



Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche

Delibera n. 22/2011

Indicazioni relative allo sviluppo dell'ambito delle pari opportunità nel ciclo di gestione della performance (testo definitivo approvato nella seduta del 22/12/2011 all'esito della consultazione)

PREMESSA

Il presente documento fornisce indicazioni relative allo sviluppo delle pari opportunità, ambito espressamente previsto dall'art. 8, comma 1, lett. h) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (di seguito decreto), che verrà trattato facendo esplicito riferimento all'intero ciclo di gestione della *performance*.

Le motivazioni che rendono necessario lo sviluppo di indicazioni relative alle pari opportunità risiedono nel processo di gradualità, che ha caratterizzato tutte le linee guida sinora fornite dalla Commissione e attraverso il quale si esplica l'attività di accompagnamento delle amministrazioni verso un percorso di maturità che non può espletarsi in un unico momento iniziale ma in passi successivi verso una crescita diffusa e stabile.

Il presente contributo costituisce, inoltre, un necessario inquadramento ai fini dello sviluppo delle prossime linee guida relative al benessere organizzativo, ai sensi dell'art. 14, comma 5, del decreto, nonché del bilancio di genere, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. b) del decreto; su questi ultimi due aspetti, infatti, la Commissione ha in corso una attività di sviluppo anche attraverso l'instaurazione di appositi tavoli tecnici e audizioni.

Un'ulteriore evidenza che rende necessarie le presenti linee guida è da rilevare nella analisi, condotta dalla Commissione, riguardo ai piani della performance 2011 dove, su un totale di 62 amministrazioni centrali esaminate, soltanto il 18% ha individuato obiettivi e/o indicatori relativi alle pari opportunità; tale dato è comunque abbastanza differenziato poiché, su 10 Ministeri e 52 Enti pubblici nazionali esaminati, rispettivamente il 30% e il 15% ha individuato obiettivi relativi alle pari opportunità. La quasi totalità di tali obiettivi è sviluppata in ottica di genere e con una prospettiva interna; tuttavia, non mancano casi in cui viene sviluppata l'ottica di disabilità con una

prospettiva esterna (vedi approfondimento 2). Ciò dimostra il diverso livello di maturità delle amministrazioni e spiega la direzione seguita nel presente documento, al fine di spingere le amministrazioni verso una crescita diffusa che tenga conto dei diversi livelli di partenza.

Il documento è suddiviso in due parti: a) pari opportunità nel ciclo di gestione della performance; b) approfondimenti.

La finalità della prima parte è quella di illustrare il quadro generale, che costituisce una guida per le amministrazioni, delineando innanzitutto le dimensioni principali che definiscono il concetto di pari opportunità. Una volta chiariti gli oggetti dell'analisi e le relative definizioni, viene illustrata una metodologia generale utile ad integrare l'analisi di sensibilità rispetto alle pari opportunità nei processi di pianificazione. In tal modo è possibile sviluppare le pari opportunità sia nel sistema di misurazione e valutazione della *performance* sia nel piano della *performance* (e, successivamente, nella fase di rendicontazione). Infine, viene illustrato un percorso di maturità utile alle amministrazioni per analizzare il relativo stadio di partenza e la possibile direzione e azioni future da intraprendere.

Nella seconda parte, in linea con il quadro generale, vengono sviluppati quattro approfondimenti. Il primo, sulle pari opportunità di genere, costituisce, coerentemente con quanto previsto dal decreto, la prima dimensione di analisi, anche se non esaustiva in ottica di maturità. Il secondo, invece, fa riferimento allo stato di attuazione della direttiva "Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche", utile sviluppo del quadro relativo all'ottica di genere. Il terzo approfondimento riguarda lo stato dell'arte degli obiettivi di pari opportunità nei piani della performance 2011 delle amministrazioni centrali, mentre, nel quarto approfondimento, è riportato un esempio di sviluppo di un obiettivo relativo alle pari opportunità in coerenza con l'approccio delineato nel presente documento; per questi ultimi due approfondimenti l'ottica seguita è quella di genere e di disabilità. In generale, lo sviluppo delle altre dimensioni delle pari opportunità (disabilità, razza-etnia, ecc.) potrà essere oggetto di ulteriori approfondimenti, anche a seguito della consultazione dei soggetti istituzionali e *stakeholder* di riferimento.

E' importante notare che, per entrambe le sezioni, sono presenti numerosi richiami a documentazione, esempi, riferimenti bibliografici e collegamenti ipertestuali relativi a istituzioni internazionali; in tal modo è possibile leggere il testo a un livello più approfondito, attingendo a metodologie e strumenti utili a una crescita culturale e sviluppo delle pari opportunità presso le amministrazioni.

