

## LE PARI OPPORTUNITA': ESPERIENZE A CONFRONTO (\*)

di Licia Grassucci

### 1. *Ambito internazionale*

La parità dei diritti delle donne è un principio fondamentale dei diritti umani.

Il 10 dicembre 1948, cioè 60 anni fa, veniva sottoscritta la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo la quale proclamava che ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà fondamentali, senza distinzione alcuna per ragioni di razza, di colore, di sesso.

Nei decenni successivi, i diritti sanciti nella Dichiarazione sono stati trasfusi in Patti, Convenzioni e Protocolli internazionali. Tra questi non si può non ricordare la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW, 1979) e la Conferenza di Pechino (1995) da cui è scaturito un documento politico di particolare importanza, la Piattaforma d'Azione, dove viene affermato che l'uguaglianza tra donne e uomini appartiene alla sfera dei diritti umani ed è una condizione necessaria per la giustizia sociale, ma è anche un requisito essenziale e fondamentale per l'uguaglianza, lo sviluppo e la pace. La stessa Piattaforma ha individuato ben dodici aree di crisi che interessano le donne (povertà, educazione e formazione professionale, assistenza sanitaria, violenza, conflitti armati, assenza nelle strutture politiche ed economiche, nell'accesso alle risorse e nell'ambiente, nel potere decisionale, nella comunicazione, nei diritti fondamentali delle bambine, presenza di stereotipi). Su dette aree sono chiamati ad intervenire con iniziative strategiche la comunità internazionale, i singoli governi, la società civile e le organizzazioni non governative.

---

(\*) Il presente scritto riproduce sostanzialmente la relazione svolta in occasione del Convegno "Qualità, benessere organizzativo e pari opportunità nella pubblica amministrazione" (Consiglio di Stato, Palazzo Spada, 11 dicembre 2008).

La Conferenza di Pechino costituisce un punto di riferimento decisivo in tema di pari opportunità e della c.d. “uguaglianza di genere”. Quest’ultima rappresenta ancora la sfida più attuale delle politiche internazionali e nazionali che mirano ad affermare il rapporto tra donne ed uomini equamente centrato su entrambi i sessi e non focalizzato su l’uno o sull’altro. E’, quindi, superata la logica incentrata sulle donne, soggetti marginali, marginalizzati e beneficiari di progetti, tipica degli anni ’70.

La Conferenza di Pechino e questa nuova logica segnano una svolta importante nelle politiche di cooperazione internazionale allo sviluppo; ne sono testimonianza la cooperazione bilaterale allo sviluppo di Stati Uniti e Canada, di Giappone e Australia, di talune Agenzie europee e dell’Italia che ha basato il proprio programma su tre pilastri: educazione delle donne e delle bambine; lotta alle diverse forme di sfruttamento delle donne; prevenzione dell’Aids.

I risultati degli impegni internazionali in punto di pari opportunità e differenze di genere sono stati oggetto di periodici *report* da parte della UNDP (*United Nations Development Programme*), organizzazione delle Nazioni Unite che, attraverso una rete informatica, fornisce dati su questioni di sviluppo e di globalizzazione. Nel 2000 è stata pubblicata una indagine statistica sulla situazione delle donne in diverse parti del mondo che ha considerato sei campi di indagine: popolazione, donne e uomini in famiglia, salute, educazione e comunicazione, lavoro, diritti umani e politici.

Circa la popolazione, si registra il calo generale della natalità; gli adolescenti (unmiliardoquindicimilioni) sono in posizione numericamente apicale, concentrati in paesi in via di sviluppo; la vita media delle donne è più elevata di quella degli uomini – tranne che in alcune parti dell’Asia – ed è destinata a crescere.

Per quanto riguarda il rapporto donne e uomini in famiglia, è risultato che le donne si sposano più tardi, ma in ventidue paesi in via di sviluppo più di un quarto delle donne tra i quindici e i diciannove anni è sposata; sono in forte aumento nei paesi sviluppati

le nascite non in costanza di matrimonio; unioni informali sono comuni a paesi sviluppati ed in via di sviluppo.

In ordine alla salute, per uomini e donne le aspettative di vita continuano a crescere, tranne che nell'Africa meridionale per la forte diffusione dell'Aids (nel solo continente africano l'Aids ha già mietuto venti milioni di vittime); l'Hiv/Aids riguarda nella metà dei casi le donne, più esposte a contrarre il *virus*; non vi sono dati disponibili sulla mortalità materna e per altre cause.

In materia di educazione e comunicazione, si è rilevato che nell'istruzione scolastica primaria e secondaria non vi sono differenze di genere se non in alcune regioni dell'Africa e dell'Asia; nella popolazione di ottocentosettantasei milioni di analfabeti due terzi sono le donne; agli alti livelli di educazione si registra un maggiore accesso da parte delle donne; le donne sono meno inclini all'uso del computer, ma sono in ascesa coloro che navigano in internet.

