al 1° gennaio 2011 - anno di

La legge, peraltro, affida alla Consob sia poteri di vigilanza<sup>79</sup> sia il compito di comunicare annualmente «al Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri gli esiti delle verifiche sull'attuazione»<sup>80</sup>.

Si giunge in questo modo a definire una deroga «al principio di uguaglianza formale, per promuovere l'obiettivo di quella sostanziale, nel momento in cui definisce una quota di presenza necessaria di un genere direttamente all'interno dell'organo sociale. Si va in questo caso ben oltre la parità dei punti di partenza di tutti i generi, creandosi piuttosto le condizioni per il risultato dell'effettiva presenza di un genere – il meno rappresentato – nell'organo: qualora il risultato non sia raggiunto, la circostanza può dare luogo addirittura a sanzioni»<sup>81</sup>.

---

adozione della Golfo-Mosca - l'86,8% delle società quotate aveva meno del 20% di presenze femminili negli organi sociali e il 68,2% delle stesse oscillava tra meno del 10% di presenze e zero (29,9 %). Dalla sua adozione, la l. n. 120/2011 ha prodotto senz'altro effetti favorevoli. Da quanto emerso dal rapporto Cerved - Fondazione Marisa Bellisario 2020, presentato in Senato il 17 febbraio 2020, le donne nei CdA delle società quotate sono salite al 36,3%, mentre nelle società a controllo pubblico, pur aumentato, il dato è rimasto inferiore al 30%, registrandosi nel 2019 solo il 28,4% di presenza femminile».

<sup>79</sup> La legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (Legge di Bilancio 2020), al comma 303, specifica che «qualora la composizione del collegio sindacale risultante dall'elezione non rispetti il criterio di riparto previsto dal presente comma, la Consob diffida la società interessata affinché si adegui a tale criterio entro il termine massimo di quattro mesi dalla diffida. In caso di inottemperanza alla diffida, la Consob applica una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20.000 a euro 200.000 e fissa un nuovo termine di tre mesi ad adempiere. In caso di ulteriore inottemperanza rispetto a tale nuova diffida, i componenti eletti decadono dalla carica. La Consob statuisce in ordine alla violazione, all'applicazione ed al rispetto delle disposizioni in materia di quota di genere, anche con riferimento alla fase istruttoria e alle procedure da adottare, in base a proprio regolamento da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni recate dal presente comma».

<sup>80</sup> Comma 305 della legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (Legge di Bilancio 2020).

<sup>81</sup> C. BUZZACCHI, *Il rilancio delle quote di genere della legge Golfo-Mosca: il vincolo giuridico per la promozione di un modello culturale*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 21, p. 39, che analizza come «quella della legge Golfo-Mosca costituisce dunque un'azione positiva vera e propria, e anche di forte incisività, posto che punta a determinare un risultato pre-stabilito. Se si considera che la Corte costituzionale – ma anche la Corte di Giustizia – ha sempre ritenuto da evitare azioni positive forti, ritenendo ammissibili solo quelle idonee a garantire parità di chances fra gli individui, può comprendersi la portata di innovazione e l'ambizioso orizzonte del quadro di regole del 2011, e ancora di più della sua novella, che ha ulteriormente rafforzato il risultato»; l'A. ricorda sul punto lo studio di C. SICCARDI, *Le quote di genere nei consigli di amministrazione delle società: problematiche costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 3; G. OLIVIERO, *Lavoro femminile e quote riservate*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1997, n. 1; M.V. BALLESTRERO, *Azioni positive e quote nel giudizio di due autorevoli Corti*, in S. SCARPONI (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di quote al vaglio di legitti-*

In tema si richiama il Rapporto dell'*Osservatorio interistituzionale sulla partecipazione femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società italiane*<sup>82</sup>, redatto dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, da Consob e da Banca d'Italia, intitolato *La partecipazione femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società italiane*, dell'8 marzo 2021, ravvisa nel «*gender balance un ulteriore presidio volto ad assicurare la più generale diversity nella composizione degli organi, che deve riguardare anche aspetti ulteriori come le competenze, l'età o la provenienza geografica dei componenti; ciò nel presupposto che l'interazione di esponenti con profili differenti tra loro contribuisca ad assicurare pluralità di approcci e prospettive nell'analisi dei problemi e nell'assunzione delle decisioni nonché maggiore dibattito critico nel board contrastando così il rischio di comportamenti di mero allineamento a posizioni prevalenti, interne o esterne alla banca (fenomeno noto come 'mentalità di gruppo' o groupthinking)*»<sup>83</sup>.

Il *gender balance* non rappresenta, in altri termini, la semplice espressione della presenza del genere meno rappresentato, ma pare piuttosto sottendere una eterogeneità della composizione degli organi che mira alla inclusione di molteplici competenze, potendosi più nel dettaglio analizzare gli effetti sulle *performance* economiche, nonché sull'orientamento al rischio che caratterizza le società<sup>84</sup>.

---

mità, Trento, 1997; M. BARBERA, *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999.

<sup>82</sup> Si ricorda che il Protocollo d'intesa per l'istituzione di un *Osservatorio interistituzionale sulla partecipazione femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società italiane*, è stato firmato il 22 novembre 2018, e prevede che l'Osservatorio abbia una durata di cinque anni, a decorrere dal 1° gennaio 2019 (art. 6). Più precisamente l'art. 2 del Protocollo stabilisce che l'Osservatorio «– definisce le linee di indirizzo per lo svolgimento, a cura del DPO, di analisi periodiche aventi carattere scientifico, sulla presenza femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società di capitali italiane e divulga i relativi risultati, almeno con cadenza annuale; – promuove attività volte a valorizzare la presenza femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società di capitali italiane».

<sup>83</sup> Osservatorio interistituzionale sulla partecipazione femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società italiane, Rapporto *La partecipazione femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società italiane*, 2021, p. 10.

<sup>84</sup> E. LAFUENTE-Y. VAILLANT, *Balance rather than critical mass or tokenism. Gender diversity, leadership and performance in financial firms*, in *International Journal of Manpower*, 2019, n. 5, p. 895, che ricordano che «gender diversity in boardrooms has increasingly drawn scholarly and policy-making attention (see, e.g. Adams et al., 2015; Joecks et al., 2013; Konrad et al., 2008; Terjesen et al., 2009). The debate was fuelled in 2006 by the obligatory introduction of a 40 percent quota of female directors in Norwegian listed companies (the law took force in 2006 and businesses were given two years to adjust: in April 2008 the Norwegian government announced full compliance). Following the spirit of this law,

Recenti studi economici in tema hanno, infatti, sottolineato che «*prior research has emphasized the role of a critical mass of women on the board to materialize the potentially positive effects of a more diverse board (e.g. Konrad et al., 2008; Torchia et al., 2011; Joecks et al., 2013). The results not only constitute a clear case against tokenism on boards, but also reveal that superior economic performance is achieved primarily by firms with a gender-balanced board. Additionally, the evidence suggests the presence of different risk management practices in gender balanced boards, which supports prior findings suggesting that women have different risk perceptions that influence their managerial decision making (Eckel and Grossman, 2008; Bellucci et al., 2010)*»<sup>85</sup>; emerge che «*gender-balanced board translates in superior economic performance*»<sup>86</sup>.

Al contempo pari interesse riveste la relazione esistente tra *board gender diversity* e *intellectual capital (IC)*, relazione caratterizzata da un trend positivo, cosicché «*gender-diverse boards devise favourable policies for leveraging and efficient use of intellectual resources – which is an important driver of value creation and competitive advantage for firms in the knowledge-economy era. Therefore, firms could appoint more female directors to boards in order to efficiently manage IC resources*»<sup>87</sup>.

L'intervento legislativo volto a supportare la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile trova recentemente riferimento anche a livello regionale all'interno di specifiche politiche territoriali.

Tali disposizioni normative riaffermano la necessità di ulteriori misure volte a evitare o a compensare gli svantaggi nell'accesso al contesto imprenditoriale da parte delle donne; infatti, nel tempo si sono susseguite «*numerose leggi regionali in materia di imprenditoria femminile che hanno ampliato la tipologia degli interventi da sostenere, ma si può dire che l'azione nel suo complesso si è dimostrata poco efficace a causa della esiguità delle risorse*

---

*other developed countries – e.g. Belgium, France, Iceland, Italy, the Netherlands and Spain – have enacted similar (softer) regulatory frameworks».*

<sup>85</sup> E. LAFUENTE-Y. VAILLANT, *Balance rather than critical mass or tokenism. Gender diversity, leadership and performance in financial firms*, in *International Journal of Manpower*, 2019, n. 5, p. 907.

<sup>86</sup> E. LAFUENTE-Y. VAILLANT, *Balance rather than critical mass or tokenism*, cit., p. 907. Nella stessa direzione si veda anche il più recente studio di A. PÉRILLEUX-A. SZAFARZ, *Women in the boardroom: a bottom-up approach to the trickle-down effect*, in *Small Business Economics*, 2022, n. 4.

<sup>87</sup> M. NADEEM-B.F. MUHAMMAD-A. AHMED, *Does female representation on corporate boards improve intellectual capital efficiency?*, in *Journal of Intellectual Capital*, 2019, n. 5, p. 696.



*finanziarie e della scarsa conoscenza da parte delle potenziali beneficiarie delle opportunità esistenti sia a livello nazionale che regionale»<sup>88</sup>.*

Unicamente a titolo esemplificativo si richiama la recente Delibera della Giunta Regionale Emilia-Romagna n. 935, del 21 giugno 2021, che istituisce un Fondo dedicato all'imprenditoria femminile. La Delibera fa espresso riferimento alle disposizioni del *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna* (come *supra* analizzate) e agli obiettivi della legge regionale Emilia-Romagna 27 giugno 2014, n. 6, *Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere*: con particolare rinvio all'art. 31 "*Imprenditoria femminile e professioni*" e al fine di avviare, sviluppare e consolidare le attività imprenditoriali femminili, la Regione «*promuove e sostiene l'accesso al credito mediante: a) la costituzione di fondi regionali di garanzia, controgaranzia e cogaranzia; b) la concessione di contributi per l'abbattimento dei tassi di interesse praticati dal sistema finanziario e del credito; c) il sostegno all'accesso al sistema dei Consorzi fidi regionale; d) la stipula di convenzioni con il sistema finanziario e del credito, nonché ordinistico, anche per percorsi specifici di formazione e misure conciliative*».

Proprio in attuazione di tali finalità la Regione istituisce nel 2021 il "*Fondo regionale per l'imprenditoria femminile e women new deal*", finalizzato «*a favorire il consolidamento, lo sviluppo e l'avvio di attività imprenditoriali a conduzione femminile o con maggioranza dei soci donne, secondo quanto previsto dall'articolo 53 del decreto legislativo n. 198 del 2006, e promuove la presenza delle donne nelle professioni; in particolare la Regione sostiene esperienze lavorative di condivisione di un ambiente di lavoro, di beni strumentali e servizi anche tecnologici, di integrazione professionale di cooperazione fra le imprese, nell'ottica di rafforzare il protagonismo sociale delle donne*»<sup>89</sup>.

Il Fondo eroga «*contributi a fondo perduto di entità ridotta a favore di micro o piccole imprese singole (compresi consorzi, società consortili e società cooperative) aventi sede/unità locale nel territorio dell'Emilia-Romagna, con lo scopo di favorire la crescita di nuove imprese femminili, affinché diano un contributo alla creazione di opportunità imprenditoriali al femminile*»<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> C. GOLINO, *Prospettive per una nuova valorizzazione della libertà di iniziativa economica di giovani e donne nel framework legislativo europeo e nazionale*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 3, p. 26.

<sup>89</sup> Allegato A, della Delibera di Giunta Regionale Emilia-Romagna n. 935 del 21 giugno 2021, *Scheda tecnica del "Fondo regionale per l'imprenditoria femminile e women new deal" ubicate nel territorio dell'Emilia-Romagna*.

<sup>90</sup> Allegato A, della Delibera di Giunta Regionale Emilia-Romagna n. 935 del 21 giugno

Nello stesso senso, e sempre in via esemplificativa, si rinvia anche alla delibera della Giunta regionale della Regione Veneto n. 60, del 26 gennaio 2021, che approva il bando per *“l'erogazione di contributi alle PMI a prevalente partecipazione femminile”*<sup>91</sup>, in attuazione di quanto disposto dalla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 1, *“Interventi per la promozione di nuove imprese e di innovazione dell'imprenditoria femminile”*, caratterizzata dal fine *«di promuovere e consolidare il lavoro femminile e consentire una sua qualificata presenza sul mercato»*<sup>92</sup>; essa nello specifico *«a) promuove e sostiene l'imprenditoria femminile particolarmente in settori innovativi; b) favorisce la diversificazione delle scelte professionali delle donne, in particolare attraverso gli strumenti della formazione professionale, nonché l'accesso al lavoro autonomo e la qualificazione professionale delle lavoratrici autonome e delle imprenditrici»*<sup>93</sup>.

