

Azioni positive e loro prospettive in Italia

Donata Gottardi

Università degli Studi di Verona
Viceconsigliera di parità

Considerazioni introduttive. La separatezza di disciplina come problema

Cercherò di essere il più breve possibile dato il poco tempo ancora a disposizione, anche se il tema che mi è stato assegnato non è dei più semplici. Vi parlerò, infatti, di azioni positive e della loro prospettiva di sviluppo nel nostro Paese.

Dirò da subito che i dati forniti questa mattina sono molto sconcertanti, sono dati che dimostrano come il compito, l'impegno per ottenere il riequilibrio sia ancora estremamente complesso e lunga la strada prima di ottenere il radicamento di pari opportunità nel campo della ricerca.

Mi sembrano addirittura dati peggiori di quelli che riguardano l'università. Marina Piazza, che è qui presente, ricorderà un'iniziativa recente sull'università, dove è stata segnalata una caratteristica che desidero qui ricordare: nell'ultimo periodo la situazione è leggermente migliorata per quanto riguarda l'accesso alle fasce degli associati e degli ordinari e questo non per effetto di un cambiamento culturale effettivo, quanto piuttosto in virtù del maggiore numero di posti da coprire messi a disposizione. In altri termini, quando la quantità di posti è elevata, crescono le *chances* delle donne; quando la quantità di posti è limitata, le *chances* delle donne si riducono. Insomma, la percentuale varia a seconda che si applichi a insiemi ristretti o a insiemi ampi.

Sono una giurista, una giuslavorista, e quindi dovrei parlarvi di tecniche giuridiche, anche se non posso non essere consapevole della presenza di uno scarto troppo ampio tra disciplina scritta e sua applicazione concreta. La disciplina scritta, pur ancora imperfetta, è sicuramente migliore di quello che ci porta la realtà quotidiana.

Nel campo della parità di opportunità la qualità delle tecniche regolative è incomparabilmente migliore della sua attuazione. Le tecniche regolative, da sole, non sono in grado di incidere se non sono accompagnate da un grande cambiamento culturale. C'è troppa separatezza tra la disciplina in materia di parità di opportunità e, quindi, anche di azioni positive e tutta la restante disciplina. Questo non significa pensare a una indistinta diluizione. Il fatto che esista una parte di disciplina destinata alla parità di opportunità è estremamente importante, è il portato di una forte rivendicazione e consente l'apposizione di regole specifiche. Occorre però un miglior coordinamento, pena il permanere di ignoranza, nel senso di assenza di conoscenza da parte di coloro che le devono applicare.

Dopo il grande fermento di studi e approfondimenti degli anni '80, la disciplina legislativa sembra aver contribuito a radicare le scelte in materia di parità di opportunità, ma anche finito per assorbire e isterilire il dibattito. Nel corso degli anni '90, al tema delle azioni positive sono state dedicate poche, troppo poche analisi.

Le azioni positive

Le azioni positive sono uno dei pilastri della legge sulla parità di opportunità tra i generi; quel pilastro che, pur dotato di scarse risorse finanziarie, ha dimostrato notevole vitalità, richiamando l'interesse delle associazioni femminili e delle parti sociali, almeno di quelle rappresentate nel Comitato Nazionale di Parità.

A livello legislativo non è presente una definizione di azione positiva, né è presente una loro elencazione in via tassativa.

Nella legge 125 del 1991, che è stata più volte richiamata anche questa mattina, si è scelto di procedere mediante una indicazione di obiettivi, obiettivi che riguardano sia la fase precedente rispetto all'instaurazione di un rapporto di lavoro, e quindi assumono connotati più culturali, formativi e di orientamento; sia la fase dello svolgimento del rapporto di lavoro, e quindi riguardano la rimozione delle cause che portano alla segregazione orizzontale e verticale, i mutamenti necessari nell'organizzazione del lavoro; sia l'ambito della conciliazione fra tempi di vita familiare e tempi di vita professionale, per arrivare addirittura alla redistribuzione dei ruoli.

Si tratta di obiettivi molto ampi e a volte anche forse ridondanti e ripetitivi, ma che coprono tutte le possibili accezioni di uno strumento come l'azione positiva.

