



***Esame dei disegni di legge nn. 784 – 1405 – 1718
in tema di partecipazione delle donne alla vita economica e sociale.***

**Audizione della Conferenza Nazionale dei Comitati Pari Opportunità
delle università italiane
Biancheri Rita – Università di Pisa
Tomio Patrizia – Università di Trento**

**Roma, 27 gennaio 2010
Commissione Lavoro, Previdenza sociale
Senato della Repubblica**

Premessa

Nel nostro Paese la cultura delle pari opportunità è decollata relativamente tardi e manca tuttora un'effettività del diritto, in quanto le norme rimangono spesso sulla carta, contenitori vuoti che evidenziano uno scollamento tra prescrizioni e pratiche di vita.

La loro applicazione risulta, spesso, deficitaria e molte volte l'inosservanza delle norme non viene accompagnata da adeguati provvedimenti sanzionatori (Cfr. ad esempio legge n°125/91 Piani di azioni positive e Direttiva 23 maggio 2007 *Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*, Relazione di sintesi delle azioni effettuate nell'anno precedente e di quelle previste per l'anno in corso). In tal modo, ci si espone al rischio di una percezione delle disposizioni in materia unicamente come un sovraccarico amministrativo e un puro adempimento burocratico invece di sostenerne adeguatamente l'efficacia dell'azione attraverso il monitoraggio dell'effettività del cosiddetto welfare aziendale.

Siamo convinti che in questo settore, più che in altri, ci sia bisogno di un reale sostegno finanziario, di politiche sociali, di misure e strumenti di flessibilità; riconoscendo e valorizzando l'importante ruolo che i Comitati pari opportunità svolgono in questa direzione.

A distanza di diversi anni dalla loro istituzione, è ormai necessaria una riflessione anche su questi organismi strategici, che, da un lato, svolgono l'indispensabile funzione orientata a promuovere la diffusione della cultura e l'attuazione concreta dei principi di uguaglianza e pari opportunità; dall'altra, sperimentano nella quotidianità la difficoltà di esercitare questo ruolo in relazione alla scarsità di risorse, ma anche e soprattutto, a causa della mancata percezione nei diversi contesti sociali, lavorativi ecc., della valenza strategica della diversità, intesa come risorsa.

In altri termini, l'affermazione di una parità effettiva può passare unicamente attraverso una prassi amministrativa e una cultura organizzativa attenta al benessere dei lavoratori/lavoratrici.

Dell'uguaglianza tra i generi viene fatto, quindi, troppo spesso un uso rituale e di facciata senza una precisa volontà politica di superare le discriminazioni presenti nella famiglia, nel mercato del lavoro e nella rappresentanza politica. Si direbbe che la volontà del legislatore sia rivolta più a individuare le discriminazioni che a cercare un "punto di equilibrio" grazie al quale poter raggiungere l'obiettivo. Il rischio è, ancora una volta, di enunciare principi e non farli poi corrispondere ad un diritto effettivo esercitabile dalla lavoratrice/lavoratore.

Fra le caratteristiche che più evidenziano il perdurare delle asimmetrie tra i generi possiamo far riferimento sia alla peculiare struttura della famiglia italiana, poco sostenuta da un welfare residuale, sia al permanere di un modello tradizionale di funzioni e ruoli che evidenzia discrasie tra le aspirazioni delle donne, confermate dai risultati formativi, e la loro posizione *debole* nella sfera produttiva.

Una mancata condivisione dei carichi domestici e di cura assieme ad una perdurante prevenzione (?) riguardo ai servizi per l'infanzia, oltre alla loro scarsa corrispondenza tra domanda e offerta, sottolineano le difficoltà che incontrano le donne a *comporre* la loro vita.

In questo scenario, le misure, gli strumenti, le politiche devono intervenire anche su un cambiamento culturale che promuova una maggiore consapevolezza dell'esigenza, per una democrazia compiuta, dell'equità tra i sessi. Ma non basta la cultura delle pari opportunità, per innescare questo processo: infatti, è necessario favorire anche l'istituzionalizzazione, in tutti i livelli della formazione, degli studi di genere.