Il bando, emanato in attuazione della Delibera regionale si prefigge, nel dettaglio, di *«promuovere e sostenere le piccole e medie imprese (PMI) a prevalente partecipazione femminile nei settori dell'artigianato, dell'industria, del commercio e dei servizi al fine di rafforzare e arricchire il tessuto*

---

2021, Scheda tecnica del *“Fondo regionale per l'imprenditoria femminile e women new deal”* ubicate nel territorio dell'Emilia-Romagna, specifica che *«i progetti imprenditoriali dovranno prevedere un costo totale ammissibile non inferiore a 8.000 €. Il contributo regionale a fondo perduto potrà essere pari alla parte non coperta da un eventuale finanziamento agevolato e non potrà superare il 40% dei costi ammessi a finanziamento con un contributo massimo di 30.000 €».*

<sup>91</sup> La delibera della Giunta regionale, a livello economico, evidenzia che *«al 30 settembre 2020 le imprese femminili attive in Veneto risultavano 88.181, pari al 20,5% del totale delle imprese regionali. La consistenza delle imprese femminili ha subito una leggera flessione (-509 unità, pari a un -0,6%, in linea con la contrazione delle imprese maschili) rispetto alla stessa data del 2019, che conferma il ritmo della discesa dei trimestri precedenti (Dati di fonte Infocamere elaborati da Unioncamere Veneto). Il 24% delle imprese femminili venete opera prevalentemente nel settore commercio all'ingrosso e al dettaglio, il 17,1% nell'agricoltura, silvicoltura e pesca, il 12,8% nelle altre attività di servizi, il 10,6% nelle attività dei servizi di alloggio e ristorazione e il 9,1% nella attività manifatturiere. Pertanto, dopo anni in cui in ogni trimestre le imprese femminili segnavano andamenti migliori delle imprese maschili, tra aprile e settembre 2020 questa maggiore velocità si è praticamente annullata soprattutto per effetto di una marcata caduta della nascita di nuove imprese femminili nel secondo trimestre (-41,1%), che si è protratta anche nei tre mesi successivi (-17,8%) determinando una contrazione complessiva di iscrizioni di imprese femminili nei primi nove mesi del 2020 del -42,8% rispetto allo stesso periodo del 2019. Dal rapporto Unioncamere sull'imprenditoria femminile (Anno 2020) si evince che le donne stanno pagando il conto più salato della crisi innescata dal Covid-19».*

<sup>92</sup> Art. 1, della Legge regionale del Veneto n. 1, del 20 gennaio 2000.

<sup>93</sup> Art. 1, della Legge regionale del Veneto n. 1, del 20 gennaio 2000.

*imprenditoriale veneto*»<sup>94</sup>, ammettendo la partecipazione di PMI appartenenti ad una delle seguenti tipologie: «i) imprese individuali di cui sono titolari donne residenti nel Veneto da almeno due anni; ii) società anche di tipo cooperativo i cui soci e organi di amministrazione sono costituiti per almeno due terzi da donne residenti nel Veneto da almeno due anni e nelle quali il capitale sociale è per almeno il cinquantuno per cento di proprietà di donne»<sup>95</sup>. Il bando assegna un’agevolazione, «nella forma di contributo a fondo perduto, è pari al 40% della spesa rendicontata ammissibile per la realizzazione dell’intervento»<sup>96</sup>.

#### 4. LE SFIDE E LE OPPORTUNITÀ DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA PER L’IMPRENDITORIA FEMMINILE

Il più recente intervento normativo volto a favorire l’imprenditoria femminile è definito dal legislatore nazionale all’interno delle molteplici misure connesse all’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>97</sup>, emanato in attuazione di quanto disposto dal Regolamento euro-

---

<sup>94</sup> Allegato A, della Delibera della Giunta regionale della Regione Veneto n. 60, del 26 gennaio 2021, art. 1.

<sup>95</sup> Allegato A, della Delibera della Giunta regionale della Regione Veneto n. 60, del 26 gennaio 2021, art. 4.

<sup>96</sup> Allegato A, della Delibera della Giunta regionale della Regione Veneto n. 60, del 26 gennaio 2021, art. 8; l’art. 6 del Bando specifica le spese ammissibili identificando le seguenti categorie: «a) macchinari, impianti produttivi, hardware, attrezzature nuovi di fabbrica; b) arredi nuovi di fabbrica; c) negozi mobili; d) mezzi di trasporto ad uso interno o esterno, a esclusivo uso aziendale, con l’esclusione delle autovetture; e) opere edili/murarie e di impiantistica; f) software – anche in cloud - che automatizzano il processo di raccolta delle informazioni dei clienti, attuali o potenziali, e la comunicazione con gli stessi (ivi compresi i sistemi c.d. BIG DATA), sistemi di gestione newsletter o i sistemi VoIP; realizzazione di sistemi di e-commerce; g) brevetti, licenze, know-how o conoscenze tecniche non brevettate, banche dati, ricerche di mercato, biblioteche tecniche, campagne promozionali anche sui social network».

<sup>97</sup> Vastissima la dottrina in materia, per tutti si rinvia a M. MACCHIA, *La “governance” del Piano di ripresa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, n. 6; N. PARISI-D. RINOLDI, *L’attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull’architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c’è ben poco tempo ormai)*, in *Eurojus*, 2021, n. 3; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 18; S. BANDINI, *Partenariato pubblico-privato di cooperazione: partecipazione degli Enti del Terzo Settore insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Innovazione e diritto*, 2022, n. 1; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 1; M. MONACO, *Dal PNRR al decreto legge*

peo del 12 febbraio 2021, n. 241, in precedenza richiamato, che certamente rappresenta «un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme» per gli Stati membri<sup>98</sup>. Tale intervento si articola in una serie di misure emanate a sostegno di tutte le realtà imprenditoriali, e quindi anche delle imprese femminili, a seguito del dilagare della pandemia da Covid-19 che ha condotto il legislatore nazionale ad emanare numerose e specifiche misure di *sostegno e di ristoro*<sup>99</sup>.

In questo modo si è realizzata una tipologia di intervento del mercato e sulla società da parte dello Stato, che è stato connotato da autorevole dottrina come *Stato assicuratore*, e cioè «che soccorre le persone e le imprese colpite da clausura. Fino al 2020, lo Stato assicuratore si era limitato a intervenire a favore di chi era stato colpito da calamità naturali, quindi da eventi limitati nello spazio e prodotti da terremoti o altri eventi naturali. Dal 2020, i risarcimenti riguardano danni prodotti dalla stessa azione statale, sia pure nell'interesse della salute pubblica»<sup>100</sup>.

Sia la precedente crisi finanziaria del 2008, sia l'attuale crisi economica emersa a seguito della pandemia da Covid-19, hanno definito un nuovo contesto economico e sociale che conduce ad una profonda riflessione circa la

---

n. 80/2021, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, n. 1.

<sup>98</sup>P. 202 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il Piano evidenzia altresì che «la crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il Pil in Italia è cresciuto in totale del 7,9 per cento. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e del 43,6 per cento. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta è salito dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4 per cento. ... Dietro la difficoltà dell'economia italiana di tenere il passo con gli altri Paesi avanzati europei e di correggere i suoi squilibri sociali ed ambientali, c'è l'andamento della produttività, molto più lento in Italia che nel resto d'Europa. Dal 1999 al 2019, il Pil per ora lavorata in Italia è cresciuto del 4,2 per cento, mentre in Francia e Germania è aumentato rispettivamente del 21,2 e del 21,3 per cento. La produttività totale dei fattori, un indicatore che misura il grado di efficienza complessivo di un'economia, è diminuita del 6,2 per cento tra il 2001 e il 2019, a fronte di un generale aumento a livello europeo. Tra le cause del deludente andamento della produttività c'è l'incapacità di cogliere le molte opportunità legate alla rivoluzione digitale. Questo ritardo è dovuto sia alla mancanza di infrastrutture adeguate, sia alla struttura del tessuto produttivo, caratterizzato da una prevalenza di piccole e medie imprese, che sono state spesso lente nell'adottare nuove tecnologie e muoversi verso produzioni a più alto valore aggiunto» (p. 2).

<sup>99</sup>Il rinvio, per tutti, è a M. BELLETTI, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, in *Diritto pubblico europeo*, 2021, n. 1.

<sup>100</sup>S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2021, p. 402.

necessità di azioni normative a favore del tessuto economico nazionale, anche con specifico riferimento all'imprenditoria femminile.

I dati di Unioncamere, presentati all'interno del *IV Rapporto Impresa Femminile*, del 27 luglio 2020, mostrano che all'interno del territorio nazionale le imprese femminili rappresentano il 22% delle realtà imprenditoriali<sup>101</sup>, e sono maggiormente orientate ai servizi e di micro dimensioni; in particolare «negli ultimi 5 anni, dal 2014 al 2019, le imprese femminili sono aumentate maggiormente rispetto a quelle maschili: +2,9% vs +0,3%. Basti pensare che in valori assoluti l'aumento delle imprese femminili è stato più del triplo rispetto a quello delle imprese maschili: +38.080 vs +12.704. In pratica, le imprese femminili hanno contribuito a ben il 75% dell'incremento complessivo di tutte le imprese in Italia che è stato pari a +50.784»<sup>102</sup>.

In questo senso, la Strategia nazionale per la Parità di Genere 2021-2026, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità, evidenzia la necessità di raggiungere una presenza di imprese femminili nel territorio nazionale pari al 30% circa, «cercando di allinearci al contesto europeo e implicando un progresso di meno di 1,5 p.p. all'anno»<sup>103</sup>.

Per quanto concerne il PNRR, esso è articolato in tre assi strategici, rispettivamente relativi a digitalizzazione e innovazione<sup>104</sup>, transizione ecologica<sup>105</sup>

<sup>101</sup> *IV Rapporto Impresa Femminile* di Unioncamere.

<sup>102</sup> *IV Rapporto Impresa Femminile* di Unioncamere. A livello internazionale il Report del Global Entrepreneurship Monitor, *Women's Entrepreneurship 2020/2021 Report: Thriving through Crisis*, p. 31, analizza che «globally, women tend to run much smaller businesses than men. Women are about half as likely as men to own/manage companies with 6–19 employees and two-thirds less likely to own/manage companies with 20 or more employees. About 7.4% of women entrepreneurs vs. 14% of men reported 6–19 employees, and 1.8% of women entrepreneurs vs. 6.1% of men reported 20 or more employees. Women in high-income countries are the most likely to report starting companies with 20 or more employees (2.5%) compared to 0.7% of women in middle-income countries and 1.5% of women in low-income countries».

<sup>103</sup> Strategia nazionale per la Parità di Genere 2021-2026, del luglio 2021, p. 14.

<sup>104</sup> P. 14 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ove si specifica che «la digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti e servizi rappresentano un fattore determinante della trasformazione del Paese e devono caratterizzare ogni politica di riforma del Piano. L'Italia ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici. Recuperare questo deficit e promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, è essenziale per migliorare la competitività italiana ed europea; favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione; e migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati».

<sup>105</sup> P. 15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ove viene chiarito che «la transizione ecologica, come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dai nuovi obiettivi europei per

e inclusione sociale<sup>106</sup>, e si connota per essere articolato in sei Missioni, specificamente inerenti a: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Inclusione e coesione; 6. Salute. All'interno di ogni Missione sono dettagliate specifiche *Componenti* che rappresentano «*gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma dei Piani stessi. Ciascuna componente riflette riforme e priorità di investimento in un determinato settore o area di intervento, ovvero attività e temi correlati, finalizzati ad affrontare sfide specifiche e che formano un pacchetto coerente di misure complementari*»<sup>107</sup>.

Nella definizione e nell'attuazione delle sei Missioni del PNRR si fa altresì riferimento a quelle che vengono definite “*proprietà trasversali*” (che per loro stessa natura caratterizzano cioè l'evoluzione dell'economia e della società), che sono relative a pari opportunità generazionali, di genere e territoriali.

In questo senso la parità di genere costituisce una specifica tematica trasversale, ponendo in luce, quindi, come all'interno del PNRR sia definito un *focus* imprescindibile sull'*empowerment* femminile<sup>108</sup>.

---

*il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo. Intervenire per ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l'impatto delle attività produttive sull'ambiente è necessario per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale, oltre che per lasciare un Paese più verde e una economia più sostenibile alle generazioni future. Anche la transizione ecologica può costituire un importante fattore per accrescere la competitività del nostro sistema produttivo, incentivare l'avvio di attività imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto e favorire la creazione di occupazione stabile».*

<sup>106</sup> P. 15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che evidenzia che «*il terzo asse strategico è l'inclusione sociale. Garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare disegualianze profonde spesso accentuate dalla pandemia. Le tre priorità principali sono la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali. L'empowerment femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali in tutte le componenti del PNRR*».

<sup>107</sup> P. 15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il PNRR è composto complessivamente da 16 Componenti.