Altro passaggio fondamentale della legge consiste in una separazione, ora in via di attenuazione, tra le azioni positive nel settore privato e quelle nel settore pubblico. Nell'impianto della legge di dieci anni fa (appunto la legge 125 del 1991) le azioni positive nel privato erano facoltative e finanziabili. Questo abbinamento ha finito per costruire quel paradosso per cui le azioni positive nel privato sono state e sono tuttora solo quelle finanziate. Quelle predisposte ma non finanziate non sono state attuate, sono progetti rimasti sulla carta.

Il finanziamento ha, quindi, contribuito a far decollare la progettazione e l'attuazione di azioni positive, ma anche ha finito per appiattire l'esperienza, divenendo fattore di distorsione. Si può, infatti, affermare che nel nostro Paese le azioni positive che si sono attuate nelle imprese e nelle organizzazioni sono quasi esclusivamente quelle finanziate dal Comitato Nazionale di Parità.

Un tempo sarebbe stato opportuno introdurre un distinguo, distinguere cioè le azioni positive liberamente assunte dal soggetto proponente, sia pure correlate al sostegno finanziario, da quelle imposte dalla legislazione o dalla contrattazione collettiva. La distinzione, necessaria sul piano teorico, non sembra avere, almeno al momento, utilità concreta. Per quanto riguarda la contrattazione collettiva di primo e di secondo livello, tutte le analisi recenti convergono nel rilevare la sostanziale caduta di interesse per le azioni positive. Per quanto riguarda la disciplina legislativa contenuta in testi diversi dalla 125 del 1991, si può arrivare ad affermare che non si riscontrano casi di attuazione.

Che però il problema sia iscritto nella fonte legale e nella sua ‘promessa di finanziamento’ è ipotesi suggestiva, ma non accoglibile. Anche in assenza di questa promessa, come nel caso delle pubbliche amministrazioni, il risultato non cambia. È soprattutto una questione culturale, che coinvolge in primo luogo i datori di lavoro, ma che si riflette anche sull’altro soggetto della contrattazione: il sindacato.

Si deve segnalare qui un altro aspetto: l’incapacità dei progetti di azioni positive finanziati ad uscire dal proprio ristretto ambito di applicazione. Anche escludendo tutti i progetti ad alto o esclusivo contenuto formativo, resta, nell’arco del decennio trascorso, un buon numero di progetti preordinati a incidere sull’organizzazione del lavoro e sull’articolazione dei tempi di lavoro. Ma nessuno di questi sembra aver avuto capacità trainante. Può essere o è stato ricordato come ‘buona prassi’ in alcuni interventi a seminari e convegni; ma non ha avuto capacità di incidenza effettiva oltre la propria area di riferimento.

Si tenga anche conto che una mole impressionante di materiali inediti giace agli atti. Si tratta quasi sempre di pubblicazioni rese possibili dai fondi stanziati e quasi mai entrate nel mercato editoriale, perché escluse dal fine di lucro e, quindi, dalla vendita. Si realizza così un paradosso: la gratuità diventa esclusività e porta al restringimento del circuito delle informazioni. Anche a questo, a mio avviso, si deve la scarsa diffusione di quanto si realizza - quasi sempre con grande fatica - all’interno delle istituzioni della parità e che, invece, costituisce fonte preziosa, che potrebbe consentire di evitare di ripercorrere passi già compiuti, di concentrarsi piuttosto sulla verifica delle similarità e delle differenze nei diversi ambiti e di passare a realizzare risultati che tengano conto delle precedenti esperienze.

La riforma del 2000

Nel 2000 è stato emanato un decreto legislativo di riforma. Le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 196 del 2000, per la parte qui analizzata, non incidono sulla nozione di azione positiva, ma sono rivolte essenzialmente ad ampliare la platea dei soggetti che possono accedere al finanziamento, tra cui le associazioni, nonché le pubbliche amministrazioni per singoli progetti all’interno di più generali piani; a destinare annualmente le risorse a progetti orientati verso determinati obiettivi prestabiliti; a vincolare di nuovo le pubbliche amministrazioni ad adottare piani triennali.