INDICE

1	LE DIMENSIONI DELLE PARI OPPORTUNITÀ	4
2	IL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE IN OTTICA DI PARI OPPORTUNITÀ	5
3	LE PARI OPPORTUNITÀ NEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i>	7
4	LE PARI OPPORTUNITÀ NEL PIANO DELLA <i>PERFORMANCE</i>	9
4.1	LE SVILUPPO DEL PIANO IN OTTICA DI PARI OPPORTUNITÀ	9
4.2	ELEMENTI PER L'ANALISI DEL CONTESTO NORMATIVO	10
5	IL PERCORSO DI MATURITÀ IN OTTICA DI PARI OPPORTUNITÀ	11
	APPROFONDIMENTO 1: LE PARI OPPORTUNITÀ IN OTTICA DI GENERE	13
	APPROFONDIMENTO 2: STATO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA “MISURE PER ATTUARE PARITÀ E PARI OPPORTUNITÀ TRA UOMINI E DONNE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE” .	37
	APPROFONDIMENTO 3: LE PARI OPPORTUNITÀ NEI PIANI DELLA <i>PERFORMANCE</i> 2011	49
	APPROFONDIMENTO 4: ESEMPIO DI SVILUPPO DI UN OBIETTIVO IN OTTICA DI PARI OPPORTUNITÀ	54

1 Le dimensioni delle pari opportunità

Il tema delle pari opportunità costituisce un elemento di fondamentale importanza nell'ottica dello sviluppo delle risorse umane destinato all'incremento delle *performance* di qualsiasi tipo di organizzazione, e ancor più nelle pubbliche amministrazioni, dove si caratterizza come elemento trasversale per il perseguimento della missione e il rispetto dei valori che guidano le attività e i processi decisionali, sia di carattere strategico che operativo.

Pertanto, il tema delle pari opportunità va affrontato in maniera sistematica, sia in quanto l'amministrazione è allo stesso tempo datore di lavoro (prospettiva interna) e produttore di beni e servizi (prospettiva esterna), sia esplodendo le molteplici dimensioni che caratterizzano tale tema (genere, disabilità, ecc.), e la cui portata e caratteristiche varieranno in relazione al contesto di riferimento e alle peculiarità delle singole amministrazioni.

Il concetto di pari opportunità presenta molteplici sfaccettature e un perimetro che con il passare del tempo tende a essere sempre più ampio, in linea con la crescente complessità dei diversi contesti sociali ed organizzativi in cui esso si cala. Nel nostro caso, si intende come pari opportunità la 'qualità di essere uguale in termini di equità (*equity*) e imparzialità', ovvero di trovarsi nelle condizioni e avere gli strumenti per accedere realmente alle opportunità di sviluppo individuale e di partecipazione alla vita sociale, politico ed economica. In tempi recenti, il concetto di equità si è evoluto verso quello di diversità (*diversity*) inteso come 'la qualità di essere diversi'; tuttavia, il concetto di diversità non sostituisce quello di equità ma lo amplia in quanto il primo acquisisce pieno significato grazie al secondo¹.

In generale, nell'ambito di un contesto organizzativo, possiamo individuare quattro principali dimensioni che compongono le pari opportunità²:

1. Genere
2. Disabilità
3. Razza - Etnia
4. Gruppo Sociale

Tali dimensioni vengono individuate in relazione alle caratteristiche e la dinamicità delle evoluzioni nel mondo contemporaneo che vedono una sempre più consolidata partecipazione delle donne al mondo del lavoro, una rinnovata attenzione verso le diverse forme di svolgimento delle attività lavorative per i soggetti che presentano disabilità, una crescente integrazione tra popoli di diversa razza ed etnia come conseguenza delle migrazioni e interazioni che coinvolgono i diversi contesti lavorativi e, infine, una più generale tensione verso tutte quelle discriminazioni che, a seconda dei contesti, possono nascere dall'appartenenza o meno a determinati gruppi sociali; in quest'ultima categoria rientrano, ad esempio, le discriminazioni legate alla religione, all'orientamento sessuale, alla classe di età, ecc., in maniera tale da fornire un insieme esaustivo di variabili che concorrono all'effettivo raggiungimento delle pari opportunità a 360 gradi. L'individuazione di tali dimensioni

¹ Gupta, A. (2009), 'Equity versus Diversity: Can there be a Trade-off in World Politics?'. *ISA-ABRI Joint International Meeting proceedings*.

² Sawchuk, P. H. (2010), 'Equity in Work Organizations: Issues of Gender, Race, Disability and Class'. *Work and Organizational Behaviour (Second Edition)*, Palgrave, UK.

dovrà chiaramente essere coerente con gli indirizzi normativi, come successivamente descritto nel paragrafo 4.2.

Come è evidenziato nella Figura 1, dalla strategia, legata ai valori che contraddistinguono l'organizzazione, discendono gli obiettivi legati alle pari opportunità che presentano sia una valenza rivolta all'interno dell'amministrazione sia all'esterno, a seconda della tipologia e missione della stessa; pertanto, risulta possibile contribuire, da un lato, al benessere organizzativo (interno), dall'altro lato, al benessere sociale (esterno). L'insieme di tali fattori costituisce l'*humus* attraverso il quale, con pesi diversificati a seconda delle amministrazioni e del contesto di riferimento, vengono perseguite le *performance* programmate nei confronti degli *stakeholder* interni ed esterni.