<sup>108</sup> P. 36 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sottolinea che «*per l'Italia il programma Next Generation EU non rappresenta solo l'occasione per realizzare una piena transizione ecologica e digitale, ma anche per recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud. Per essere efficace, strutturale e in linea con gli obiettivi del pilastro europeo dei diritti so-*

Particolare rilievo deve attribuirsi alla Missione 5, intitolata *Inclusione e coesione* che si prefigge lo scopo di fornire «*sostegno all’empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne*»<sup>109</sup>.

Specifico interesse per il nostro studio riveste poi la Componente 1, denominata “Politiche per l’occupazione”, relativamente all’investimento 1.2 “Creazione di imprese femminili”, che mira a «*promuovere l’imprenditoria femminile, sistematizzando e ridisegnando gli attuali strumenti di sostegno rispetto a una visione più aderente ai fabbisogni delle donne*», a «*sostenere la realizzazione di progetti aziendali innovativi per imprese già costituite e operanti a conduzione femminile o prevalente partecipazione femminile (digitalizzazione delle linee di produzione, passaggio all’energia verde, ecc.)*», a «*sostenere l’avvio di attività imprenditoriali femminili attraverso la definizione di un’offerta che sia in grado di venire incontro alle necessità delle donne in modo più puntuale (mentoring, supporto tecnico-gestionale, misure per la conciliazione vita-lavoro, ecc.)*», nonché a «*creare un clima culturale favorevole ed emulativo attraverso azioni di comunicazione mirate che valorizzino l’imprenditorialità femminile, in particolare, presso scuole e università*»<sup>110</sup>.

Per tali fini il PNRR definisce uno specifico sostegno finanziario, che ammonta a 400 milioni di euro<sup>111</sup> per il periodo 2021 – 2026, che sarà in

---

*ciali, la ripresa dell’Italia deve dare pari opportunità a tutti i cittadini, soprattutto quelli che non esprimono oggi pienamente il loro potenziale. La persistenza di disuguaglianze di genere, così come l’assenza di pari opportunità a prescindere da provenienza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale, non è infatti solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica».*

<sup>109</sup> P. 202 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

<sup>110</sup> P. 208 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Pare opportuno ricordare che l’investimento 1.3 “Sistema di certificazione della parità di genere” mira, invece, a definire «*un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere che accompagni e incentivi le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente “critiche” (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità)*» (p. 209).

<sup>111</sup> Il Decreto interministeriale del 24 novembre 2021 definisce il sostegno finanziario a valere sulle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) degli interventi previsti dall’investimento 1.2 “Creazione di imprese femminili” attraverso il Fondo impresa femminile, della misura NITOOON e della misura Smart&Start Italia, e stabilisce che i 400 milioni di euro siano così ripartiti «*a) euro 160.000.000,00 (centosessantamila/00) per gli interventi a valere sul Fondo impresa femminile. Le predette risorse sono ulteriormente ripartite tra gli interventi di cui ai Capi II e III del decreto 30 settembre 2021, nella seguente misura: a.1) un importo pari a euro 38.800.000,00 (trentottomilionottocentomila/00) è destinato agli interventi del Capo II, recante “Incentivi per la nascita delle imprese femmi-*

parte assegnato al *Fondo a sostegno dell'impresa femminile* (istituito a norma dell'art. 1, comma 97 della L. 30 dicembre 2020, n. 178 “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*”) allo scopo «di promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento dell'imprenditoria femminile, la diffusione dei valori dell'imprenditorialità e del lavoro tra la popolazione femminile e massimizzare il contributo quantitativo e qualitativo delle donne allo sviluppo economico e sociale del Paese»<sup>112</sup>.

Il Fondo è volto a mettere in atto particolarmente «a) interventi per sostenere l'avvio dell'attività, gli investimenti e il rafforzamento della struttura finanziaria e patrimoniale delle imprese femminili, con specifica attenzione ai settori dell'alta tecnologia; b) programmi e iniziative per la diffusione della cultura imprenditoriale tra la popolazione femminile; c) programmi di formazione e orientamento verso materie e professioni in cui la presenza femminile deve essere adeguata alle indicazioni di livello dell'Unione europea e nazionale»<sup>113</sup>.

Più precisamente gli interventi volti a sostenere le attività imprenditoriali femminili possono consistere in «a) contributi a fondo perduto per avviare imprese femminili, con particolare attenzione alle imprese individuali e alle attività libero-professionali in generale e con specifica attenzione a quelle

---

nili”; a.2) un importo pari a euro 121.200.000,00 (centoventunomilioniduecentomila/00) è destinato agli interventi del Capo III, recante “Incentivi per lo sviluppo e il consolidamento delle imprese femminili”; b) euro 100.000.000,00 (centomilioni/00) per gli interventi a favore delle imprese femminili a valere sulla misura NITO-ON; c) euro 100.000.000,00 (centomilioni/00) per gli interventi a favore delle imprese femminili a valere sulla misura *Smart&Start Italia*» (art. 3, comma 1). L'art.1, comma 1, lett. c), specifica che per misura NITO-ON si intende «la misura per l'autoimprenditorialità di cui al Titolo I, Capo 0I, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, disciplinata dal decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 4 dicembre 2020»; mentre la lett. d) specifica che *Smart&Start Italia* è «la misura per la nascita e lo sviluppo di start-up innovative disciplinata dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 24 settembre 2014 e successive modifiche e integrazioni».

<sup>112</sup> Art. 1, comma 97, della L. 30 dicembre 2020, n. 178, specifica che il Fondo ha una dotazione finanziaria «di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022».

<sup>113</sup> Art. 1, comma 98, della L. 30 dicembre 2020, n. 178. Con riferimento alle azioni indicate nelle lett. b) e c) il successivo comma 100 specifica che esse «possono consistere nelle seguenti azioni: a) iniziative per promuovere il valore dell'impresa femminile nelle scuole e nelle università; b) iniziative per la diffusione di cultura imprenditoriale tra le donne; c) iniziative di orientamento e formazione verso percorsi di studio nelle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche; d) iniziative di sensibilizzazione verso professioni tipiche dell'economia digitale; e) azioni di comunicazione per diffondere la cultura femminile d'impresa e promuovere i programmi finanziati ai sensi dei commi da 97 a 106».



*avviate da donne disoccupate di qualsiasi età; b) finanziamenti senza interesse, finanziamenti agevolati e combinazione di contributi a fondo perduto e finanziamenti per avviare e sostenere le attività di imprese femminili; c) incentivi per rafforzare le imprese femminili, costituite da almeno trentasei mesi, nella forma di contributo a fondo perduto per l'integrazione del fabbisogno di circolante nella misura massima dell'80 per cento della media del circolante degli ultimi tre esercizi; d) percorsi di assistenza tecnico-gestionale per attività di marketing e di comunicazione durante tutto il periodo di realizzazione degli investimenti o di compimento del programma di spesa, anche attraverso un sistema di voucher per accedervi; e) investimenti nel capitale, anche tramite la sottoscrizione di strumenti finanziari partecipativi, a beneficio esclusivo delle imprese a guida femminile tra le start-up innovative di cui all'articolo 25 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e delle piccole e medie imprese innovative di cui all'articolo 4 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, nei settori individuati in coerenza con gli indirizzi strategici nazionali; f) azioni di comunicazione per la promozione del sistema imprenditoriale femminile italiano e degli interventi finanziati attraverso le norme dei commi da 97 a 106»<sup>114</sup>.*

L'ampia portata di tali azioni, nonché il loro impatto sul territorio nazionale porta il legislatore a stabilire che debba essere *«promossa la collaborazione con le regioni e gli enti locali, con le associazioni di categoria, con il sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e con i comitati per l'imprenditoria femminile, anche prevedendo forme di cofinanziamento tra i rispettivi programmi in materia»*<sup>115</sup>.

La legge di bilancio n. 178 del 2020 definisce altresì una architettura pubblica di promozione e controllo degli obiettivi del Fondo, disponendo che sia compito del Ministro dello sviluppo economico presentare annualmente alle Camere *«una Relazione sull'attività svolta e sulle possibili misure da adottare per risolvere i problemi relativi alla partecipazione della popolazione femminile alla vita economica e imprenditoriale del Paese»*<sup>116</sup>, nonché prevedendo che sia istituito, presso il Ministero dello sviluppo economico, uno specifico Comitato, il *«Comitato impresa donna»*<sup>117</sup>, composto da

---

<sup>114</sup> Art. 1, comma 99, della L. 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>115</sup> Art. 1, comma 101, della L. 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>116</sup> Art. 1, comma 102, della L. 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>117</sup> Art. 1, comma 104, della L. 30 dicembre 2020, n. 178.

«a) due Rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico, di cui uno designato con funzioni di presidente; b) un Rappresentante del Ministro per le pari opportunità e la famiglia – Dipartimento per le pari opportunità; c) un Rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze; d) un Rappresentante delle regioni e delle province autonome; e) un Rappresentante di Unioncamere»<sup>118</sup>, e da cinque donne imprenditrici o manager<sup>119</sup>.

Il Comitato, peraltro, «a) contribuisce ad aggiornare le linee di indirizzo per l'utilizzo delle risorse del Fondo di cui al comma 97; b) conduce analisi economiche, statistiche e giuridiche relative alla questione femminile nell'impresa; c) formula raccomandazioni relativamente allo stato della legislazione e dell'azione amministrativa, nazionale e regionale, in materia di imprenditorialità femminile e in generale sui temi della presenza femminile nell'impresa e nell'economia; d) contribuisce alla redazione della relazione annuale di cui al comma 102»<sup>120</sup>.

Alla definizione di dettaglio delle modalità di intervento del Fondo e della ripartizione delle risorse perviene il Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 30 settembre 2021, che identifica l'impresa femminile quale «impresa a prevalente partecipazione femminile, intesa come impresa che, in funzione della tipologia imprenditoriale, presenta le seguenti caratteristiche: i. la società cooperativa e la società di persone in cui il numero di donne socie rappresenti almeno il 60 per cento dei componenti la compagine sociale; ii. la società di capitale le cui quote di partecipazione spettino in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne; iii. l'impresa individuale la cui titolare è una donna; iv. la lavoratrice autonoma»<sup>121</sup>.

Il D.M. in oggetto si prefigge inoltre l'obiettivo di «promozione e soste-

<sup>118</sup> Art. 2, comma 2, del Decreto Ministero dello sviluppo economico, del 27 luglio 2021, intitolato *Composizione e modalità di nomina del Comitato impresa donna*, emanato in attuazione dell'art. 1, comma 106, della L. 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>119</sup> Art. 2, comma 1, del Decreto Ministero dello sviluppo economico, del 27 luglio 2021, intitolato *Composizione e modalità di nomina del Comitato impresa donna*, emanato in attuazione dell'art. 1, comma 106, della L. 30 dicembre 2020, n. 178. Secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 4, del D.M. in oggetto le donne imprenditrici o manager «sono individuate dal Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministro per le pari opportunità e la famiglia – Dipartimento per le pari opportunità, tra donne che evidenziano un rilevante valore socio-economico delle attività e la capacità della persona di influenzare il contesto imprenditoriale di riferimento, assicurando la rappresentanza dei diversi settori economici».

<sup>120</sup> Art. 1, comma 104, della L. 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>121</sup> Art. 1, comma 1, lett. c), del Decreto del Ministero dello sviluppo economico, del 30 settembre 2021.

*gno all'avvio e al rafforzamento dell'imprenditoria femminile, nonché di sviluppo dei valori imprenditoriali presso la popolazione femminile e di massimizzazione del contributo alla crescita economica e sociale del Paese da parte delle donne»*<sup>122</sup>: a tale fine identifica tre linee di azione rispettivamente inerenti a incentivi per la nascita e lo sviluppo delle imprese femminili, incentivi per lo sviluppo e il consolidamento delle imprese femminili e azioni per la diffusione della cultura e la formazione imprenditoriale femminile<sup>123</sup>.

Per ognuna di tali linee di azione il D.M. definisce altresì i soggetti beneficiari e le agevolazioni previste e identifica l'Agenzia per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. – Invitalia, quale soggetto incaricato della gestione di tali misure.

Infine si osserva che il D.M. in oggetto individua una serie di ulteriori azioni ed iniziative specifiche volte a favorire la diffusione della cultura imprenditoriale e l'orientamento, e segnatamente *«a) iniziative per promuovere il valore dell'imprenditoria femminile nelle scuole e nelle università; b) iniziative per la diffusione di cultura imprenditoriale tra le donne; c) iniziative di orientamento e formazione verso percorsi di studio nelle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche; d) iniziative di sensibilizzazione verso professioni tipiche dell'economia digitale; e) azioni di comunicazione per diffondere la cultura femminile d'impresa e promuovere i programmi finanziati ai sensi del presente decreto»*<sup>124</sup>, facendo in questo modo emergere l'urgenza relativa alla costruzione di un contesto culturale ed educativo che incentivi la creazione e lo sviluppo di imprese femminili.

---

<sup>122</sup> Art. 2, comma 1, del Decreto del Ministero dello sviluppo economico, del 30 settembre 2021.

<sup>123</sup> Art. 2, comma 3, del Decreto del Ministero dello sviluppo economico, del 30 settembre 2021.