Le modifiche risultano pertanto significative, ma strumentali ad una migliore organizzazione interna della disciplina, soprattutto per la parte relativa al finanziamento.

La riforma si è concentrata in particolare su due lati della questione: quello dell’ampliamento della platea dei soggetti ammessi al finanziamento cui fa da contraltare la scelta, esercitata annualmente e con ampio margine di preavviso, di privilegiare alcune - e solo alcune - tipologie di azioni positive, con conseguente possibile limitazione transitoria sia dei destinatari del finanziamento, sia dei destinatari delle azioni.

La riforma ha previsto che i finanziamenti vadano rivolti ai *“progetti di azioni positive presentati in base al programma-obiettivo”* predisposto annualmente. Il programma-obiettivo ha lo scopo di riequilibrare, su questo diverso versante, la rinuncia alla fun-

zione selettiva in precedenza esercitata a livello di soggetti ammessi al finanziamento, ampliando le competenze del Comitato Nazionale di Parità. Il programma-obiettivo può, infatti, reintrodurre limiti, ma solo per la durata della sua validità (un anno), anche sul lato dei soggetti presentatori.

Il programma-obiettivo può essere visto come contraltare della quasi completa generalizzazione dei soggetti finanziabili. A venire in rilievo è l'esigenza di migliorare la capacità di selezione tra i tanti progetti presentati annualmente a fronte della scarsità di risorse. Questo non significa superare l'idea che le azioni positive debbano essere poliedriche. Significa attribuire al Comitato Nazionale di Parità un ruolo più netto di orientamento, facendo emergere con maggiore decisione quell'attività svolta nella seconda metà degli anni '90 e consistente nell'elaborazione di una griglia di valutazione e di criteri di ammissione e di orientamento.

Tra pochi giorni sarà pubblicato il terzo programma-obiettivo, che deve essere adottato entro il 31 maggio. Il programma-obiettivo consente di comparare i vari progetti di azioni positive, superando le difficoltà di dover scegliere tra progetti formativi e interventi sull'organizzazione del lavoro o interventi di sensibilizzazione. Gli obiettivi dovrebbero cambiare di anno in anno, perché altrimenti l'obiettivo diventa chiuso e rimane costante e non consente un effettivo interscambio di buone prassi.

Le azioni positive nelle pubbliche amministrazioni

Si è detto poco sopra che mancano, quasi completamente, esperienze che non coincidano con quelle finanziate. Questa situazione trova conferma sul versante delle pubbliche amministrazioni, dove i piani triennali di azioni positive, pur essendo obbligatori, non hanno trovato che sporadiche presenze.

Per quanto riguarda il settore pubblico, il modello dal 1991 e fino al 2000 era solo quello di azioni positive obbligatorie non finanziabili da fondi esterni. Il che non significa che le azioni positive erano 'a costo zero', ma solo che gli oneri erano posti esclusivamente a carico delle stesse amministrazioni pubbliche adottanti.

Si parla per questo di piani e non di progetti. Questi piani avrebbero dovuto essere adottati entro un anno dall'entrata in vigore della legge, cioè entro il 1992. Salvo poche lodevoli iniziative, quasi nessuna amministrazione pubblica ha adottato significativi piani di azioni positive.

L'assenza di sanzioni ha pesantemente inciso sull'effettività della disciplina. È questa una dimostrazione di quanto gli obblighi non siano tali senza il corredo di sanzione.

Le novità della riforma del 2000 riguardano:

- l'accesso al finanziamento per singoli progetti facenti parte di un più generale piano. Questo significa che le azioni positive, anche nelle pubbliche amministrazioni, non sono più solo obbligatorie, ma sono finanziabili purché rientranti nelle indicazioni del programma-obiettivo sopra richiamato;
- il ripristino dell'obbligo, a carico delle amministrazioni pubbliche, di adottare entro un anno, e quindi entro il 31 giugno 2001, piani triennali di azioni positive;
- la sanzione alla violazione di quest'obbligo. Si tratta di una sanzione già esistente nel-

l'ordinamento del rapporto di lavoro pubblico e consistente nel blocco delle assunzioni. È vero che si tratta di una sanzione che entra in qualche modo in contraddizione con l'idea di sviluppo dell'occupazione e, soprattutto, di quella femminile, però in sede di riforma mediante decreto legislativo non si poteva introdurre una nuova sanzione, ma solo estendere l'applicazione di una sanzione già esistente.