Un cambiamento del modello culturale dominante, che contrasti gli stereotipi rafforzando un'immagine della donna più vicina alle nuove biografie e completamente diversa da quella che i mass media e il linguaggio pubblicitario ci rimandano quotidianamente. Una reiterazione di messaggi, una semplificazione della realtà sociale che incidono sulla formazione dei nostri *habitus* mentali, veicolando rappresentazioni collettive distorte, troppo spesso, da un sessismo diffuso.

E' ormai sempre più necessario ridisegnare le diverse *attività*, per entrambi i generi, con modalità che rendano accettabili tempi e regole sia per le donne che per gli uomini, modificando il divario tra area produttiva e riproduttiva.

Carichi e responsabilità della produzione e della riproduzione della vita devono essere, di fatto, redistribuiti tra i generi e tra i diversi attori del welfare mix per superare, come avviene in molti paesi europei, il *gender gap* così elevato, che colloca l'Italia agli ultimi posti della classifica.

Anche il tema della conciliazione è spesso trattato con una parzialità di impostazione, in quanto si continua a porre la responsabilità più pesante dei compiti privati e pubblici sulle spalle delle donne, invece di favorire misure per la condivisione dei carichi di cura e domestici.

L'aumento dell'istruzione femminile, il maggior rendimento scolastico e la femminilizzazione di quasi tutte le Facoltà comprese quelle tecnico-scientifiche mostrano un divario tra aspirazioni e ruoli ricoperti nel mercato del lavoro; una disparità tra le competenze femminili e il trattamento professionale.

A fronte di questo scenario, si rende quindi necessaria una riflessione sull'opportunità di introdurre interventi non a carattere temporaneo, ma strutturale, di promuovere ed ampliare l'offerta di servizi rispetto a semplici trasferimenti monetari, di evitare la parcellizzazione delle risorse in microinterventi, considerati sprechi. In particolare preme sottolineare come politiche di sostegno a nuove iniziative imprenditoriali che erogano servizi alla persona (assistenza agli anziani non autosufficienti, assistenza all'infanzia, ecc.) possano consentire l'attivarsi di un meccanismo virtuoso, anche da un punto di vista economico, di incontro tra domanda ed offerta, incrementando, da un lato, l'occupazione e l'imprenditoria (anche femminile) e dall'altro consentendo una più ampia partecipazione femminile al mercato del lavoro, alle professioni, alla politica, agevolata da adeguati supporti in termini di conciliazione.

Riteniamo opportuno, infine, segnalare, come esempio di buona legge, quella approvata di recente dalla Regione Toscana sulla cittadinanza di genere.

Osservazioni giuridiche

Analizzando in maniera più puntuale i disegni di legge in oggetto, anche grazie al contributo delle colleghe Stefania Scarponi, Brollo Marina, Magliaro Alessandra, possiamo osservare alcuni punti in comune tra i d.d.l. nn. 784 e 1405, presentati sostanzialmente sulla scorta dell'esigenza di adeguare la legislazione nazionale alle sollecitazioni della Commissione europea nel 2007.

Essi affrontano tematiche legate all'inserimento delle donne nel mercato del lavoro, operando sugli strumenti di conciliazione tra tempi di lavoro e vita familiare, prevedendo incentivi economici di tipo fiscale e contributivo, introducendo strumenti rivolti a misurare l'impatto di genere delle politiche pubbliche secondo una prospettiva già indicata in precedenza e oggetto di norme che vengono migliorate.

Innanzitutto, va evidenziata la necessità di rapportare gli obiettivi per l'occupazione femminile al programma di governo "Italia 2020: programma per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro"(proposta Sacconi-Carfagna): un documento che analizza l'attuale situazione occupazionale e propone cinque ambiti di intervento

(valorizzazione dell'esperienza delle tagesmutter, albi per badanti e baby sitter, buoni per l'acquisto di servizi per la conciliazione, telelavoro femminile, ecc.). Altre modifiche importanti e condivisibili riguardano la materia degli incentivi all'imprenditoria femminile, ed il potenziamento della costituzione degli asili nido attraverso la destinazione di apposite risorse. Di tutto non può che esprimersi una valutazione positiva, salvo verificare la coerenza di quanto previsto con le misure annunciate dal citato Programma, presentato dai ministri Sacconi - Carfagna nel dicembre 2010.