<sup>124</sup> Art. 21, del Decreto del Ministero dello sviluppo economico, del 30 settembre 2021.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A conclusione del nostro studio pare opportuno avanzare una riflessione circa la necessità di giungere ai nostri giorni alla definizione di una efficace configurazione giuridica di un mercato ove l'imprenditoria femminile possa realmente e concretamente affermarsi: a tal fine appare imprescindibile la piena affermazione del principio di eguaglianza all'interno dell'ordinamento giuridico, poiché *«the greater the equality between men and women in the law, the higher the share of female entrepreneurs»*<sup>1</sup>.

La regolazione giuridica pubblica dell'imprenditoria femminile, volta a supportare la creazione e lo sviluppo di tali imprese non pare, infatti, essere oggi pienamente efficace: i dati che sono stati esaminati all'interno della presente analisi mostrano, infatti, la persistenza di un significativo divario tra imprese femminili e imprese maschili.

Tale divario appare consolidato sia a livello europeo, ove *«there is a relative lack of female to male entrepreneurs: women represent roughly 52% of the overall population in Europe, according to the European Commission, but constitute 34.4% of the self-employed and 30% of startup entrepreneurs»*<sup>2</sup>, sia a livello internazionale ove si registra che *«between 2015 and 2019, fewer than 6% of women in OECD countries were actively involved in creating a business relative to more than 8% of men. While gender gaps vary across countries, they are nevertheless present in all OECD Countries»*<sup>3</sup>.

Recenti studi economici e sociologici hanno peraltro sottolineato come le persistenti differenze tra imprese femminili e imprese maschili siano riconducibili ad una serie di fattori, evidenziando in particolare come il successo di un'iniziativa imprenditoriale femminile sia assoggettato alle dinamiche che si innestano tra cinque specifici fattori, e precisamente tra disponibilità finanziaria (*money*), capacità gestionali (*management*), accesso al mercato (*market*),

---

<sup>1</sup> World Bank, *Women, Business and the Law 2022*, p. 12.

<sup>2</sup> European Investment Bank, *Funding women entrepreneurs: How to empower growth*, 2020, p. 12.

<sup>3</sup> OECD, *Entrepreneurship Policies through a Gender Lens*, Parigi, 2021, p. 17.

caratteristiche macro e meso dell'ambiente di riferimento (*macro/meso environment*) e risorse a disposizione per la famiglia (*motherhood*)<sup>4</sup>.

Con specifico riferimento all'accesso alle fonti di finanziamento si evidenzia altresì che «*venture capital funding for female-led companies in the European Union is lower than that of the more mature US venture capital market*»<sup>5</sup> e che «*women's self-reported preference for sources of self-funding, or "bootstrapping", and so their businesses would appear to contribute to a smaller demand for external financing at the outset of establishing a new enterprise. ... Even when aware of their opportunities to secure external funding to jumpstart their nascent enterprises, many women in the European Union would still prefer to provide a significant level of startup capital themselves*»<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup>C.G. BRUSH-A. DE BRUIN-F. WELTER, *A gender-aware framework for women's entrepreneurship*, in *International Journal of Gender and entrepreneurship*, 2009, n. 1, che chiariscono che «*macro environment is typically defined as the national level policies, culture, laws and economy; while meso environment refers to regional, support services, initiatives and organizations, and can include industries. ... The meso and macro environment can limit the exercise of choice for women entrepreneurs*» (p. 11). Si precisa che il «meso ambiente» «*concerns the intermediate structures/institutions between the macro society – and economy – wide level and the micro level. Meso institutions include occupational networks, business associations and the like. There is increasing recognition that networking activity and social capital plays an important role in women business owners' access to financial capital*».

<sup>5</sup>European Investment Bank, *Funding women entrepreneurs: How to empower growth*, 2020, p. 12; che riposta che «*women-driven companies in the European Union received a record €5 billion in venture capital funding in the first three quarters of 2018 (up from €1.1 billion in 2010), this is a fraction of the €34.2 billion (€7.2 billion in 2010) that women-driven companies received for the same period in the United States*». Analizzano L.F. EDELMAN-R. DONNELLY-T. MANOLOVA-C. G. BRUSH, *Gender stereotypes in the angel investment process*, in *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 2018, n. 2, p. 135, che «*there is a quiet revolution in women's entrepreneurship going on in the USA. US statistics from 2016 found that women led over 11.3 million businesses, generating over \$1.6tn in revenue and employing over 9 million people. Importantly, between 2007 and 2016, the number of US women-owned firms increased by 45 per cent. That is in comparison to a 9 per cent increase among all US businesses, which means that women-owned firms in the USA have increased at a rate that is five times faster than the national average. The rise in the number of women-owned businesses proves that they are not a small niche market, but a major contributor to the US economy. Women-owned businesses now employ over 8 per cent of the US private sector workforce, up from 6 per cent nine years ago. However, despite their significant economic impact, women entrepreneurs continue to face challenges in obtaining growth capital, especially equity. Financial capital is a critical resource for growing firms, yet there is evidence that women entrepreneurs attract fewer early-stage equity investments, both in the form of venture capital and angel investing*».

<sup>6</sup>European Investment Bank, *Funding women entrepreneurs: How to empower growth*, 2020, p. 16. In tema si rinvia anche alle analisi di C.G. BRUSH-N.M. CARTER-E.J. GATWOOD,

Le imprese femminili risultano anche maggiormente orientate verso forme alternative ed innovative di finanziamento quale, ad esempio, il *crowdfunding*, in quanto esse sono percepite dai piccoli finanziatori come più affidabili rispetto alle imprese gestite da uomini<sup>7-8</sup>.

Certamente un ulteriore ostacolo è rappresentato dalle “*institutional barriers*” le quali sovente creano condizioni economiche e sociali che «*constrain women in entrepreneurship. These include family and tax policies that discourage labour market participation and entrepreneurship, and negative social attitudes towards women’s entrepreneurship. There are market failures, for example in financial markets, which make it more difficult for women to access the finance needed to be successful in business creation and self-employment. Furthermore, public policy initiatives aimed at addressing barriers to entrepreneurship may not be effective at reaching potential women entrepreneurs. However, it is important not to overlook the element of personal choice, since women often have different motivations and intentions in entrepreneurship compared to men*»<sup>9</sup>.

Giunti a questo punto del nostro studio pare opportuno sottolineare come la costruzione di un quadro giuridico di riferimento efficace per il settore dell’imprenditoria femminile possa essere utilmente definito attraverso la sperimentazione di forme innovative di regolamentazione giuridica che raccolgano e mettano a sistema le reali necessità delle donne imprenditrici.

A tal fine pare importante realizzare una regolamentazione giuridica che

E.J.-P.G. GREENE-M. HART, *Gatekeepers of Venture Growth: A Diana Project Report on the Role and Participation of Women in the Venture capital Industry*, The Kauffman Foundation, 2004; L. BIGELOW-L. LUNDMARK-J. MCLEAN PARKS-R. WUEBKER, *Skirting the issues: Experimental evidence of gender bias in IPO prospectus evaluations*, in *Journal of Management*, 2014, n. 6; J. GUZMAN-A.O. KACPERCZYK, *Gender gap in entrepreneurship*, in *Research Policy*, 2019, n. 7.

<sup>7</sup> Per tutti il rinvio è a G. BRUTON-S. KHAVUL-D. SIEGEL-M. WRIGHT, *New financial alternatives in seeding entrepreneurship: microfinance, crowdfunding, and peer-to-peer innovations*, in *Entrepreneurship Theory and Practice*, 2015, n. 1; S. ESTRIN- D. GOZMAN-S. KHAVUL, *The evolution and adoption of equity crowdfunding: entrepreneur and investor entry into a new market*, in *Small Business Economics*, 2018, n. 2; A.F. CICCIELLO-A. KAZEMIKHASRAGH-S. MONFERRA, *In women, we trust! Exploring the sea change in investors’ perceptions in equity crowdfunding*, in *Gender in Management*, 2021, n. 8.

<sup>8</sup> M.A. JOHNSON- R.M. STEVENSON, C.R. LETWIN, *A woman’s place is in the... startup! Crowdfunder judgments, implicit bias, and the stereotype content model*, in *Journal of Business Venturing*, 2018, n. 6, p. 828.

<sup>9</sup> OECD, *Entrepreneurship Policies through a Gender Lens*, Parigi, 2021, p. 11. Il Report, ad esempio specifica che «*low levels of entrepreneurship skills and financial knowledge hinder an entrepreneur from exploring all possible options for accessing financing*» (p. 17).

sia strettamente connessa agli *entrepreneurial ecosystems*<sup>10</sup>, all'interno dei quali le iniziative economiche femminili prendono avvio e si sviluppano.

Gli *entrepreneurial ecosystems* coinvolgono, infatti, «*a number of inter-connected elements that are mutually reinforcing, facilitating innovation and the growth of entrepreneurship*», quali ad esempio «*conducive culture, the availability of financing, the acquisition and development of human capital, new markets for products and services, and a range of institutional and infrastructural supports*»<sup>11</sup>.

Tali fattori creano sia un ambiente imprenditoriale caratterizzato da «*growing motivation to develop programs, policies, and initiatives to promote entrepreneurship and grow entrepreneurial activity across regions*»<sup>12</sup>, sia una «*more women-friendly entrepreneurship culture*» che valorizza il ruolo attualmente svolto dalle donne sul mercato, differenziandosi notevolmente rispetto al passato<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Analizzano S. NEUMEYER-A. SANTOS-A. CAETANO-P. KALBFLEISCH, *Entrepreneurship ecosystems and women entrepreneurs: a social capital and network approach*, in *Small Business Economics*, 2019, n. 2, p. 476, che «*Isenberg (2010) constructs entrepreneurial ecosystems around nine elements such as cultural change and the reformation of regulatory frameworks. Neck et al. (2004) emphasize the importance of incubator organizations, universities, and support services to generate a constant flow of new ventures. Spigel (2017) and Stam (2015) have further built on these studies, detailing the function and linkage of each component. A commonly listed feature of all these ecosystem archetypes is their ability to support the formation of social capital between networks of stakeholders. Defined as the "sum of the resources, actual or virtual, that accrue to an individual or a group by virtue of possessing a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition" (Bourdieu and Wacquant 1992, p. 119), social capital is an important theoretical perspective to better understand the social stratifications in an entrepreneurial ecosystem. This is particularly relevant in high growth venture environments, where women entrepreneurs are facing barriers to access network resources such as mentors, investors, or advisors (Carter et al. 2003)*».

<sup>11</sup> C. BRUSH-L.F. EDELMAN-T. MANOLOVA-F. WELTER, F., *A gendered look at entrepreneurship ecosystems*, in *Small Business Economics*, 2019, n. 2, p. 393.

<sup>12</sup> C. BRUSH-L.F. EDELMAN-T. MANOLOVA-F. WELTER, F., *A gendered look at entrepreneurship*, cit., p. 393.

<sup>13</sup> G. MAESTRI, *Genere (Diritto Costituzionale italiano)*, in *Digesto*, 2021, p. 2, che osserva che «*il legame tra diritto e genere è stretto e, per giunta, circolare: le regole che incidono sulle persone (e sui loro corpi) influiscono sui ruoli dell'uomo e della donna in un certo momento storico; alla base di quelle norme, d'altra parte, ci sono proprio i modelli socio-culturali di uomini e donne nella mente del legislatore e gli assetti di potere di quella società, anche quando sono erroneamente percepiti come "naturali" e non come prodotti umani. È utile allora indagare il ruolo del genere nella genesi delle norme costituzionali e capire quanto il diritto abbia inciso in ambiti in cui i rapporti di genere sono stati a lungo connotati da discriminazione e subordinazione a danno delle donne: si sono fatti significativi passi*

L'individuazione di nuove forme di intervento pubblico, tese a captare tutti i segnali e le necessità che giungono dal contesto imprenditoriale femminile diviene ai nostri giorni essenziale e non più procrastinabile così come la definizione di forme di regolamentazioni giuridiche realmente innovative sul presupposto che «*i mercati non esistono in forma pura, avulsi dal contesto: devono essere strutturati. Paesi diversi hanno mercati strutturati in modo diverso, con regole e normative specifiche, che si traducono in una varietà di risultato. Le scelte politiche, per esempio le decisioni su come sono strutturati i mercati, influiscono fortemente su queste differenze di risultati, e questo offre indicazioni su cosa fare per imboccare una strada migliore*»<sup>14</sup>.

In questo contesto, allora, il modello socio-economico che attualmente disciplina l'imprenditoria necessita di un urgente e profondo ripensamento<sup>15</sup>, e lo stesso intervento pubblico nell'economia e nella società non può essere volto unicamente a «*rimediare ai fallimenti del mercato*»<sup>16</sup>, ma è invece necessario «*immaginare nuovi scenari*»<sup>17</sup>, all'interno dei quali «*politi-*

---

*avanti verso la parità di genere e le pari opportunità tra uomini e donne, ma il percorso non può dirsi del tutto compiuto*».

<sup>14</sup> J.E. STIGLITZ, *Riscrivere l'economia europea. Le regole per il futuro dell'Unione*, Milano, 2020, p. 145.