L'effettività delle sanzioni

Nonostante il corredo di sanzione, la disposizione sull'obbligo dei piani di azioni positive nelle pubbliche amministrazioni non è stata attuata.

I problemi sono numerosi, ma resta la questione principale: bisogna prendersi sul serio. Certo: la sanzione è stata 'scippata', nel senso che il blocco delle assunzioni è diventato provvedimento di ordine generale da parte della legge finanziaria per il 2001, ai fini del contenimento della spesa. La sanzione, pertanto, almeno per quest'anno, grande paura non fa. La sanzione è congelata in quanto assorbita da un provvedimento più generale. Certo: non è determinata 'la sanzione della sanzione'. Un punto su cui riflettere è che sembra non bastare preoccuparsi che l'obbligo giuridico sia accompagnato da sanzione, ma la sanzione deve essere tale da consentire di individuare il meccanismo per la messa in mora dell'amministrazione. La domanda è: che cosa succede se un'amministrazione provvede, ha provveduto, provvederà ad assumere senza adottare il piano di azione positiva? Chi ha l'interesse ad agire rispetto a questa situazione, chi porta in giudizio l'amministrazione che ha assunto? Si osservi che si tratta di questioni ancora irrisolte, dal lontano 1977 - anno della prima legge in materia di parità di trattamento - e che riguardano le discriminazioni nell'accesso: la lotta tra 'poveri', la difficoltà di impugnare un provvedimento che porterà a bloccare le assunzioni e a 'sostituire' lavoratrici con lavoratori.

Si tratta di un ingombro che ha fortemente condizionato le azioni in giudizio in materia di assunzioni.

In ogni caso, una volta che il blocco delle assunzioni sarà rimosso, dovremo cercare di far rispettare la disciplina, renderla effettiva, cercare di diffonderne la conoscenza oltre il ristretto cerchio delle cosiddette esperte.

La sottorappresentazione di genere

Prima di concludere, vorrei ricordare come esista nella disciplina riformata dal decreto legislativo n. 196 del 2000 una parte ancora poco approfondita e discussa, ma che evoca un dibattito presente a livello europeo.

Si tratta della disposizione che prevede un obbligo di motivazione da parte della pubblica amministrazione in caso di assunzione o di promozione di candidati a parità di punteggio per posti ove esiste una considerevole sottorappresentazione di genere, consistente in un divario fra i due generi che superi i due terzi.

La quantificazione della percentuale non credo possa avere portata generale, però è un indicatore significativo che potrebbe essere utilizzato anche in altre circostanze.

Purtroppo scopro sempre più spesso che le direzioni amministrative ignorano comple-

tamente questa disposizione, che non hanno proprio idea che sia presente nel nostro ordinamento. E questo anche perché scritta in un testo 'separato', dedicato alle consigliere di parità e alle azioni positive. È come se quanto viene scritto sullo spartito della parità non riesca a diventare effettivo e, soprattutto, non riesca ad essere considerato riguardante tutto il mondo del lavoro.

Proprio due giorni fa, nel corso di una riunione per la costruzione di un dottorato di ricerca che incrocia i temi dell'impresa con quelli del lavoro, mi è stato eccepito che ho indicato tra le materie un aspetto estraneo. Che cosa c'entrano la parità di opportunità e i divieti di discriminazione in un dottorato che riguarda l'impresa ed il lavoro? Si tratta di una questione limitata che potrebbe riguardare solo un dottorato che a questo tema specifico si ispira! Torna, come si vede, il dato culturale che ci ha occupato per l'intera mattinata di questo incontro. Si realizza spesso un circuito vizioso, che porta le disposizioni sulla parità di opportunità ad essere ignorate finché non diventano generali.