Figura 1: Le principali dimensioni delle pari opportunità, il benessere e la performance



2 Il processo di pianificazione in ottica di pari opportunità

La realizzazione di condizioni di pari opportunità, nei diversi contesti organizzativi e sociali, ha visto una prima fase caratterizzata dalla implementazione di specifiche azioni di intervento a carattere prettamente settoriale, che hanno spesso prodotto risultati apprezzabili, soprattutto in ottica di sensibilizzazione verso tali tematiche. Tuttavia, ai fini di incrementare l'efficacia di tale impostazione, c'è stata negli ultimi anni un'evoluzione verso un approccio maggiormente

sistematico che mira a integrare le dimensioni delle pari opportunità nei processi decisionali e di pianificazione. Quest'ultimo approccio confluisce in maniera piena nell'ambito del cosiddetto *mainstreaming* che è caratterizzato dalla valutazione (*assessment*), durante il processo di definizione e implementazione delle politiche, di un eventuale effetto discriminatorio che essa possa determinare; in tal modo, la finalità ultima è quella di migliorare la qualità e efficacia delle politiche pubbliche.

Nell'ambito del processo di pianificazione degli obiettivi da parte delle amministrazioni, l'integrazione delle pari opportunità avviene attraverso l'individuazione e la selezione degli ambiti e degli elementi a maggiore rilevanza e 'sensibilità' (*sensitivity*) in ottica di pari opportunità, che possono, quindi, determinare direttamente o indirettamente discriminazioni; nel caso opposto si parla, invece, di 'neutralità' (*neutrality*). Come già accennato in precedenza, in una ottica più evoluta, tale analisi è rivolta non solo al verificare l'assenza di discriminazioni, ma alla gestione delle diversità (*diversity management*), in quanto elemento da valorizzare e rafforzare (*empowerment*) nei processi decisionali. Una metodologia generale, utile a sviluppare l'ambito delle pari opportunità nel ciclo di gestione della *performance* e, in particolare, nel sistema di misurazione e valutazione e nel piano della *performance*, può essere descritta tramite i seguenti passi e relative domande chiave.

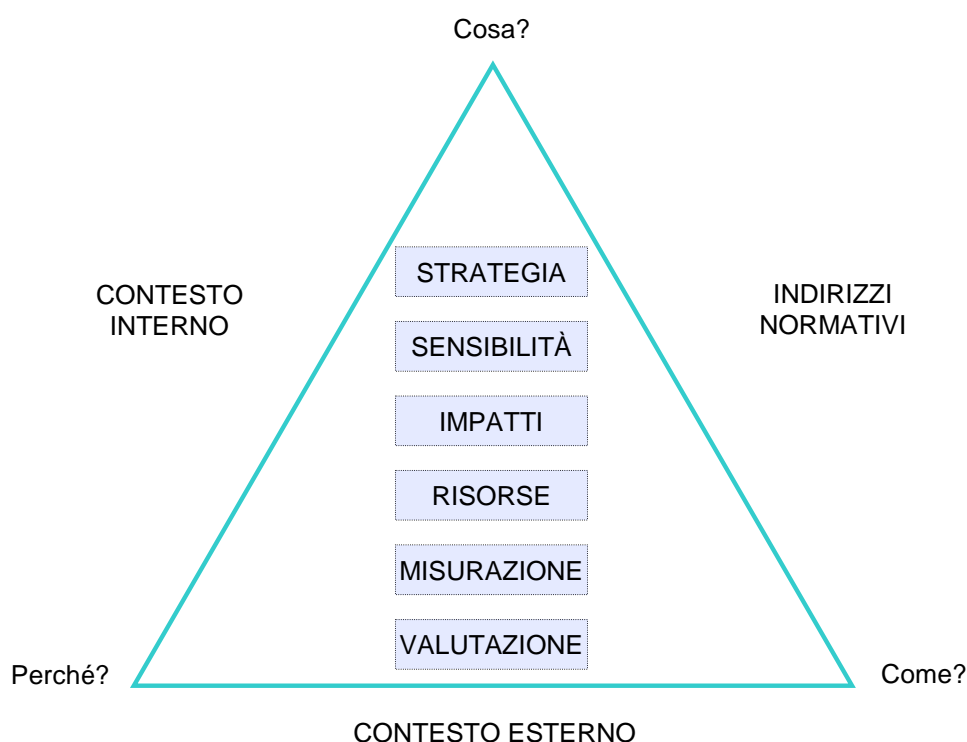
FASE	DOMANDE CHIAVE
STRATEGIA	Qual'è la strategia e le relative priorità che l'amministrazione intende perseguire? Qual'è la strategia, in particolare, in tema di pari opportunità?
SENSIBILITÀ	Le strategie dell'amministrazione favoriscono le pari opportunità oppure rischiano di rafforzare discriminazioni o, comunque, situazioni non neutre dal punto di vista delle pari opportunità? Quali obiettivi e azioni sono maggiormente sensibili alle pari opportunità in relazione agli <i>stakeholder</i> di riferimento? Per quali dimensioni delle pari opportunità si riscontra la maggiore sensibilità?
IMPATTI	In quali termini gli obiettivi impattano sugli aspetti legati alle pari opportunità, sia in termini di processi sia di servizi erogati? Gli impatti sono diretti o indiretti?
RISORSE	Come sono distribuite le risorse? Qual'è il <i>trade-off</i> tra costi e benefici?
MISURAZIONE	Quali sono gli obiettivi, gli indicatori e le azioni più idonee per misurare gli aspetti legati al perseguimento delle pari opportunità?
VALUTAZIONE	Una volta effettuate le azioni pianificate, sono stati perseguiti i risultati sperati? In quali termini è possibile migliorare la misurazione e l'effettivo perseguimento degli impatti previsti? Sono stati adeguatamente rendicontati e trasparenti nei confronti degli <i>stakeholder</i> ?