<sup>15</sup> In senso ampio si rinvia a M. MAZZUCATO, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, Bari-Roma, 2021, e a A.V. BANERJEE-E. DUFLO, *Una buona economia per tempi difficili*, Bari-Roma, 2020.

<sup>16</sup> *Ex multis*, si rinvia per tutti a T. ASCARELLI, *Ordinamento giuridico e processo economico*, in T. ASCARELLI, *Problemi giuridici*, Milano, 1959; N. IRTI, *Persona e mercato*, in *Rivista di Diritto civile*, 1995, n. 1; M. D'ALBERTI, *Diritto pubblico dei mercati e analisi economica*, in *Annuario 2006: analisi economica e diritto amministrativo*, Milano, 2007; Q. CAMERLENGO-L. RAMPÀ, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 1; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2021.

<sup>17</sup> Cfr. M. MAZZUCATO, *Missione economia*, cit., p. 157, che giunge a tali conclusioni con riferimento al settore spaziale e dell'economia verde, osservando che «*nelle economie che puntano a traiettorie di crescita trasformativa (per esempio in una transizione verde), sarà difficile riuscire nell'intento se ci limiteremo a "rimediare" ai fallimenti ... dallo sbarco sulla Luna alla volontà di affrontare gli obiettivi di sviluppo sostenibile, lo Stato ha dovuto fare ben di più che non limitarsi a rimediare ai fallimenti del mercato. Quelle realtà hanno richiesto di immaginare nuovi scenari, e non di ripensare quelli esistenti, oltre che di allineare le politiche per ispirare diversi attori che possano individuare opportunità di investimento che non avevano colto prima. Non si tratta di facilitare gli investimenti, bensì di catalizzarli attraverso la creazione di nuovi mercati. È successo con lo sbarco sulla Luna, che ha stimolato decenni di investimenti in settori come quello del software. Ed è accaduto in tempi più recenti con l'economia verde: solo quando il governo si è posto alla guida di nuove iniziative con investimenti ad alto rischio e ad alta intensità di capitale nelle tecnologie*



*che industriali ben temperate possono salvaguardare e rafforzare l'economia di mercato e la libertà d'impresa»*<sup>18</sup>, anche in relazione all'imprenditoria femminile.

Tali politiche industriali devono necessariamente essere inserite all'interno di un *Welfare State* che definisca un contesto sociale ed economico prospero anche per l'imprenditoria femminile e che sappia attuare i principi e i diritti stabiliti all'interno del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali<sup>19</sup>.

Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, in risposta alle dinamiche socio-economiche innescate dalla crisi finanziaria e dalla globalizzazione definisce, infatti, un quadro giuridico di riferimento per l'azione futura delle Istituzioni dell'Unione europea, degli Stati Membri e delle parti sociali identificando venti principi e diritti suddivisi in tre categorie, relativi a pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e protezione sociale e inclusione.

In questo senso il *gender mainstreaming*, quale approccio strategico che mira all'eguaglianza tra donne e uomini in tutti gli ambiti, e quindi, anche, nel contesto economico, può trovare completa attuazione.

Ma ciò che pare tuttavia centrale, a conclusione del nostro studio, è sottolineare come l'attività economica imprenditoriale femminile per essere realmente e pienamente realizzata debba essere disciplinata, come si è in precedenza osservato, da un nuovo contesto regolamentare, ed in particolare da una regolamentazione giuridica che conosca profondamente e recepisca pienamente le reali esigenze e i concreti ostacoli che le donne incontrano nell'esercizio dell'attività d'impresa.

Una regolamentazione giuridica, quindi, che valorizzi nuovi modelli di cooperazione e coordinamento tra regolatore pubblico e soggetto regolato.

Si fa in particolare riferimento alla cosiddetta *anticipatory regulation*<sup>20</sup>,

---

*vedi (per esempio, i primi investimenti nel solare e nell'eolico), il settore privato ne ha seguito l'esempio, rendendo le tecnologie più competitive».*

<sup>18</sup> F. BASSANINI-G. NAPOLITANO-L. TORCHIA, *Introduzione*, in F. BASSANINI-G. NAPOLITANO-L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021, p. 14.

<sup>19</sup> Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali venne proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea, in occasione del *Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita*, Göteborg, il 17 novembre del 2017; più recentemente si veda la Comunicazione della Commissione europea *Piano d'azione sul Pilastro Europeo dei Diritti Sociali*, COM (2021) 102, del 4 marzo 2021.

<sup>20</sup> W.A. KALL, *Dynamic regulation of the financial services industry*, in *Wake Forest Law Review*, 2013, n. 3; W.A. KALL-E. VERMEULEN, *How to regulate disruptive innovation – from facts to data*, in *Jurimetrics*, 2017, n. 2; D.A. ZETZSCHE-R.P. BUCKLEY-J.N. BARBERIS-D.W. ARNER, *Regulating a revolution: from regulatory sandboxes to smart regulation*, in

sino ad ora sperimentata per la regolamentazione delle tecnologie digitali nei mercati finanziari, ma che potrebbe essere utilmente ripresa anche per il settore industriale, e quindi per una innovativa ed efficace disciplina dell'imprenditoria femminile.

Nel contesto finanziario, infatti, l'*anticipatory regulation* permette di «*better understand what the impacts of an emerging technology (which may not be developed enough for use) might be on the economy and society, and therefore what the potential regulatory needs will be*», per tale ragione «*regulator is not only playing a more active role in supporting innovation but also in building an information and evidence base via direct research activities*»<sup>21</sup>.

La rapidità con cui le tecnologie digitali ed i contesti economici mutano rende più arduo individuare nuove forme di regolamentazione giuridica del mercato<sup>22</sup>, evidenziando una sempre maggiore necessità di regolamentazioni pubbliche innovative e flessibili<sup>23</sup>, ovvero *dynamic regulations*<sup>24</sup> che meglio possano adattarsi ai cambiamenti dell'economia e del mercato a livello globale.

Si fa altresì riferimento a nuovi modelli di regolamentazione pubblica in-

---

*Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, 2018, n. 1; A. TAEIHAGH-M. RAMESH-M. HOWLETT, *Assessing the regulatory challenges of emerging disruptive technologies*, in *Regulation and Governance*, 2021, n. 15.

<sup>21</sup> H. ARMSTRONG-J. RAE, *A working model for anticipatory regulation*, Nesta, 2017, p. 8.

<sup>22</sup> Cfr. M. FENWICK-W. KAAL-E. VERMEULEN, *Regulation Tomorrow: What Happens when Technology is Faster than the Law?*, in *American University Business Law Review*, 2017, n. 3.

<sup>23</sup> H. ARMSTRONG-C. GORST-J. RAE, *Renewing regulation. Anticipatory regulation in an age of disruption*, Nesta, 2019, p. 5, ove gli A. sottolineano che *anticipatory regulation* «*is built on six principles which in many ways contrast with traditional regulatory practice: inclusive and collaborative (in engaging the public and diverse stakeholders where new technologies and how they are deployed raise ethical issues, and in leveraging the capabilities of businesses, cities and civil society to secure policy goals); Future-facing (in developing resilient, adaptive strategies that can cope with the inherent uncertainty of fast-changing markets); Proactive (in engaging with innovators and innovation early in the cycle to provide predictability and enable timely, proportionate responses to issues that may scale rapidly); Iterative (in taking a test-and-evolve rather than solve-and-leave approach to novel problems, for which there may be no established playbook); Outcomes-based (in focusing on validating companies' efforts to achieve well-defined goals, rather than setting rules, and particularly on incentivising platforms to support regulatory objectives); Experimental (in facilitating diverse responses to regulation of early-stage opportunities and risks, and where national or global policies and standards are still to be established)*».

<sup>24</sup> W. A. KAAL, *Dynamic Regulation of the Financial Services Industry*, in *Wake Forest Law Review*, n. 3, 2013, spec. p. 800-801.

centrati su una “*agile regulatory governance*”, cioè «*holistic, open, inclusive, adaptive, and better-coordinated governance models*», finalizzati a «*enhance systemic resilience by enabling the development of agile, adaptive regulation that upholds fundamental rights, democratic values, and the rule of law*»<sup>25</sup>.

La regolamentazione delle innovazioni «*will often require more flexible and adaptive regulatory frameworks, increased flexibility may lead to more discretion in decision-making and case-by-case trade-offs for which creating societal buy-in by demonstrating that the selected approaches are evidence-based, fit for the future, and trustworthy, including through broad-based and continuous public stakeholder engagement and close monitoring of outcomes, will be crucial*»<sup>26</sup>.

Attuare una “*agile regulatory governance*” richiede la individuazione di una serie di azioni regolatorie coordinate tra loro.

Anzitutto, è fondamentale «*adjust regulatory management tools to ensure regulations are fit for the future*», e cioè «*developing more adaptive, iterative, and flexible regulatory assessment cycles, while capitalising on technological solutions to improve the quality of evidence. Putting in place mechanisms for public and stakeholder engagement in the regulatory process, including citizens and innovative small and medium-sized enterprises (SMEs) as well as startups, from an early stage and throughout the policy cycle to enhance transparency, build trust, and capitalise on various sources of expertise. Considering the international innovation ecosystem to draw on the most relevant evidence and regulatory approaches*»<sup>27</sup>. A tal fine «*the traditional “regulate and forget” mindset must give way to “adapt-and-learn” approaches. The capability to detect and understand innovations and their potential impact on existing regulations, or, more important, the public values that are at stake, is key. Addressing any “pacing problem” requires, in particular, shortening timeframes throughout the policymaking process and using regulatory management tools in a more dynamic, adaptive and iterative manner*»<sup>28</sup>.

Peraltro è necessario definire «*lay institutional foundations to enable co-*

<sup>25</sup> OECD, *Recommendation for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, adopted by the OECD Council at Ministerial Level on 6 October 2021, p. 3. Si rinvia altresì a World Economic Forum, *Agile Regulation for the Fourth Industrial Revolution. A Toolkit for Regulators*, dicembre 2020.

<sup>26</sup> OECD, *Recommendation for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, adopted by the OECD Council at Ministerial Level on 6 October 2021, p. 3.

<sup>27</sup> OECD, *Recommendation for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, adopted by the OECD Council at Ministerial Level on 6 October 2021, p. 3.

<sup>28</sup> OECD – Regulatory Policy Committee, *Practical Guidance on Agile regulatory governance to harness innovation*, del 20 luglio 2021, p. 2.

*operation and joined-up approaches within and across jurisdictions», cioè «strengthening co-operation across policy-making departments and regulatory agencies as well as between national and sub-national levels of government. Stepping up bilateral, regional, and multilateral regulatory co-operation to address the transboundary policy implications of innovation»<sup>29</sup>.*

Ulteriormente è essenziale che siano sviluppati «*governance frameworks to enable the development of agile and future-proof regulation*», anche attraverso «*developing or adapting governance frameworks and regulatory approaches so that they are forward-looking by developing institutional capacity and assigning clear mandates accordingly, conducting systematic and co-ordinated horizon scanning and scenario analysis, anticipating and monitoring the regulatory implications of high-impact innovations, and fostering continuous learning and adaptation. Developing more outcome-focused regulatory approaches to enable innovation to thrive by harnessing the opportunities offered by digital technologies and big data. Harnessing, under the condition that corresponding outcomes can be appropriately monitored, the opportunities provided by non-legally binding approaches either as an alternative or as a complement to other regulatory instruments. Enabling greater experimentation, testing, and trialling to stimulate innovation under regulatory supervision*»<sup>30</sup>.

Infine è indispensabile «*adapt regulatory enforcement strategies and activities to promote compliance, help innovators navigate the regulatory environment, and uphold public protection, including across jurisdictions*» al

---

<sup>29</sup> OECD, *Recommendation for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, adopted by the OECD Council at Ministerial Level on 6 October 2021, p. 3. In particolare si rileva come «*innovation transcends traditional sectors, administrative boundaries and even borders. To foster coherent and effective regulatory approaches, an enabling institutional and policy framework to ensure that the public institutions involved in rulemaking and regulatory delivery can engage in seamless co-ordination in their everyday work is essential, including across jurisdictions. Doing so is crucial to avoid potential regulatory failures resulting from siloed approaches and lack of coherence across regulatory frameworks*» (OECD – Regulatory Policy Committee, *Practical Guidance on Agile regulatory governance to harness innovation*, del 20 luglio 2021, p. 4).

<sup>30</sup> OECD, *Recommendation for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, adopted by the OECD Council at Ministerial Level on 6 October 2021, p. 4; le sfide normative connesse all'innovazione «*call for more agile and adaptive regulatory approaches. This creates, in turn, a need to adapt existing governance frameworks. Given the profound consequences of innovation for society, substantive public dialogue that creates trust and certainty for citizens and businesses must be a central element in this process. In addition, to support a more agile and forward-looking and governance architecture, expanding regulatory capacity by reskilling*» (OECD – Regulatory Policy Committee, *Practical Guidance on Agile regulatory governance to harness innovation*, del 20 luglio 2021, p. 5).

fine precipuo di «*adopting data-driven responsive approaches to identify, assess, and manage risks, and revising existing risk governance frameworks as appropriate. Integrating enforcement-related considerations in legislative proposals and related assessments as appropriate. Fostering co-operation among authorities leading investigations and enforcement of regulations related to innovation, both domestically and, where practical and feasible, across jurisdictions*»<sup>31</sup>.