Infine il d.d.l. n. 1718, più recente, affronta esclusivamente la questione della disciplina in materia di età pensionabile, a fronte della sentenza della CGE e conseguente provvedimento del Governo.

Detrazioni fiscali alle madri

La misura è da valutare alla luce dei principi costituzionali e di diritto europeo in tema di eguaglianza e parità di trattamento fra uomini e donne (art.3, c. 1 e 2, e 37, c.1 Cost, art. 141, c. Trattato e art. 23 Carta dei diritti fondamentali). In materia va ricordato che la legittimità di trattamenti a favore esclusivo di un genere è subordinata alla condizione che siano finalizzati alla correzione della sottorappresentazione, oppure siano giustificati dall'esigenza di evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali. La misura in oggetto richiederebbe pertanto una valutazione supplementare, dal momento che formalmente si pone in contrasto con il principio di parità. Se tale misura può essere giustificata con il dato di fatto delle maggiori difficoltà incontrate dalle donne con carichi familiari nel trovare un'occupazione, bisognerebbe estenderla anche ai padri nell'ipotesi che la madre non sia in vita o non in grado di occuparsi dei figli/figlie.

Resta dunque il dubbio che l'esclusione dei padri nelle medesime condizioni finanziarie ponga questioni di legittimità.

Quanto al tema degli incentivi fiscali (art. 2 del d.d.l. n. 784), si rileva l'opportunità di una valutazione del reddito familiare complessivo, indipendentemente dalla fonte (non solo reddito di lavoro dipendente), per la formulazione delle diverse fasce reddituali per la definizione della misura della detrazione; conseguenza necessaria l'innalzamento degli importi di reddito definiti dalle fasce per una fruibilità concreta del beneficio fiscale da parte di un numero significativo di soggetti.

Detrazioni fiscali delle spese sostenute dalle famiglie per l'assistenza ai bambini e agli anziani

Sarebbe opportuno chiarire se la detrazione per oneri nell'attuale misura del 19% per spese documentate per pagamento di rette per frequenza di asili nido sia riferibile sia a strutture pubbliche che private/aziendali, tenendo conto delle carenze di strutture pubbliche evidenziata in premessa al d.d.l. (art. 10 comma 1 d.d.l. n. 784).

Riforma art. 9 L. n. 53/2000 (art. 3 d.d.l. 784)

Alcune misure, come il diritto al part-time reversibile e volontario anche per i genitori adottivi o affidatari, sono state introdotte con le modifiche all'art.9 della L. n. 53/2000.

Interessante l'inserimento dell'art. 9-bis (part-time incentivato per lavoratrici madri in alternativa al congedo parentale). Giova peraltro sottolineare l'esigenza di misure più incisive, anche per il settore pubblico, a fronte della riforma intervenuta dopo la presentazione del presente d.d.l. che ha abrogato il diritto ad ottenere la riduzione di orario che riguardava i dipendenti pubblici, trasformandolo in una opportunità lasciata alla valutazione del dirigente. Riconoscere il diritto alla trasformazione in

orario ridotto, reversibile e temporaneo, a fronte di particolari esigenze di cura familiare sia nel settore privato sia nel settore pubblico sarebbe di estremo rilievo. Altrettanto opportuna sarebbe l'introduzione di strumenti di incentivazione per l'attivazione di forme alternative nell'erogazione della prestazione lavorativa (es. telelavoro), che suscitano ancora molta diffidenza da parte dei datori di lavoro e, conseguentemente, sono poco diffuse nel nostro Paese, soprattutto in raffronto ad altre nazioni europee.

Estensione e potenziamento dei congedi parentali. Istituzione del congedo di paternità obbligatorio (art. 8 d.d.l. n. 784)

Sono condivisibili entrambe le previsioni, anche se permane qualche dubbio sulla tecnica normativa riguardante la previsione dei congedi obbligatori da fruire entro 3 mesi dalla data del parto ex art. 8, c. 1: in particolare, tale previsione, pur adeguandosi alla normativa europea che riconosce il congedo di paternità, e rappresentando uno strumento di condivisione dei ruoli familiari, presenta una rigidità eccessiva, laddove impone la fruizione del congedo in modo continuativo per 10 gg.