Come è evidenziato nella Figura 2, tali passi rispondono alle tre fondamentali questioni:

- a) perché si intende perseguire una data strategia, soprattutto in relazione ai bisogni rilevati nei confronti degli *stakeholder* interni, esterni e agli indirizzi normativi;
- b) cosa si vuol fare, in termini di obiettivi da perseguire e relativi impatti e risorse associate;
- c) come si intende operare, in relazione alle azioni da intraprendere.

Dall'illustrazione di tale metodologia emerge chiaramente che il trattamento delle pari opportunità assume un carattere trasversale e integrato nell'ambito del ciclo di gestione della performance, intervenendo in tutte le fasi di cui esso si compone; inoltre, la trasparenza dell'intero ciclo costituisce una condizione necessaria per un corretto funzionamento dello stesso, soprattutto ai fini della rendicontazione dei risultati raggiunti. Nei successivi paragrafi verranno delineate le principali caratteristiche relative al trattamento delle pari opportunità nel sistema di misurazione e valutazione, nel piano della *performance*, nonché i relativi modelli di maturità.

Figura 2: Il processo di pianificazione in ottica di pari opportunità

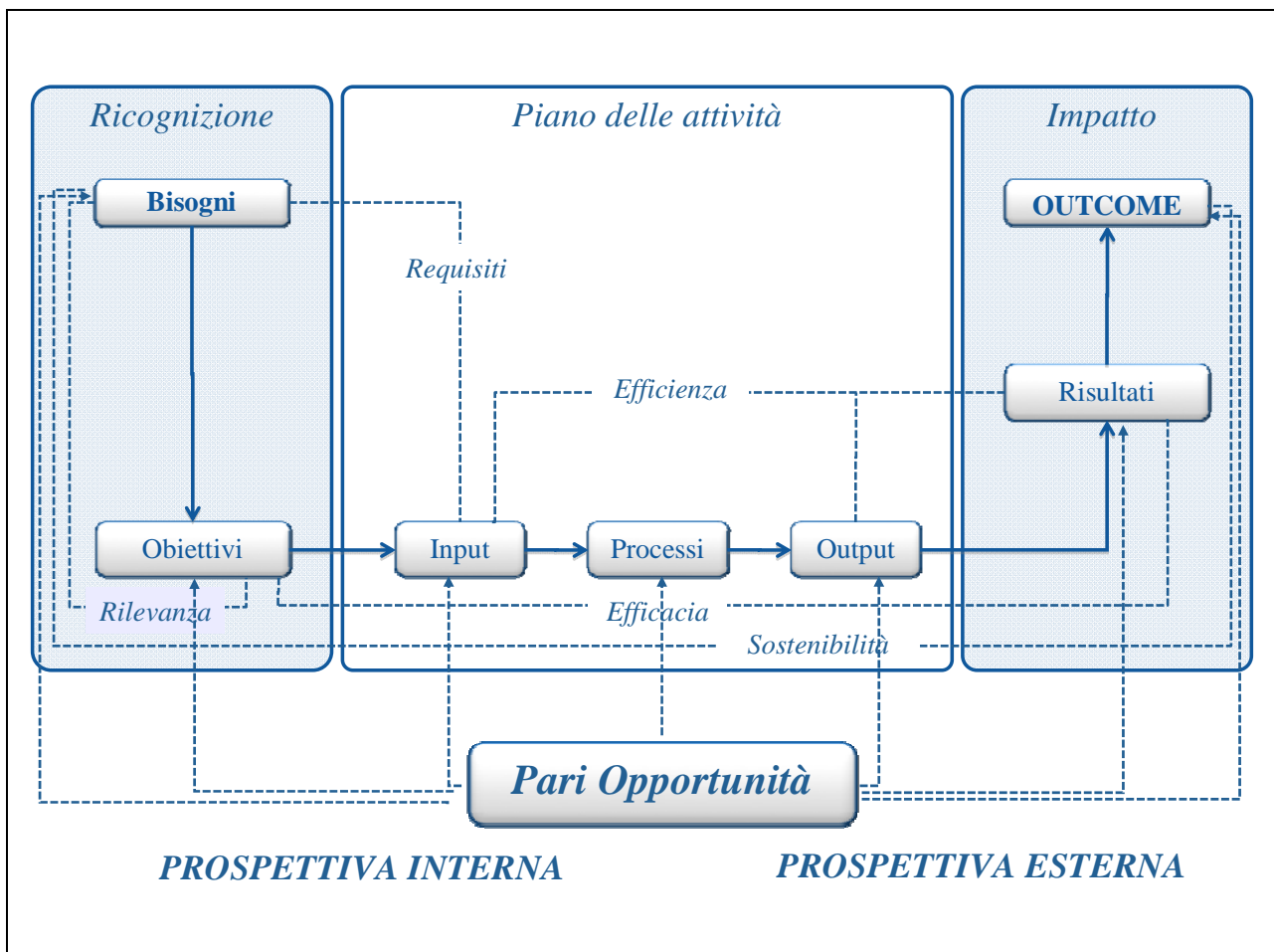


3 Le pari opportunità nel sistema di misurazione e valutazione della *performance*

Nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della performance, la dimensione delle pari opportunità dovrà essere integrata secondo una visione sistemica, tenendo conto che essa si inserisce in maniera integrata nell'intero ciclo di gestione della *performance*. Ampliando quanto già definito nella delibera CiVIT n. 89/2010 e come evidenziato in Figura 3, il percorso che va dalla ricognizione dei bisogni fino all'individuazione degli impatti (*outcome*) presenta un intervento della dimensione delle pari opportunità in tutti i suoi stadi:

1. *Bisogni*. Una volta individuati i bisogni degli *stakeholder* occorre valutare il livello di sensibilità rispetto a possibili discriminazioni (di genere, di disabilità, di razza, ecc.). I bisogni potrebbero anche esplicitare direttamente un'esigenza di pari opportunità.
2. *Obiettivi*. Qualora sia stato individuato un rilevante livello di sensibilità, la dimensione delle pari opportunità può costituire l'aspetto prevalente dell'obiettivo, dandone evidenza nella descrizione dello stesso, oppure potrebbe configurarsi come una delle molteplici variabili da misurare tramite appositi indicatori, come descritto nei successivi punti.
3. *Input e Processi*. Sia gli indicatori relativi ai processi, sia alcuni tipici *input* quali, ad esempio, l'acquisizione delle risorse possono richiedere l'utilizzo di appositi indicatori che esplicitino il perseguimento delle pari opportunità.
4. *Output e Risultati*. Il conseguimento dei risultati e degli *output* previsti è di fondamentale importanza e una delle tipologie prevalenti per verificare l'effettiva integrazione delle pari opportunità.
5. *Outcome*. Costituisce lo stadio finale di verifica del raggiungimento degli obiettivi relativi alle pari opportunità.

Figura 3: Il percorso dai bisogni agli *outcome* e le pari opportunità



È importante notare che tale percorso è rivolto sia agli *stakeholder* interni sia esterni e pertanto le pari opportunità possono essere sviluppate secondo una:

- a. prospettiva interna
- b. prospettiva esterna

In ultima istanza, poiché il sistema descrive il processo di misurazione e valutazione della *performance*, ovvero fasi, tempi, modalità, soggetti e responsabilità, in tale sede l'amministrazione può illustrare come la metodologia di pianificazione delle pari opportunità (come illustrato nel paragrafo precedente) viene implementata a seconda delle peculiarità e del contesto in cui essa opera.

4 Le pari opportunità nel piano della *performance*

4.1 Le sviluppo del piano in ottica di pari opportunità

Prendendo come riferimento l'indice dei contenuti proposto nella delibera CiVIT n. 112/2010, le pari opportunità possono essere sviluppate lungo tutto l'arco di redazione del piano della *performance* facendo emergere gli aspetti salienti nelle varie parti di cui si compone il documento. Di seguito viene ripercorso tale indice al fine di sottolineare gli aspetti che potrebbero essere sviluppati in ottica di pari opportunità.

1. *Sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli stakeholder esterni.* Gli aspetti relativi al perseguimento delle pari opportunità potrebbero essere sviluppati principalmente nella descrizione del “come operiamo”, “chi siamo” e “cosa facciamo” per quelle amministrazioni in cui tali aspetti rientrano esplicitamente nella missione.
2. *Identità.* In questa sezione vanno proposti alcuni dati significativi in ordine al profilo dell'amministrazione in ottica di pari opportunità. Per le amministrazioni in cui le pari opportunità rientrano esplicitamente tra le competenze istituzionali, sia nella formulazione della missione sia nell'albero della *performance*, verrà evidenziato il perseguimento delle pari opportunità attraverso la mappa logica “mandato – missione – aree strategiche – obiettivi – piani operativi”; inoltre, per le amministrazioni la cui missione può avere comunque un impatto indiretto sulle pari opportunità, quest'ultima troverà un'adeguata declinazione ai diversi livelli in cui essa si esplica, sia in una prospettiva interna sia esterna.
3. *Analisi del contesto.* È in questa sezione che dovrebbero emergere i principali fattori che vengono tenuti in considerazione, sia a livello di contesto e relativi *stakeholder*, sia a livello di prospettiva interna e esterna, al fine di effettuare l'analisi di sensibilità utile ad individuare quelle aree, obiettivi e indicatori che descrivono il trattamento delle pari opportunità. Inoltre, strumenti quali l'analisi SWOT (si veda il paragrafo 3.4 della delibera CiVIT n. 112/2010) potranno essere utilizzati anche in ottica “*equal*”, ovvero per sviluppare l'insieme delle dimensioni previste.
4. *Obiettivi strategici.* Dall'analisi del contesto in ottica di pari opportunità, dovrebbero essere sviluppati gli obiettivi a livello strategico (triennale), coerentemente con quanto già delineato nel sistema, utilizzando opportune descrizioni e le diverse tipologie di indicatori previsti.
5. *Dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi.* Viene data evidenza degli obiettivi operativi (annuali) e relative azioni, tempistiche, risorse e responsabilità, nonché gli obiettivi del personale dirigenziale; il tutto, se coerente, può permettere di individuare come vengono perseguite le pari opportunità.