Circa il lavoro, i livelli di retribuzione delle donne a parità di lavoro sono più bassi; le donne sperimentano situazioni di disoccupazione più degli uomini e per più lunghi periodi; le donne rappresentano una percentuale in aumento della forza lavoro; *part-time*, lavoro autonomo (taluni tipi) e lavoro a domicilio sono in prevalenza scelti da donne anche se meno retribuiti e meno sicuri.

Sui diritti umani e politici, si è riscontrato che le donne sono significativamente sottorappresentate nelle cariche politiche in tutto il mondo; la pratica della mutilazione ai genitali non è in declino ed in Africa è stata subita da più della metà delle donne e delle ragazze; non vi sono dati precisi sul numero di donne e bambine che in tutto il mondo subiscono violenze sessuali e abusi fisici ma si ritiene che si tratti di milioni.

Da un altro *report* del 2002 dell'Unifem sono emersi ulteriori dati interessanti sui progressi raggiunti nella parità di genere secondo taluni indicatori: solo sette paesi

sviluppati hanno raggiunto alti livelli di uguaglianza di genere (Svezia, Danimarca, Finlandia, Norvegia, Islanda, Paesi Bassi e Germania); solo in tre paesi in via di sviluppo si sono raggiunti considerevoli livelli di uguaglianza di genere e sviluppo femminile (Argentina, Costa Rica e Sud Africa); i miglioramenti più significativi si sono raggiunti nella percentuale dei posti occupati in Parlamento, specialmente dove sono state introdotte misure speciali per aiutare le donne ad essere elette in Parlamento (Mozambico). Più lenti si sono rivelati i cambiamenti nel lavoro, nell'educazione e nell'analfabetismo, probabilmente perché richiedono un maggiore sforzo basato su una diversa struttura economica e culturale.

## *2. Ambito europeo e comunitario*

La parità fra uomini e donne è un principio fondamentale del diritto comunitario; riconosciuto dal Trattato del 1957 istitutivo della Comunità europea, assume rilievo sempre crescente successivamente soprattutto con il trattato di Amsterdam del 1997 e poi con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione nel 2000.

Infine, la Costituzione europea, firmata il 29 ottobre 2004 a Roma, include la parità fra uomini e donne fra i valori fondanti e fondamentali dell'Unione (art. 1).

Gli interventi della Comunità hanno riguardato la parità di trattamento nel campo dell'occupazione, del lavoro, della formazione professionale e in settori attinenti.

L'Unione promuove il principio di pari opportunità attraverso i "programmi d'azione". Con essi si definiscono in modo operativo gli obiettivi strategici che in ambito comunitario si intendono perseguire e realizzare nel quinquennio di riferimento. Il primo programma d'azione ha riguardato il periodo 1982-1985.

Per la trasversalità della materia, le pari opportunità assumono valenza anche in altri ambiti comunitari come nella politica di coesione. Al riguardo, si segnala il "Programma di riforme economiche" approvato a Lisbona dai Capi di Stato e di

Governo dell'Unione europea nel 2000, passato alla storia come Strategia di Lisbona. In quella sede è stato fissato di portare al 60% il livello occupazionale della popolazione femminile entro il 2010 e di migliorare i servizi di custodia dei bambini per favorire la conciliazione tra vita professionale e familiare.

Anche la riforma del 2006 dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013 si riferisce alle pari opportunità prevedendo che gli Stati membri e la Commissione provvedano affinché la parità tra uomini e donne e l'integrazione delle prospettive di genere siano promosse nel corso delle varie fasi di attuazione dei fondi. Certamente quest'ultimi rappresentano un capitolo importante per l'affermazione della parità di genere atteso che sono lo strumento finanziario che permette la realizzazione di numerosi progetti. Particolarmente significativo è il contributo all'imprenditoria femminile.

Proprio in tema di fondi strutturali e di politica di coesione assume rilevanza la relazione predisposta nel 2005 dalla Commissione contenente una sintesi dei principali sviluppi anche in tema di pari opportunità.

Un aspetto positivo riguarda il livello occupazionale femminile che si è elevato contribuendo così a ridurre i divari tra generi, anche se persistono differenze nella retribuzione, sensibilmente inferiore per le donne (in media il 15%-20% in meno per ora lavorata). Altra criticità riguarda le opportunità di impiego in quanto il registrato incremento occupazionale ha investito settori storicamente già prevalentemente riservati alle donne quali la pubblica amministrazione, l'istruzione, la sanità e l'assistenza sociale, onde tale circostanza ha finito per rafforzare le disuguaglianze nell'impiego. Inoltre, si registrano divari di genere nel lavoro a tempo parziale e nel ricorso all'orario flessibile, preferito dalle lavoratrici, il che testimonia le maggiori difficoltà che incontrano le donne nel tentativo di conciliare l'attività professionale con la vita familiare. Infatti, per le donne di età compresa tra i venti ed i quarantanove anni il fatto di avere un figlio fa scendere il tasso di occupazione di 14.3 punti, mentre

incrementa l'occupazione maschile di 5.6 punti. Tale percentuale è destinata ad aumentare proporzionalmente all'aumentare del numero dei figli. Sulla base di queste risultanze è stata elaborata una "Tabella di marcia per la parità tra uomini e donne 2006-2010" (c.d. *Road Map*) che poggia su sei ambiti prioritari (maggiore partecipazione ai processi decisionali in politica, economia, scienza, tecnologia; eliminazione della violenza basata sul genere; eliminazione di stereotipi di genere; equilibrio tra attività professionale e vita familiare; promozione della parità all'esterno dell'U.E.; realizzazione di pari indipendenza economica tra uomini e donne).