Sarebbe certamente più funzionale alle esigenze familiari una fruizione in forma flessibile.

Inoltre non è individuato il regime retributivo e contributivo applicabile (con indennità al 100% oppure ?).

Congedi parentali

Si dovrà tener conto del recente Accordo-quadro europeo, 18 giugno 2009, che ha in parte rivisto la materia riconoscendo il diritto a tutti i lavoratori indipendentemente dal tipo di contratto di lavoro (anche al contratto a tempo determinato e part-time). Inoltre stabilisce la possibilità di cessione di parte del congedo a uno dei due partners (tre mesi su quattro che rappresentano il nuovo livello di congedi fruibili). La disciplina del d.d.l. è comunque condivisibile dal punto di vista del riconoscimento di un'indennità più elevata (50% o 100% a seconda del reddito). Occorrerebbe affrontare però anche il trattamento da applicare in caso di fruizione dei congedi frazionati, come esigenza di tipo contabile a cui dare chiarimento in modo da vincere le resistenze tuttora opposte dai datori di lavoro.

La specifica competenza del Ministero dell'istruzione, università, ricerca è richiamata dall' art. 11 del d.d.l. n. 784, ai fini della stipulazione di un'intesa per il **potenziamento dei servizi socio-educativi e di assistenza di maternità in caso di disagio economico-sociale** nonché incentivi all'allungamento degli orari dei servizi. Si tratta di una misura importante che si riallaccia in parte all'assistenza sociale, in parte alla tematica dell'armonizzazione dei tempi delle città, legata alla conciliazione tra lavoro e vita familiare.

Se da un lato appare ottima l'introduzione di misure a sostegno delle politiche temporali per il miglioramento della qualità della vita, si evidenzia la necessità di maggiore concretezza, anche alla luce di esperienze già maturate in alcune città italiane (Bolzano, Roma, Torino, Ravenna, Catania, Milano, Firenze, Bergamo, Pesaro, Verona ed altre ancora).

Rifinanziamento del Fondo nazionale per gli asili nido (art. 12 d.d.l. n. 784 e art. 7 del 1405).

Si prevedono risorse aggiuntive destinate al cofinanziamento degli investimenti per la costruzione/riqualificazione di strutture destinate ad asili nido su iniziativa delle amministrazioni territoriali.

Stante la carenza di strutture e di risorse, si propone di estendere il cofinanziamento anche ad iniziative avviate/progettate da altre amministrazioni, non territoriali (es. università, aziende sanitarie, ecc.), tenendo conto delle positive esperienze già avviate in proposito sul territorio nazionale (es. asili nido delle Università di Trento, Milano Bicocca, Verona, Bologna, ecc.).

Certificato di qualità (art. 15 d.d.l. n. 784).

E' previsto come incentivo ai fini della promozione di un' equilibrata partecipazione delle donne agli organismi di amministrazione delle società e degli organismi dirigenti delle pubbliche amministrazioni. Un obiettivo perseguito sin dagli anni '90 in sede europea, e tuttavia la misura prevista dal d.d.l. è molto più debole di altre, varate in paesi del Nord Europa, come la Norvegia, basate non su incentivi/auspici, ma sull' obbligo di adottare le misure di parificazione al fine del raggiungimento di obiettivi quantificati, pena la chiusura dell'azienda, e che hanno dato risultati efficaci.

Altro suggerimento è di prevedere la possibilità di concedere certificati di qualità a fronte dell'adozione di un più ampio ventaglio di politiche aziendali, per es. in materia di conciliazione, come invece avviene secondo scelte legate alla Csr da parte delle imprese, oppure con coinvolgimento di istituzioni pubbliche di particolare affidabilità, come dimostrano esperienze diffuse anche in altri paesi europei.

Si veda in proposito, ad es. l'istituzione nella provincia di Trento di un registro provinciale delle organizzazioni pubbliche e private certificate secondo lo standard europeo Work and family; o ancora l'attività avviata dal Dipartimento Pari Opportunità, per l'adattamento alla realtà italiana dell'indice IFREI (Family responsible employer index), che consente di valutare il grado di applicazione di politiche di conciliazione tra impegni professionali e vita privata.