6. *Il processo seguito e le azioni di miglioramento del ciclo di gestione delle performance.*
Viene data evidenza del processo seguito per la redazione del piano, le azioni per il miglioramento del ciclo e, pertanto, come vengono integrate le pari opportunità; la sezione della coerenza con il ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio può essere interessante nel caso in cui vengano redatti in tale ambito documenti che fanno riferimento alle pari opportunità come, ad esempio, nella fase di rendicontazione, il bilancio di genere.

Come si può vedere, le pari opportunità percorrono in maniera trasversale l'intero piano che, pertanto, costituisce una delle sedi per evidenziare l'integrazione con l'intero ciclo della *performance*; eventuali altri documenti che si configurino come *focus* su tale tematica (ad esempio, il piano delle azioni positive, in ottica di genere) non potranno che discendere o, perlomeno, essere integrati con quest'ultimo.

4.2 Elementi per l'analisi del contesto normativo

Il panorama degli indirizzi normativi da tenere in considerazione si presenta alquanto vasto e complesso, nonché numerosi sono i soggetti che ai diversi livelli intervengono nel processo di pianificazione, programmazione, monitoraggio e rendicontazione. I tre ambiti in cui può essere suddiviso il contesto normativo sono:

- ambito internazionale;
- ambito comunitario³;
- ambito nazionale

Tabella 1: Normativa essenziale di riferimento sulle pari opportunità

Dimensione Pari Opportunità	Normativa essenziale di riferimento
Genere	D.Lgs. 198/2006 integrato con le modifiche di cui al D.Lgs. 5/2010
Razza - Etnia	Direttiva CE 43/2000 recepita con il D.Lgs. 215/2003
Disabilità	Direttiva CE 2000/78 attuata con D. Lgs. 216/2003
Età	Direttiva CE 2000/78 attuata con D.Lgs. 216/2003
Religione	Direttiva CE 2000/78 attuata con D.Lgs. 216/2003 Statuto dei lavoratori: artt. 8 e 15 D.Lgs. 286/98: art.43
Orientamento sessuale	Direttiva CE 2000/78 attuata con D.Lgs. 216/2003

³ Si veda anche: http://eur-lex.europa.eu/it/dossier/dossier_23.htm

In Tabella 1 si riporta la normativa essenziale in ambito nazionale (che recepisce quella comunitaria) relativamente alle diverse dimensioni delle pari opportunità; essa può costituire un utile punto di riferimento sia per la mappatura degli *stakeholder* e dei soggetti con i quali occorre interagire, sia per la comprensione degli indirizzi, sia per la definizione degli obiettivi e relative azioni.

Il quadro complessivo è inoltre arricchito dagli specifici aspetti relativi alle pari opportunità che sono sviluppati nell'ambito della contrattazione collettiva e integrativa a cui le amministrazioni possono fare riferimento a seconda del proprio ambito di competenza. Ulteriori riferimenti normativi di dettaglio, in particolare in ottica di genere, sono forniti nell'approfondimento 1.

5 Il percorso di maturità in ottica di pari opportunità

Il punto di partenza è costituito da quanto previsto nel D.lgs. 150/2009, in maniera da garantire la piena *compliance* rispetto ai requisiti ivi previsti. Ciò che cambia lungo il percorso di maturità è il livello qualitativo e quindi l'interiorizzazione e utilizzo degli strumenti previsti, funzionali al raggiungimento degli obiettivi pianificati (si veda la Tabella 2).

Allo stadio di partenza gli obiettivi caratterizzati da un sufficiente grado di sensibilità rispetto alle pari opportunità sono in numero limitato e/o circoscritto, con un prevalente sviluppo della prospettiva interna e un utilizzo soprattutto di indicatori di *input*, processo e *output*; l'analisi di sensibilità è basilare, il livello di partecipazione degli *stakeholder* all'intero processo è essenziale, mentre la dimensione sviluppata riguarda le pari opportunità di genere con annesso bilancio.

Nel successivo stadio di maturità viene sviluppato un insieme significativo di obiettivi e indicatori rivolti anche alla misurazione e valutazione degli *outcome* legati alle pari opportunità, anche in prospettiva esterna; l'analisi di sensibilità è abbastanza sviluppata, la partecipazione degli *stakeholder* è significativa e vengono misurate e valutate le pari opportunità non solo in ottica di genere ma anche in altre dimensioni.

Nell'ultimo stadio di maturità gli obiettivi e gli indicatori relativi alle pari opportunità sono prevalentemente orientati agli *outcome*, e la partecipazione avviene a tutti i livelli dell'organizzazione, in maniera consolidata sia per gli *stakeholder* interni che per quelli esterni. Le dimensioni delle pari opportunità sono pienamente sviluppate in relazione al contesto di riferimento, con un corretto equilibrio tra prospettiva interna ed esterna. L'analisi di sensibilità è interiorizzata, ovvero parte integrante dei processi di pianificazione, programmazione e rendicontazione. Tutti gli aspetti considerati concorrono alla formazione di una vera e propria cultura organizzativa consolidata orientata verso le pari opportunità.