Sempre nell'ambito delle iniziative volte alla affermazione del diritto alla parità, il 2007 è stato dichiarato "Anno europeo delle pari opportunità per tutti". Per la sua celebrazione si sono svolti manifestazioni, incontri, dibattiti, campagne informative ed educative, indagini e studi.

L'impegno a promuovere la parità di genere rappresenta, peraltro, un punto fermo anche per il Consiglio d'Europa. Infatti, la terna di Presidenza (Francia - Repubblica Ceca e Svezia), in un recente documento sottoscritto a Lille (14 novembre 2008) ha ribadito il proprio impegno a promuovere la parità di genere fissando a tal fine delle priorità per i prossimi diciotto mesi.

### **3. Ambito italiano**

La Costituzione italiana, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, festeggia quest'anno il sessantesimo anniversario e come questa riconosce tra i principi fondamentali la pari dignità sociale di tutti i cittadini senza distinzioni di sesso (art. 3). Peraltro, tale principio nelle successive modifiche al testo costituzionale si rafforza con riferimento sia all'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 51, come modificato dalla legge cost. n. 1 del 2003), sia alla nuova potestà legislativa regionale che ha il compito di rimuovere ogni ostacolo alla piena parità tra uomini e

donne nella vita sociale, culturale ed economica e di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive (art. 117, comma 7, come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001).

Quanto alla legislazione statale, merita di essere menzionato il Codice delle pari opportunità (d. lgs. 11 aprile 2006, n. 198, in prosieguo semplicemente Codice) che ha raccolto e riassetato la normativa sparsa in materia di pari opportunità e, prima del Codice, la disciplina in materia di pubblico impiego (d. lgs. n. 29 del 1993 e, poi, il d. lgs. n. 165 del 2001) che, tra l'altro, con il CCNL 14 settembre 2000, ha consentito l'istituzione dei Comitati per le pari opportunità (art. 19).

Inoltre, tra le norme che rendono operativa la promozione della politica per le pari opportunità si possono segnalare l'art. 44 del Codice che consente al datore di lavoro di essere ammesso al rimborso degli oneri finanziari connessi all'attuazione dei progetti di azioni positive, nonché l'istituzione del "Fondo nazionale per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità" (d. l. n. 223 del 2006) e le varie disposizioni delle leggi finanziarie là dove prevedono sgravi ed incentivi che incidono positivamente per attuare una politica a favore della parità uomo-donna.

Ma certamente non sono sufficienti le norme; occorre, infatti, anche la consapevolezza di volere promuovere una cultura per la parità di genere nell'ambito delle singole realtà, cioè a dire oltre alle norme sono determinanti anche le persone che attuino le stesse. Invero, particolarmente attivi e propositivi sono i Comitati operanti in quei territori che, anche per tradizione, sentono particolarmente il rapporto tra cittadino e istituzioni (si veda l'Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia, il Piemonte, le Marche, la Toscana, il Trentino Alto Adige), dove appieno viene attuata quella funzione consultiva e propositiva dei Comitati per le pari opportunità che fa da necessario supporto alle scelte politiche e di gestione. Né va sottaciuto il ruolo svolto, a livello nazionale, dai Comitati dell'INAIL e dell'INPS.

Orbene, se si vogliono trasferire tali esperienze nell'ambito della istituzione Consiglio di Stato – TT.AA.RR. occorre impegnarsi per acquisire quanti più dati possibili sul personale dipendente e sulla realtà lavorativa al fine di individuarne le criticità e suggerire soluzioni per superarle nell'ottica di una piena uguaglianza di genere.

Pertanto, rilevazione di dati e studio di proposte consentono al Comitato per la pari opportunità di svolgere un ruolo attivo senza cadere in una facile, quanto scontata, retorica.

D'altronde, è innegabile che molto si potrebbe fare per migliorare la qualità del lavoro conoscendo più analiticamente la realtà di cui a volte si ignorano rilevanti risvolti problematici.

Tra i tanti interventi a favore delle pari opportunità deve, infine, essere ricordata una relazione redatta nel 2005 dall'Istat, su incarico della Commissione per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, a proposito della partecipazione delle donne alla vita politica.

L'Italia è ultima nella graduatoria delle percentuali di rappresentatività elettorale delle donne al Parlamento (in testa abbiamo la Svezia, con il 45.3%; l'Italia ha l'8.1%); solo il 27% della popolazione, in prevalente anziana, conosce i termini reali di tale partecipazione, mentre la maggior parte la sopravvaluta (46.6%). Invece, per gran parte degli uomini intervistati tale componente non va rafforzata (44.6%); al contrario, le donne si dichiarano favorevoli ad un incremento delle presenze femminili (62.9%).