In tema di riequilibrio della partecipazione delle donne agli organismi dirigenziali, sarebbe opportuno altresì riprendere in esame la disciplina già in vigore nel settore pubblico al fine di un riequilibrio della sottorappresentazione femminile (ora art. 47 Codice P.O.) nell'ambito della predisposizione dei piani triennali di azioni positive. La debolezza dell'apparato sanzionatorio, fondata sul divieto di nuove assunzioni, è dimostrata dalla sua applicazione a macchia di leopardo. Occorre predisporre soluzioni più incisive in merito.

Valutazione dell'impatto di genere delle politiche pubbliche

Giudizio positivo sulla norma che contiene un' aggiunta alla normativa in materia di semplificazione normativa (l. 246/2005), che prevede l'analisi preventiva (AIR) e la valutazione (anche periodica) dell'impatto della regolamentazione (VIR) ricadente sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione. La valutazione dell'impatto di genere era già stato oggetto di una direttiva della Presidenza del Consiglio nel 1999, ma con scarsa applicazione.

D.d.1. n. 718 -Regime pensionistico lavoratrici pubblico impiego

La sentenza della CGE 13 novembre 2008 al termine della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per il regime di differente età pensionabile tra uomini e donne del settore pubblico è stata oggetto di differenti valutazioni. Critiche possono essere mosse sotto il profilo tecnico di valutazione del regime pensionistico in questione, ed altresì per non aver tenuto conto del diritto di opzione riconosciuto alle donne di proseguire il rapporto di lavoro fino alla stessa età prevista per gli uomini. E' controverso altresì quale sia il danno che esse avrebbero subito in base alla possibilità di conseguire l'età pensionabile a 60 anni. In ogni caso occorre sottolineare che la sentenza non impone di innalzare l'età pensionabile nei confronti delle donne, in quanto ciò che conta per la CGE è che non vi siano differenti regimi tra uomini e donne, essendo ammesse anche forme di flessibilità. Il regime di età

flessibile di pensionamento introdotto con la riforma del 1995 sarebbe pertanto esente da censure, e potrebbe costituire una base di riflessione anche per il futuro assetto normativo.

Considerazioni conclusive

Disegno di legge N°1718

Non si condividono le premesse in quanto rafforza una visione della famiglia e del ruolo della donna tradizionale e un'idea di servizi come assistenza, anche se le norme proposte danno un giusto riconoscimento al lavoro di cura attraverso un accredito figurativo di un anno.

Disegno di legge N° 784

Il disegno di legge risente del periodo di inizio legislatura in cui è stato presentato, infatti, alcune analisi come quella della differenza nell'accesso al *part-time* tra dipendenti pubblici e privati sono state eliminate dal Decreto Brunetta. Le analisi premesse al testo sono ampiamente condivisibili soprattutto perché non si attribuisce più esclusivamente alle donne il problema della conciliazione ma si vede nel lavoro femminile un contributo necessario allo sviluppo del paese e una perdita di capitale umano nella loro esclusione, particolarmente dannosa in questi tempi di crisi.

Si suggerisce anche la possibilità di introdurre congedi parentali part-time che consentirebbero un minore allontanamento dal lavoro. E' necessario evidenziare che per i congedi di paternità obbligatori limitare il periodo a 10 giorni dalla nascita incide poco sui comportamenti e rafforza l'idea già espressa di un provvedimento di facciata, rispetto ad un problema di dimensioni ben più complesse che investe i modelli culturali e il permanere della divisione dei ruoli nella famiglia.

Inoltre l'obbligo di valutazione della parità di genere da parte delle amministrazioni pubbliche sarebbe importante se questo fosse accompagnato da un efficace monitoraggio e controllo sull'osservanza della norma.

Molto positiva è la valutazione dell'impatto di genere. Ricordiamo però che le statistiche risultano ancora carenti per una reale comprensione dei fenomeni (ad esempio abbiamo dati sulla cessazione del rapporto di lavoro che non differenziano le dimissioni e i licenziamenti, o il part-time è indistinto tra quello richiesto dal lavoratore o imposto dal datore di lavoro etc.)

Disegno di legge n° 1405

Meno completo e incisivo del precedente, con alcuni errori tecnici.