A questo punto, ciascuna amministrazione è in grado di effettuare il *check-up* del proprio stato di partenza, individuando criticità e possibilità di sviluppo, tramite l'autovalutazione di tutti gli aspetti che caratterizzano il percorso di maturità nell'intero ciclo di gestione della *performance*, ovvero: la tipologia e significatività di obiettivi e indicatori relativi alle pari opportunità, l'ampiezza delle dimensioni e la prospettiva con cui vengono declinate le pari opportunità, il processo e l'analisi di sensibilità, il coinvolgimento degli *stakeholder* e, in ultima istanza, la cultura organizzativa che interiorizza lo sviluppo delle pari opportunità. Tale analisi andrà incrociata con la valutazione dell'adeguatezza degli strumenti che declinano ciascuno degli aspetti analizzati, ovvero: il sistema di misurazione e valutazione della *performance* a livello di disegno/progettazione, il piano della *performance* a livello di sviluppo, la relazione sulla *performance* a livello di rendicontazione.

Il percorso di maturità sopra delineato, che parte dai requisiti minimi previsti dal decreto, nonché la coerenza rispetto al contesto normativo in cui l'Amministrazione opera, costituiscono elementi

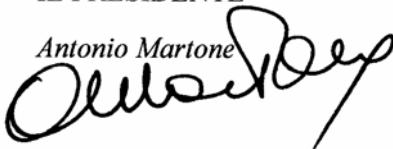
fondamentali per l'espletamento, da parte degli OIV, delle funzioni di verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità, previste dall'art. 14, comma 4, lett. h) del decreto. A tal fine, verranno forniti ulteriori indirizzi dalla Commissione nel più ampio ambito relativo al monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema, previsto dall'art. 14, comma 4, lett. a) del decreto.

Nell'approfondimento 3 è riportata una sintesi dei principali risultati e gli obiettivi relativi alle pari opportunità a seguito dell'analisi dei piani della performance 2011, con particolare riferimento all'ottica di genere e di disabilità. Nell'approfondimento 4 è invece riportato un esempio di sviluppo di un obiettivo di pari opportunità sia nell'ottica di genere sia nell'ottica di disabilità, seguendo le logiche indicate nel presente documento, quale utile supporto alle amministrazioni in ottica di maturità. Successive indicazioni saranno fornite nell'ambito delle prossime linee guida, da parte della Commissione, concernenti la relazione sulla performance e il bilancio di genere.

Tabella 2: Il percorso di maturità in ottica di pari opportunità

Stadio Evolutivo	Caratteristiche
Stadio 0	<p>(Requisiti minimi previsti dal D.lgs. 150/2009)</p> <p>Pochi obiettivi e indicatori, prevalentemente di <i>input</i>, processo e <i>output</i>, relativi a specifiche aree delle pari opportunità.</p> <p>Inclusione solo di aspetti (in particolare, il bilancio) di genere e con una prospettiva prevalentemente interna.</p> <p>Processo con essenziale livello di partecipazione e basilare analisi di sensibilità.</p>
Stadio 1	<p>Insieme significativo di obiettivi e indicatori, tra cui anche quelli di <i>outcome</i> per le pari opportunità.</p> <p>Inclusione, oltre al genere, di ulteriori dimensioni di pari opportunità, in una prospettiva prevalentemente interna.</p> <p>Processo con significativa partecipazione di <i>stakeholder</i> interni ed esterni, adeguata analisi di sensibilità.</p>
Stadio 2	<p>Ottimale individuazione degli indicatori relativi alle pari opportunità con prevalente orientamento <i>all'outcome</i>.</p> <p>Completo sviluppo di tutte le dimensioni delle pari opportunità, sia nella prospettiva interna sia esterna.</p> <p>Processo consolidato con partecipazione a tutti i livelli, ottimale coinvolgimento degli <i>stakeholder</i> interni ed esterni, analisi di sensibilità interiorizzata dall'amministrazione. Lo sviluppo delle pari opportunità è una cultura organizzativa consolidata.</p>

Roma, 22 dicembre 2011

IL PRESIDENTE
 Antonio Martone


Approfondimento 1: Le pari opportunità in ottica di genere

Indice

1.	PREMESSA	14
2.	QUADRO GENERALE	14
2.1	<i>Il gender mainstreaming</i>	14
2.2	<i>Le priorità</i>	16
3.	CICLO DI GESTIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i> E PARI OPPORTUNITÀ DI GENERE	17
3.1	<i>Le disposizioni normative specifiche</i>	17
3.2	<i>Elementi utili per il processo di pianificazione</i>	18
3.3	<i>La prospettiva interna</i>	19
3.4	<i>La prospettiva esterna</i>	20
3.5	<i>Prassi innovative</i>	21
3.6	<i>Possibili strumenti di promozione e valorizzazione</i>	23
3.7	<i>Strumenti per l'implementazione del gender mainstreaming</i>	24
4.	PRINCIPALI <i>STAKEHOLDER</i> E ATTORI COINVOLTI	27
4.1	<i>I principali attori</i>	27
4.2	<i>Le istituzioni nazionali di parità</i>	28
4.3	<i>I soggetti internazionali</i>	29
4.4	<i>I soggetti europei</i>	30
5.	ELEMENTI PER L'ANALISI DEL CONTESTO.....	31
5.1	<i>Il contesto normativo nazionale</i>	31
5.2	<i>Il contesto normativo comunitario</i>	33
5.3	<i>Il contesto normativo internazionale</i>	35