Infatti, «*the pace and breadth of technological change requires a more anticipatory regulatory approach to innovation including the development of institutional capacity and mechanisms to anticipate and monitor innovation pathways*»<sup>32</sup>.

Se nel contesto digitale il regolatore pubblico necessita di una maggiore conoscenza delle caratteristiche proprie di prodotti e servizi finanziari sempre nuovi per definire una regolamentazione appropriata, con riferimento alle imprese femminili il mutamento del contesto economico e sociale in cui esse sono inserite necessita di una costante attenzione da parte del legislatore che, per definire norme efficaci ed efficienti, deve riuscire a cogliere le nuove e reali esigenze di tali imprese, ed eliminare gli ostacoli che ne limitano il pieno sviluppo<sup>33</sup>.

L'imprenditoria femminile necessita, in definitiva, di un intervento pubblico dello Stato che la ponga al centro delle proprie politiche industriali e che la renda destinataria di una regolamentazione giuridica realmente proiettata sui mercati del futuro, che potrebbe essere altresì utilmente definita all'interno di uno specifico *Act*, inteso quale testo normativo organico che permetta alle donne e alle imprese femminili di affrontare le nuove e sempre più ardue sfide imposte dal sistema economico globale.

---

<sup>31</sup> OECD, *Recommendation for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, adopted by the OECD Council at Ministerial Level on 6 October 2021, p. 4.

<sup>32</sup> OECD – Regulatory Policy Committee, *Practical Guidance on Agile regulatory governance to harness innovation*, del 20 luglio 2021, p. 6.

<sup>33</sup> Cfr. S. CASSESE (coordinato da), *I maggiori vincoli amministrativi alle attività d'impresa: dai casi specifici alle soluzioni*, Aspen Institute Italia, 2016, p. 8, ove viene evidenziato che «*le imprese individuano le cause dei principali vincoli amministrativi nella confusione normativa, nell'ipertrofia legislativa, nella regolazione eccessiva, nella frammentazione delle competenze, nelle tempistiche lunghe e incerte dei procedimenti amministrativi*».

## BIBLIOGRAFIA

- ADAMI R., *Women and the Universal Declaration of Human Rights*, New York, 2019.
- AHL, H.-NELSON, T., *How policy positions women entrepreneurs: a comparative analysis of state discourse in Sweden and the United States*, in *Journal of Business Venturing*, n. 2, 2015.
- AINIS M., *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1999.
- AINIS M., *L'eccezione e la sua regola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 1993.
- ALPA G., *I diritti umani e fondamentali: dalla carta di Nizza al trattato di Lisbona: relazione*, Pisa, 2010.
- ALSTON M., *Gender mainstreaming and climate change*, in *Women's Studies International Forum*, n. 47, 2014.
- AMATO G., *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972.
- AMBROSI I.-D'AURIA M., *Libertà d'impresa e statuto delle imprese: cenni in merito ai contenuti della l. n. 180/2011*, in *Famiglia, Persone e Successioni*, n. 1, 2012.
- AMMANNATI L., *I predatori del mercato e i tentativi di cattura*, in AMMANNATI L.-CANEPA A., *Tech Law il diritto di fronte alle nuove tecnologie*, Napoli, 2021.
- ANSELMO A., *Le donne. Miti, libertà e sviluppo economico*, in LEMME G. (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, 2021.
- ANZON A., *L'additiva "di principio" nei giudizi in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 1993.
- ANTONIO A.-TUFFLEY, D., *The Gender Digital Divide in Developing Countries*, in *Future Internet*, n. 4, 2014.
- APOSTOLI A., *"Pari opportunità" e "azioni positive": da principi costituzionali in favore del genere femminile a modalità strutturale "garantita" negli organi politici*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2016.
- APOSTOLI A., *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016.
- ARRIGO G., *Uguaglianza, parità e non discriminazione nel diritto dell'Unione Europea*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, 2016.
- ARMSTRONG H.-RAE J. A., *Working model for anticipatory regulation*, Nesta, 2017.
- ARMSTRONG H.-GORST C.-RAE J., *Renewing regulation. Anticipatory regulation in an age of disruption*, Nesta, 2019.
- ASCARELLI T., *Ordinamento giuridico e processo economico*, in ASCARELLI T., *Problemi giuridici*, Milano, 1959.

- ASLI D.-KLAPPER L.- SINGER D.-ANSAR S.-HESS J., *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*, Washington, 2018.
- BAERI E., *Cittadine in transizione. Spunti di riflessione per una cittadinanza differente*, in ALEO S.-BARONE G. (diretto da), *Quaderni del Dipartimento di Studi Politici*, Milano, 2017.
- BALDASSARRE A., *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1991.
- BALLESTRERO M.V., *Azioni positive e quote nel giudizio di due autorevoli Corti*, in SCARPONI S. (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di quote al vaglio di legittimità*, Trento, 1997.
- BALOGH C., *How the digital economy is improving women's access to global markets*, in *International Trade Forum*, n. 2, 2016.
- BANDINI S., *Partenariato pubblico-privato di cooperazione: partecipazione degli Enti del Terzo Settore insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Innovazione e diritto*, n. 1, 2022.
- BARBARELLA C., *Parità salariale nei paesi della comunità*, in *Donne e politica*, n. 23, 1974.
- BARBERA A., *La libertà tra "diritti" e "istituzioni"*, in AA. VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977.
- BARBERA M., *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, in BECCALLI B. (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BARRERE UNZUETA M.A., *Diritto antidiscriminatorio, femminismo e multiculturalismo. Il principio d'uguaglianza di donne e uomini come strategia per una rilettura giuridica*, in *Ragion pratica*, n. 2, 2014.
- BARTOLONI S., *Diritto, diritti e movimenti delle donne. Introduzione*, in BARTOLONI S. (a cura di), *Cittadinanze incompiute: la parabola dell'autorizzazione maritale*, Viella, 2021.
- BASSANINI F.-NAPOLITANO G.-TORCHIA L., *Introduzione*, in BASSANINI F.-NAPOLITANO G.-TORCHIA L. (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021.
- BELL M., *The principle of equal treatment: widening and deepening*, in CRAIG P.-DE BÚRCA G., *The evolution of EU law*, Oxford, 2011.
- BELLETTI M., *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1, 2021.
- BERTARINI B., *La riqualificazione delle aree di crisi industriale complessa. L'intervento pubblico tra mercato e persona*, Torino, 2017.
- BEVERE A., *Uguaglianza e discriminazioni nella democrazia di mercato*, in *Critica del diritto*, n. 1, 2017.
- BIGELOW L.-LUNDMARK L.-MCLEAN PARKS J.-WUEBKER R., *Skirting the issues:*

- Experimental evidence of gender bias in IPO prospectus evaluations*, in *Journal of Management*, n. 6, 2014.
- BILANCIA P., *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014.
- BISCARDI V., *Le pari opportunità uomo-donna: un quadro internazionale, comunitario e nazionale*, in *I diritti dell'Uomo*, n. 2, 1999.
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, 1990.
- BOREA P., *Women, environment and gender equality in the international context: a way to achieve sustainable development*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n. 46, 2014.
- BROLLO M., *Le "quote di genere" negli organi di governo delle società: dalle norme agli strumenti*, in *Labor*, n. 5-6, 2016.
- BRUNELLI G., *Commento all'art. 23*, in BIFULCO R.-CARTABIA M.-CELOTTO A. (a cura di), *Europa dei diritti: Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001.
- BRUSH C. G.-CARTER N. M.-GATWOOD E. J.-GREENE P. G.-HART M., *Gatekeepers of Venture Growth: A Diana Project Report on the Role and Participation of Women in the Venture capital Industry*, in *The Kauffman Foundation*, KS City, 2004.
- BRUSH C. G.-DE BRUIN A.-WELTER F., *A gender-aware framework for women's entrepreneurship*, in *International Journal of Gender and entrepreneurship*, n. 1, 2009.
- BRUSH C.G.-EDELMA N L. F.-MANOLOVA T.-WELTER F., *A gendered look at entrepreneurship ecosystems*, in *Small Business Economics*, n. 2, 2019.
- BRUTON G.-KHAVUL S.-SIEGEL D.-WRIGHT M., *New financial alternatives in seeding entrepreneurship: microfinance, crowdfunding, and peer-to-peer innovations*, in *Entrepreneurship Theory and Practice*, n. 1, 2015.
- BULLOUGH A.-GUELICH U.-MANOLOVA T. S.-SCHJOEDT L., *Women's entrepreneurship and culture: gender role expectations and identities, societal culture, and the entrepreneurial environment*, in *Small Business Economics*, n. 1, 2021.
- BUTTNER H.-MOORE D., *Women's Organizational Exodus to Entrepreneurship: self-reported motivation and correlates with success*, in *Journal of Small Business management*, n. 1, 1997.
- BUZZACCHI C., *Il rilancio delle quote di genere della legge Golfo-Mosca: il vincolo giuridico per la promozione di un modello culturale*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2020.
- CABIDDU, M.A., *Costituzione europea e Carta dei diritti fondamentali*, in A. QUADRIO CURZIO, (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, 2001.
- CALIFANO L., *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2021.
- CAMERLENGO Q., RAMPA L., *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2015.



- CAMPAGNOLI M.N., *Ragionando oltre l'individualismo. Appunti e riflessioni a partire da una lettura*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 1, 2019.
- CANNIZZARO E., *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in ADAM R. (a cura di), *Liber Amicorum in Onore Di Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le Long Parcours de la Justice Européenne*, Torino, 2018.
- CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Padova, 1983.
- CARIDÀ R., *Il principio di pari opportunità tra Costituzione, norme ordinarie e giurisprudenza. La disciplina costituzionale e le azioni positive*, in *GiustAmm.it*, n. 9, 2015.
- CARLASSE L., *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2003.
- CARNEVALE P., *Brevi considerazioni sulle azioni positive per l'imprenditoria femminile previste dalla l. 25 febbraio 1992 n. 215 (entrata in vigore il 22 marzo 1992)*, in *Il consiglio di Stato*, n. 10, pt. 2, 1992.
- CARTABIA M., *Il principio di pari opportunità nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *I primi 50 anni delle donne in magistratura: quali prospettive per il futuro. La violenza di genere nella società attuale*, Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura, n. 162, 2014.
- CARTABIA M., *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti: un problema del futuro o una realtà del presente?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001.
- CARTABIA M., *Una Carta dei diritti fondamentali per l'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2000.
- CASSETTI L., *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021.
- CASSESE A., *I diritti umani oggi*, Roma, 2005.
- CASSESE S., *La Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1991.
- CASSESE S., *La Costituzione economia europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 2001.
- CASSESE S., *I rapporti tra Stato ed economia all'inizio del XXI secolo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2001.
- CASSESE S., *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quaderno Costituzionali*, n. 3, 2002.
- CASSESE S., *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, n. 2, 2005.
- CASSESE S., *I diritti sociali degli "altri"*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2015.
- CASSESE S. (coordinato da), *I maggiori vincoli amministrativi alle attività d'impresa: dai casi specifici alle soluzioni*, Aspen Institute Italia, 2016.
- CASSESE S., *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1, 2017.
- CASSESE S., *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento*

- pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2018.
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2021.
- CASSESE S., *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2021.
- CASTAGNOLI A., *L'imprenditoria femminile nell'Italia unita*, in *Treccani*, 2013.
- CATANI A., *La gender equality nei Consigli di giustizia dell'European Network of council for the Judiciary (ENCJ)*, in *Saggi -DPCE on line*, n. 4, 2020.
- CAVALIERE A., "La libertà o la morte". *Il contributo di Olympe de Gouges alla teorizzazione sui diritti. A partire da un'opera recente*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2021.
- CAVALLETTO G.M. -OLAGNERO M., *Lavoro è potere? Segregazione occupazionale e "leadership" femminile*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 10, 2015.
- CELOTTO A., *Art. 3, 1° comma, Costituzione*, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2007.
- CENTURELLI G., *Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa ed i risultati*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2021.
- CERRATO F.-LALATTA COSTERBOSA M., *L'Europa allo specchio: identità, cittadinanza, diritti*, Bologna, 2020.
- CHITI M.P., *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, n. 1, 2001.
- CICCHIELLO A. F.-KAZEMIKHASRAGH A.-MONFERRA S., *In women, we trust! Exploring the sea change in investors' perceptions in equity crowdfunding*, in *Gender in Management*, n. 8, 2021.
- COLEMAN S.-HENRY B.-FOSS L.-WELTER F., *Policy Support for Women Entrepreneurs' Access to Financial Capital: Evidence from Canada, Germany, Ireland, Norway, and the United States*, in *Journal of Small Business Management*, n. 2, 2019.
- CONSTANTINIDIS C., *How do women entrepreneurs use the virtual network Facebook? The impact of gender*, in *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, n. 4, 2011.
- CONSTANTINIDIS C., *How female entrepreneurs build strong business relationships: the power of gender stereotypes*, in *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, n. 3, 2021.
- CRISAFULLI V., *Lo spirito della Costituzione*, in AA. VV., *Studi per il decennale della Costituzione. Raccolta di scritti sulla Costituzione*, volume I, Milano, 1958.
- CRISTALDI F., *Nazioni Unite e politiche di genere. Un processo in via di sviluppo*, in *Bollettino della Società geografica italiana*, n. 11, 2006.
- D'ALBERTI M., *Diritto pubblico dei mercati e analisi economica*, in *Annuario 2006: analisi economica e diritto amministrativo*, Milano, 2007.