Eppure altri dovrebbero essere i problemi posti da una disposizione come quella che ho sopra ricordato e che riguarda la nozione di sotto-rappresentazione. La tecnica regolativa non è perfetta. Intanto: perché porre la soglia del divario così alta? E in ogni caso riusciremo mai a rendere effettiva una disposizione come questa, pur sapendo che potrà essere evitata o depotenziata con il semplice accorgimento di individuare punteggi diversi, anche di poco? E, in ogni caso, non esiste già un obbligo di motivazione nelle pubbliche amministrazioni derivante dal principio di neutralità? Torno a dire: c'è un problema interno alle regole e c'è un problema di come poi effettivamente le applichiamo e di come le rendiamo effettivamente vigenti.

I destinatari delle azioni positive

Prima di concludere, vi vorrei segnalare una questione su cui credo dovremmo riflettere con maggiore attenzione.

Innanzitutto, non è semplice distinguere tra le azioni positive. A mio avviso, almeno finora, sono state talmente poche che probabilmente non ha senso discutere su quali possano essere legittimate o meno ad essere chiamate azioni positive. Diversa è la questione della loro finanziabilità e quella della valutazione in ordine alla capacità di ottenere effettive ricadute positive.

Inoltre, nell'elaborazione teorica, in riferimento al nostro ordinamento giuridico, non viene in genere messo in discussione un aspetto: la destinazione alle donne delle azioni positive o, meglio, il fatto che le azioni positive siano 'di genere'. Ma le azioni positive per le donne devono rivolgersi solo alle donne? O dipende dalle azioni positive? La domanda sembra banale ma credo coinvolga aspetti da approfondire. Intanto, a mio avviso, non esiste una sola risposta, poiché, appunto, dipende dalla tipologia di azioni positive.

Non tutte le azioni positive per le donne vanno rivolte solo alle donne; ma vi sono azioni che presuppongono di avere solo le donne come bacino di riferimento. Porto un esempio. In un intervento precedente si parlava di anagrafe. È ovvio che se devo predisporre un'anagrafe per indicare le persone per la loro candidabilità ad assumere incarichi, per diffondere di più la conoscenza sulle competenze delle donne, devo rivolgere

questa azione solo alle donne, perché sarebbe paradossale raccogliere e indicare anche le competenze maschili.

Altre azioni positive, invece, vanno destinate anche agli uomini. Nella stessa legge n. 125 del 1991, le azioni positive possono essere destinate alla conciliazione e alla redistribuzione dei ruoli. È evidente che in queste ipotesi non posso rivolgermi solo alle donne, devo aprirmi anche agli uomini. Per ripartire i ruoli familiari devo passare a valutare e ad agevolare la condizione di genitore del padre, non posso limitarmi alla condizione della madre.

Ma non è così semplice nemmeno in questo ambito. Vi ricordo una recentissima sentenza di quest'anno della Corte di Giustizia che si occupa di servizi. Un ministero francese organizza un asilo nido destinato alle madri dipendenti madri e ammette solo in casi del tutto eccezionali i padri (vedovi, separati, ...). Come di consuetudine - i ricorsi in giudizio sono quasi sempre degli uomini che impugnano le azioni positive come discriminazioni alla rovescia - ricorre contro questa regola un padre, sostenendo di svolgere l'attività di cura del figlio in quanto la madre è un'avvocata. La risposta della Corte è emblematica, anche se devo qui solo sintetizzarla e ricondurla al profilo principale. La sentenza si fonda essenzialmente sul problema della scarsità di risorse. Se le risorse sono scarse, si deve abbandonare l'idea della redistribuzione dei ruoli: l'unico modo per mantenere le donne nel mercato del lavoro, nel posto di lavoro, è quello di fornire più servizi alle donne.

Quindi, anche l'approccio che apre agli uomini le azioni positive quando si tratta di servizi all'infanzia necessita di essere attentamente valutato. Personalmente sto lavorando in questa direzione nel piano di azione positiva del mio Ateneo. Ma non nego che la destinazione delle azioni positive agli uomini esige una specifica riflessione, anche se non ritengo che sia necessario riconvergere solo sulle donne, dato che così si approfondirebbe il solco della separatezza e tornerebbero a presentarsi altri problemi, come ho cercato più sopra di dimostrare.