- D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002.
- D'ALOIA A., *Eguaglianza, paradigmi e adattamenti di un principio "sconfinato"*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021.
- D'AMICO M., *I diritti delle donne fra parità, differenza e uguaglianza in una società complessa*, in *Federalismi.it*, 2022.
- D'AMICO M., *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea Costituente*, in PEZZINI B.-LORENZETTI A. (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto di genere nella costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, 2019.
- D'AMICO M., *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in AA. VV., *I primi 50 anni delle donne in magistratura: quali prospettive per il futuro. La violenza di genere nella società attuale*, Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura, 2014.
- DAGNES J., *La rappresentanza di genere nei CdA [Consigli di amministrazione] italiani: una prospettiva sociologica*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 10, 2015.
- DAVID P., *Il valore della differenza. La risorsa femminile nella creazione d'impresa*, Roma, 2006.
- DE CESARE I., *Nessuna breccia nel "soffitto di cristallo": il rinnovo della legge Golfo-Mosca*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021.
- DE CESARIS A. L., *Ambiente e Costituzione*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021.
- DE STEFANI P.-DEGANI P., *Diritti umani e garanzie internazionali: il punto sull'esigibilità dei diritti delle donne*, in *Sociologia del diritto*, n. 3, 2001.
- DE WITTE B., *I diritti europei delle minoranze*, in CARTABIA M. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2009.
- DEATON A., *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*, Bologna 2015.
- DEFFENU A., *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012.
- DELFINI L.-FLICK C., *Donne e diritti umani. La Convenzione di Istanbul tra azioni passate e proposte future*, in *Cultura e diritti*, n. 1, 2013.
- DESANA E., *La legge n. 120 del 2011: luci, ombre e spunti di riflessione*, in *Rivista di diritto societario*, n. 2, 2017.
- DI CRISTINA F., *Lo Statuto delle imprese: una tutela disorganica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2012.
- DI SARCINA F., *L'Europa delle donne. La politica di pari opportunità nella storia dell'integrazione europea (1957-2007)*, Bologna, 2010.
- DI MAJO F., *Libertà – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014.
- DI SARLI M., *Norme per la tutela della libertà d'impresa Statuto delle imprese*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, n. 21, 2011.

- ESPLEN E., *Progress for women and girls in the 2030 Agenda for Sustainable Development*, in *The OECD Observer*, 2015.
- ESPOSITO C., *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1, 1962.
- ESTRIN S.-GOZMAN D.-KHAVUL S., *The evolution and adoption of equity crowdfunding: entrepreneur and investor entry into a new market*, in *Small Business Economics*, n. 2, 2018.
- FAVILLI C., *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008.
- FELICETTI F., *I diritti garantiti dall'art. 2 della Costituzione nei lavori della Costituente e nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 4, 1985.
- FELICETTI F., *I diritti inviolabili della Costituzione italiana*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 9, 1993.
- FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Teoria democratica*, Roma, 2007.
- FERRAJOLI L., *La Dichiarazione Universale del 1948 e la prospettiva di un costituzionalismo mondiale*, in BORI G.-GILIBERTI P.C.-GOZZI G. (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo cinquant'anni dopo*, Bologna, 2000.
- FLICK G. M., *Elogio della Dignità (se non ora, quando?)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014.
- FLORES M., *La dichiarazione del 1948 e il problema dell'universalità dei diritti*, in GHERARDI R. (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti umani: storia, tradizioni, sviluppi contemporanei*, Roma, 2020.
- FOCARELLI C., *Trattato di diritto internazionale*, Milano, 2015.
- FORTINO M., *Parità dei sessi*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1981.
- FROSINI T. E., *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021.
- FUMAGALLI L., *Art. 3*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014.
- GALGANO F., *Art. 41*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975.
- GARGIULO P., *Le forme della cittadinanza: tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012.
- GARRONI M.S., *Peace, Reform, and Democracy: U.S. Wilpfers, Transnational Dialogue, and Birth of Gendered Political Discourse*, in *Beyond the Nation: Pushing the Boundaries of U.S. History from a Transatlantic Perspective*, Torino, 2013.
- GHETTI G., *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2001.
- GIANFORMAGGIO L., *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, 2005.
- GIANFORMAGGIO L., *Eguaglianza, donne e diritto*, in FACCHI A., FARALLI C., PITCH T. (a cura di), Bologna, 2005.
- GIANNINI M.S., *Sull'azione di pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Rivista del diritto Commerciale*, n. 1, 1959.

- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977.
- GIOLO O., *Sulla libertà delle donne*, in *La società degli individui*, n. 1, 2017.
- GIORGIS A., *Art. 3, 2° comma, Costituzione*, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2007.
- GITTI G.-MONTANINO A., *Dallo Stato erogatore allo Stato promotore e contraente: verso una nuova politica economica*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, n. 1, 2012.
- GODWELL N.-MUCHURU S.-SENIA N., *Women's needs in new global sustainable development policy agendas*, in *Sustainable Development*, n. 6, 2018.
- GOLINO C., *Prospettive per una nuova valorizzazione della libertà di iniziativa economica di giovani e donne nel framework legislativo europeo e nazionale*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2018.
- GOTTARDI D., *Imprenditoria femminile*, in *Digesto*, 2000.
- GOZI S.-RISI C., *Sulla tutela dei diritti dell'uomo e dei "gruppi umani" nell'ordinamento europeo dopo Amsterdam*, in *Affari sociali internazionali*, n. 1, 2000.
- GRAU M.-FUSTER M., *Gender approaches in the study of the digital economy: a systematic literature review*, in *Humanities & Social Sciences Communications*, n. 1, 2021.
- GRECO F., *Le Organizzazioni internazionali e le politiche dell'educazione: il sistema delle Nazioni Unite*, Cosenza, 2010.
- GUERRA E., *Universalità e particolarità: i diritti delle donne come diritti umani*, in *Genesis*, n. 2, 2018.
- GUZMAN J.-KACPERCZYK A. O., *Gender gap in entrepreneurship*, in *Research Policy*, n. 7, 2019.
- HABERLE P., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, trad. it., Roma, 1993.
- HABERLE P., *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in LUCIANI M. (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Bari, 1994.
- HENRY C.-ORSER B.-COLEMAN S.-FOSS L., *Women's entrepreneurship policy: a 13 nation cross-country comparison*, in *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, n. 3, 2017.
- HOLMES S.-SUNSTEIN C.R., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.
- IPPOLITO F., *La vulnerabilità quale principio emergente nel diritto internazionale dei diritti umani?*, in *Ars Interpretandi*, n. 2, 2019.
- IPPOLITO F., *Diritti umani e diritti dei popoli*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2004.
- IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998.
- IRTI N., *Persona e mercato*, in *Rivista di Diritto civile*, n. 1, 1995.
- IZZI D., *La Corte di giustizia e le azioni positive: da Kalanke a Marschall*, in *Lavoro e diritto*, n. 3-4, 1998.

- JOHNSON M. A.-STEVENSON R. M.-LETWIN C. R., *A woman's place is in the... startup! Crowdfunder judgments, implicit bias, and the stereotype content model*, in *Journal of Business Venturing*, n. 6, 2018.
- JONAS H., *Sull'orlo dell'abisso. Conversazioni sul rapporto tra uomo e natura*, Torino, 2000.
- KAAL W. A., *Dynamic regulation of the financial services industry*, in *Wake Forest Law Review*, n. 3, 2013.
- KAAL W. A.-VERMEULEN E., *How to regulate disruptive innovation - from facts to data*, in *Jurimetrics*, n. 2, 2017.
- KUSCHEL K.-ETTL K.-DÍAZ-GARCÍA G.-ALSOS G. A., *Stemming the gender gap in STEM entrepreneurship-insights into women's entrepreneurship in science, technology, engineering and mathematics*, in *International Entrepreneurship and Management Journal*, n. 1, 2020.
- LA SPINA A.-MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000.
- LAFUENTE E., VAILLANT Y., *Balance rather than critical mass or tokenism. Gender diversity, leadership and performance in financial firms*, in *International Journal of Manpower*, n. 5, 2019.
- LAVAGNA C., *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive*, Padova, 1953.
- LEMME G. (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, 2021.
- LEMME G., *L'art. 41 Cost. e il multiforme concetto di "utilità sociale"*, in LEMME G. (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Padova, 2021.
- LOCHE A., *La liberté ou la mort. Il progetto politico e giuridico di Olympe de Gouges*, Postfazione di Thomas Casadei, Modena, 2021.
- LOMBARDI S.-TRAVERSI M., *Focus su programmi specifici*, in INNOCENTI A.-TRAVERSI M. (a cura di), *Project management e progetti europei. Sinergie, buone pratiche esperienze*, Milano, 2021.
- LORRAINE E.-WAGSTAFF F., *Evidence-based policymaking and the wicked problem of SDG 5 Gender Equality*, in *Journal of International Business Policy*, n. 4, 2021.
- LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto*, Torino, 1990.
- LUPO N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022.
- MACCHIA M., *La "governance" del Piano di ripresa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2021.
- MAESTRI G., *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritari*, Roma, 2018.
- MAESTRI G., *Genere (diritto costituzionale italiano)*, in *Digesto*, 2021.
- MALBERTI C., *Art. 16*, in MASTROIANNI R.-POLLICINO O.-ALLEGREZZA S.-PAPPALARDO F.-RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017.

- MANCINI M., *Fraternità, diritti fondamentali e uguaglianza di genere. Passato e presente negli argomenti di Olympe De Gouges*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 2, 2021.
- MANZELLA A., *Un catalogo dei diritti*, in *il Mulino*, n. 1, 2001.
- MARCHESI A., *Diritti umani e nazioni Unite. Diritti, obblighi e garanzia*, Milano, 2007.
- MASARACCHIA A., *Via libera al nuovo statuto delle imprese con maggiori tutele e meno burocrazia. Si parte da uno snellimento delle norme vigenti per rilanciare produzione nazionale e benessere* in *Guida al Diritto*, n. 6, 2012.
- MASSERA A., *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione: dall'Atto unico europeo al Trattato sull'Unione*, Bologna, 1994.
- MASTROIANNI R., *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in ADAM R. (a cura di), *Liber Amicorum in Onore di Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le Long Parcours de la Justice Européenne*, Torino, 2018.
- MASTROIANNI R.-POLLICINO O.-ALLEGREZZA S.-PAPPALARDO F.-RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017.
- MATTIONI A., *Profili costituzionali della Dignità umana*, in *Jus*, n. 2-3, 2008.
- MCMILLEN S.G., *Seneca Falls and the origins of the women's rights movement*, New York, 2008.
- MENGGONI L., *Forma giuridica e materia economica*, in *Diritti e valori*, Bologna, 1985.
- MESSINA R., *Pari opportunità e genere nella programmazione europea*, in *Welfare e ergonomia*, n. 1, 2015.
- MOCCIA L. (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, 2010.
- MONACO M., *Dal PNRR al decreto legge n. 80/2021*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2022.
- MONACO G., *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2011.
- MONACO R., *Preambolo*, in QUADRI R.-MONACO R.-TRABUCCHI A. (diretto da), *Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio: commentario*, Milano, 1970.
- MONACO R., *Art. 2*, in QUADRI R.-MONACO R.-TRABUCCHI A. (diretto da), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea: commentario*, Milano, 1965.
- MONTELLA G., *Pari opportunità*, in *Digesto*, 2008.
- MORELLI A., *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Consulta on line*, n. 2, 2019.
- MORELLI M.T.A., *Le donne della Costituzione*, Roma, 2007.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976.
- MOSER C.-MOSER A., *Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions*, in *Gender & Development*, n. 5, 2005.

- MONNET J., *Cittadino d'Europa*, Napoli, 2007.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *Prestazione gratuita, solidarietà e responsabilità civile*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 4, 1998.
- MORTATI C., *Commento all'articolo 1*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975.
- NADEEM M.-MUHAMMAD B.F.-AHMED A., *Does female representation on corporate boards improve intellectual capital efficiency?*, in *Journal of Intellectual Capital*, n. 5, 2019.
- NEUMEYER X.-SANTOS S.-CAETANO A.-KALBFLEISCH P., *Entrepreneurship ecosystems and women entrepreneurs: A social capital and network approach*, in *Small Business Economics*, n. 2, 2019.
- NINATTI S., *Azioni positive e discriminazioni per sesso nel diritto comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2000.
- NUNIN R., *Effettività ed efficacia dei sistemi di quote riservate nei "boards". L'applicazione della l. n. 120/11*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 7, 2014.
- NUSSBAUM M., *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, 2002.
- OCCHIOCUPO N., *Liberazione e promozione umana nella Costituzione: unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1988.
- OGUS A.I., *Regulation: legal form and economic theory*, Oxford, 2004.
- OLIVIERO G., *Lavoro femminile e quote riservate*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, 1997.
- OLIVITO E., *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2002.
- OMAR S., *The entrepreneurial network of Muslim women entrepreneurs: the study of multiple-cases of small businesses in the southern region of Malaysia*, in *International Journal of Economics and Financial Issues*, n. 5, 2015.
- ORSER B.-RIDING A.-LI Y., *Technology adoption and gender-inclusive entrepreneurship education and training*, in *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, n. 3, 2019.
- PACE A., *Diritti "fondamentali" al di là della Costituzione?*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1993.
- PACE A., *Eguaglianza e libertà*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2001.
- PACE A., *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2010.
- PALOMBELLA G., *La tutela dei diritti, le discriminazioni, l'uguaglianza. Dai diritti umani ai diritti fondamentali*, in *Ragion pratica*, n. 2, 2004.
- PANDEY C.-CHHABI KUMAR K., *SDG5 - Gender Equality and Empowerment of Women and Girls*, Londra, 2019.



- PANUCCIO F., *Donna e impresa: a margine della legge n. 215/1992*, in *Il Diritto del lavoro*, n. 3, 1998.
- PAPISCA A., *Diritti umani: plenitudo iuris, plenitudo civitatis. Ridefinire la cittadinanza alla luce del Diritto della Dignità umana*, in *La cittadinanza europea*, n. 1, 2013.
- PARISI N.-RINOLDI D., *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)*, in *Eurojus*, n. 3, 2021.
- PÉRILLEUX A.-SZAFARZ A., *Women in the boardroom: a bottom-up approach to the trickle-down effect*, in *Small Business Economics*, n. 4, 2022.
- PERROTTI L., *L'industria*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Milano, 2003.
- PASTORE B., *Le ragioni dei diritti, i diritti come ragioni*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016.
- PEZZINI B.-LORENZETTI A., *Il principio di parità tra uomo e donna nell'integrazione europea: costruzione del genere e costruzione dell'uguaglianza*, in GARGIULO P. (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione Europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, 2011.
- PEZZINI B., *Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960*, in *AIC – Osservatorio Costituzionale*, n. 5, 2021.
- PICCIONE V., *Art. 157 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014.
- PINI R., *Divagazioni in margine al rapporto tra amministrati e amministratori (da un rapporto di regole a un rapporto di affezione)*, Torino, 2021.
- PINI R., *Democrazia bella, Democrazia incompiuta, Democrazia infranta*, Torino, 2019.
- PISANÒ A., *Cosa i diritti umani (non) sono. Un dibattito tra diritto, filosofia e politica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2016.
- PITRUZZELLA G., *L'Europa del mercato e l'Europa dei diritti*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2019.
- PORENA D., *Il problema della cittadinanza: diritti, sovranità e democrazia*, Torino, 2011.
- PLATINER M., *The Status of Women under International Human Rights Law and the 1995 UN World Conference on Women*, in *Kentucky Law Journal*, n. 4, 1995.
- PUOTI P., *Universalità dei diritti umani e protezione della diversità e dell'identità culturale*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 5, 2019.
- QUADRI R.-MONACO R.-TRABUCCHI A. (diretto da), *Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio: commentario*, Milano, 1970.
- QUADRIO CURZIO A. (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, 2001.

- RAVO L. M., *Art. 10 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014.
- RAVO L. M., *Art. 8 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014.
- RAWLS J., *Giustizia come equità: una riformulazione*, trad. it, Milano, 2002.
- RAZAVI S., *The 2030 Agenda: challenges of implementation to attain gender equality and women's rights*, in *Gender and Development*, n. 1, 2016.
- RESCIGNO F. (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino, 2016.
- RINALDI A.-TAGLIAZUCCHI G., *L'imprenditoria femminile in Italia. Le Cavaliere del Lavoro*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 3, 2019.
- ROMAGNOLI U., *Art. 3*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975.
- RODOTÀ S., *I diritti umani e fondamentali: dalla carta di Nizza al trattato di Lisbona: relazione*, Pisa, 2010.
- ROOSEVELT E., *Making human rights come alive*, 30 marzo 1949.
- ROSSANO C., *Il principio di eguaglianza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1966.
- ROSANÒ A., *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2020.
- ROSSI L.S., *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, 2020.
- ROSSI L.S., *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020.
- ROSSI L.S., *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2002.
- RUOTOLO M., *I diritti fondamentali, a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in *Diritto e società*, n. 1, 2018.
- SACCOMANDI S., *Interventi e risorse della programmazione UE: il QFP 2021-2027 e "Next Generation EU"*, in *Aziendaitalia*, n. 6, 2021.
- SALARIS S., *I diritti delle donne oggi, tra proclamazioni solenni e azioni di tutela effettiva*, in DEPLANO R. (a cura di), *I diritti delle persone dentro e fuori i confini costituzionali: sessant'anni di diritti dell'uomo*, Roma, 2008.
- SALTELLI G., *Solidarietà, sussidiarietà e diritti fondamentali del cittadino europeo nel processo di integrazione politica dell'Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021.
- SALVATORE V., *I principi di uguaglianza e non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato*, Studio - Servizio Ricerca del Parlamento europeo, 2021.
- SARALE M., *Quote di genere e sistema monistico: precisazioni e omissioni nella legge Golfo Mosca*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2016.
- SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957.

- SCIORTINO A., *L'uguaglianza di genere nell'UE: categorie giuridiche e tutele*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020.
- SCIORTINO A., *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, n. 18, 2021.*
- SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2021.
- SHEJNI L., *Technology is not the Great Equalizer: a feminist perspective on the Digital Economy*, in *Development*, n. 1, 2019.
- SICCARDI C., *Le quote di genere nei consigli di amministrazione delle società: problematiche costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013.
- SORENSEN R.L.-FOLKER C.A.-BRIGHAM K.H., *The collaborative network orientation: achieving business success through collaborative relationships*, in *Entrepreneurship Theory and Practice*, n. 4, 2008.
- SORRENTINO F., *Eguaglianza formale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2017.
- SPITALERI F., *Art. 19 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014.
- SQUARCIALUPI V., *Le donne nei trattati di Roma*, in *Donne e politica*, n. 50, 1979.
- STEFANELLI M.A., *Small Business in Europa. Regolamentazione giuridica a geometria variabile*, in G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Milano, 2021.
- STEFANELLI M.A., *Il riconoscimento normativo delle piccole e medie imprese. Regole e realtà produttiva*, Padova, 2011.
- STEIN P.-ARDIC O.-HOMMES M., *Closing the Credit Gap for Formal and Informal Micro, Small, and Medium Enterprises*, International Finance Corporation, 2013.
- STIGLITZ J.E., *Il prezzo della disuguaglianza: come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, trad. it, Torino, 2013.
- STIGLITZ J.E., *Riscrivere l'economia europea. Le regole per il futuro dell'Unione*, Milano, 2020.
- STRUMIA F., *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa: da cittadinanza sedentaria a cittadinanza itinerante: da cittadinanza sociale a cittadinanza economica*, Napoli, 2013.
- SURANGI H., *What influences the networking behaviours of female entrepreneurs*, in *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, n. 1, 2018.
- SURIANO M.G., *Percorrere la non violenza. L'esperienza politica della Women's International League for Peace and Freedom*, Roma, 2012.
- TAEIHAGH A.-RAMESH M.-HOWLETT M., *Assessing the regulatory challenges of emerging disruptive technologies*, in *Regulation and Governance*, n. 15, 2021.
- TANCIONI V., *Cosa è cambiato nelle società con l'introduzione delle quote rosa nei consigli di amministrazione*, in *Corriere tributario*, n. 21, 2015.
- TANWAR S., *Moving beyond Education for Women to Employment for Women: the 2030 Agenda to Achieve the Sustainable Development Goal of Gender Equality*, in *Indian Journal of Sustainable Development*, n. 1-2, 2019.

- TANZARELLA G., *Lo Statuto delle imprese*, in *Urbanistica e appalti*, n. 2, 2012.
- TESAURO G.-D'ALBERTI M., (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000.
- TETRAULT L., *The myth of Seneca falls: memory and the Women's suffrage movement, 1848-1898*, Chapel Hill, 2014.
- THÉBAUD S., *Business as plan B: Institutional foundations of gender inequality in entrepreneurship across 24 industrialized countries*, in *Administrative science quarterly*, n. 4, 2015.
- TIRA E., *Il ruolo delle istituzioni europee nella realizzazione della parità di genere*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, luglio 2019.
- TONETTI A., *Lo Stato promotore e le nuove forme di interventismo economico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2016.
- TORCHIA L., *Stati e mercati alle soglie del terzo millennio*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2015.
- TORRETTA P., *Madri costituenti*, in TORRETTA P.-VALENTI V. (a cura di), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, Torino, 2021.
- TREVES G., *Principi di diritto pubblico*, Torino, 1971.
- TRIGGIANI E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011.
- TRUJILLO I., *Giustizia globale. Le nuove frontiere dell'eguaglianza*, Bologna, 2007.
- UTE G., *Sulla libertà, uguaglianza e dignità delle donne: il «differente» diritto di Olympe de Gouges*, in G. BONACCHI-A. GROPPI (a cura di), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Roma-Bari, 1993.
- VALENTI V., *Introduzione. La questione di genere: una sfida (ancora attuale) per le democrazie del XXI secolo*, in TORRETTA P., VALENTI V. (a cura di), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, Torino, 2021.
- VASAK K., *A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, in *UNESCO Courier*, 1977.
- VINCENTI U., *Codice dei diritti umani e fondamentali: con un'introduzione generale e note esplicative dei singoli testi raccolti*, Pisa, 2011.
- VIOLA F., *Diritti umani e ragion pratica*, in *Metodo. International Studies in Phenomenology and Philosophy*, n. 1, 2014.
- VIOLA F., *Diritti umani e scienza giuridica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2007.
- WALBY S., *Gender transformations*, Londra, 1997.
- WELSH D. H.-KACIAK E.-SHAMAH R., *Determinants of women entrepreneurs' firm performance in a hostile environment*, in *Journal of Business Research*, n. 3, 2018.
- WILKINSON R. G., *The Impact of Inequality - how to make sick societies healthier*, The New Press, 2006.

WELLMAN J., *The road to Seneca falls: Elizabeth Cady Stanton and the First woman's rights convention*, Illinois, 2004.

ZAGREBELSKY G., *Diritti per forza*, Torino, 2017.

ZETZSCHE DIRK A.-BUCKLEY ROSS P.-BARBERIS JANOS N.-ARNER DOUGLAS W., *Regulating a revolution: from regulatory sandboxes to smart regulation*, in *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*; n. 1, 2018.

ZOPPINI A., *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna, 2020.

Finito di stampare nel mese di maggio 2022  
nella Stampatre s.r.l. di Torino  
Via Bologna, 220



*Volumi pubblicati*

Sezione giuridica

1. B. Bertarini, *Tutela della salute, principio di precauzione e mercato del medicinale. Profili di regolazione giuridica europea e nazionale*, 2016.
2. M. Belletti, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, 2016.
3. E. Menegatti, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, 2017.
4. B. Bertarini, *La riqualificazione delle aree di crisi industriale complessa. L'intervento pubblico tra mercato e persona*, 2017.
5. C. Golino, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, 2018.
6. F. Cicognani - F. Quarta (a cura di), *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali. Studi sulla riforma del terzo settore in Italia*, 2018.
7. G. Marchianò, *Regolamentazione amministrativa delle libertà economiche nel mercato comune*, 2018.
8. F. Gennari (a cura di), *Lo sviluppo sostenibile delle micro piccole e medie imprese*, 2019.
9. R. Pini, *Democrazia bella. Democrazia incompiuta. Democrazia infranta*, 2019.
10. A. Santuari, *I servizi socio-sanitari: regolazione, principio di concorrenza e ruolo delle imprese sociali*, 2019.
11. N. Soldati, *Tutela del consumatore e procedure di sovraindebitamento*, 2019.
12. C. Gandini - A. Montanari (a cura di), *Scritti giuridici*, 2019.
13. B. Bertarini, *Il principio di solidarietà tra diritto ed economia. Un nuovo ruolo dell'impresa per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, 2020.
14. B. Bertarini - C. Drigo, *Diversità culturale come cura, cura della diversità culturale*, 2020.
15. R. Baboro, *Il principio di derivazione e la frammentazione dell'imponibile*, 2021.
16. B. Bertarini, *L'imprenditoria femminile. L'empowerment delle donne tra diritto e mercato*, 2022.

Sezione sociologica

1. S. Sicurella, *Da quel giorno mia madre ha smesso di cantare. Storie di mafia*, 2017.