1. Premessa

Il presente approfondimento costituisce il risultato di un tavolo tecnico costituito presso la Commissione, che ha visto il contributo di Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e membri dei Comitati per le Pari Opportunità presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero degli Affari Esteri, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché il coinvolgimento della Consigliera Nazionale delle Pari Opportunità.

In linea con il quadro generale delineato nella prima sezione del presente documento, vengono approfondite le pari opportunità in ottica di genere, ovvero la loro integrazione nel ciclo di gestione della performance, visto che nel modello di maturità proposto, coerentemente con quanto previsto dagli artt. 8 e 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, costituiscono il primo stadio da affrontare in ottica di crescita.

Dopo un inquadramento generale sul concetto di *gender mainstreaming* e le priorità in ambito comunitario, sono sviluppati: il concetto di pari opportunità di genere e relative peculiarità nell'ambito del ciclo di gestione della *performance*, elementi utili per il processo di pianificazione, modalità di sviluppo sia della prospettiva interna sia di quella esterna, possibili strumenti di promozione all'interno delle amministrazioni e, infine, una panoramica delle principali metodologie e strumenti utilizzati a livello nazionale e internazionale.

A seguire, viene illustrata una panoramica dei principali *stakeholder* e attori coinvolti a livello nazionale, comunitario e internazionale. Sempre a questi tre livelli, sono riportate le principali normative in tema di pari opportunità di genere, utili per l'analisi del contesto e l'identificazione degli indirizzi.

2. Quadro generale

2.1 Il *gender mainstreaming*

La parità tra donne e uomini è uno dei diritti fondamentali e dei principi comuni dell'Unione Europea (di seguito UE), condizione imprescindibile per raggiungere gli obiettivi fissati di crescita, occupazione e coesione sociale. Il Trattato di Roma (così come modificato dal Trattato di Amsterdam) agli artt. 2 e 3 prevede espressamente la promozione della parità di genere e contempla un'azione mirata ad eliminare le disuguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne.

In materia l'UE ha svolto un rilevante ruolo mediante l'approvazione di un *corpus* normativo, l'inserimento della tematica della parità nelle sue politiche e nei suoi strumenti e l'adozione di misure specifiche per l'emancipazione femminile.

Il concetto di *gender mainstreaming*, utilizzato per la prima volta nei testi internazionali nel 1985⁴, viene inserito nella Piattaforma per l'azione, come la strategia chiave per promuovere le pari

⁴ Terza Conferenza Mondiale sulle donne delle Nazioni Unite, Nairobi, 1985.

opportunità tra uomini e donne nel corso della IV Conferenza Mondiale di Pechino⁵. Il termine *gender mainstreaming* deriva dalla parola inglese *gender* che significa genere, e *mainstream*, parola composta da *main* (principale) e *stream* (corrente). Si tratta di una parola che suggerisce **un'integrazione sistematica dell'attenzione a situazioni, priorità e necessità delle donne e degli uomini in tutte le politiche**. Il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ha definito il concetto di *gender mainstreaming* nel seguente modo⁶: “*Mainstreaming* in una prospettiva di genere è il processo di valutazione delle implicazioni per uomini e donne riguardo a ciascuna azione pianificata, incluse la legislazione, politiche o programmi, in ogni area e a tutti i livelli. È una strategia per rendere le esigenze e le esperienze, sia delle donne sia degli uomini, parte integrante della pianificazione, implementazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e dei programmi in tutte le sfere, sia politica sia economica sia sociale, in maniera tale che donne e uomini godano di pari opportunità e le disuguaglianze non siano perpetuate. La finalità ultima del *mainstreaming* è quella di ottenere le pari opportunità di genere”.

L'UE ha assunto un duplice orientamento per le pari opportunità basato, da un lato, sulla considerazione delle specificità di genere rispetto a tutte le politiche e, dall'altro, sulla realizzazione di interventi ed azioni mirate. L'applicazione del *gender mainstreaming* comporta un rilevante impatto di sistema in termini di trasformazioni culturali e di cambiamenti di strategie e processi che si dispiegano gradualmente nel tempo; tuttavia, devono essere anche attivate iniziative specifiche che possano produrre effetti immediati, anche se di ambito più circoscritto.

Nel 2006 il Consiglio Europeo ha adottato il “**Patto Europeo per la parità di genere**”⁷ finalizzato a incoraggiare azioni di contrasto ai divari salariali e agli stereotipi nel mondo del lavoro, azioni di equilibrio tra vita lavorativa e vita privata e azioni di rafforzamento della *governance*. Sulla base della constatazione del persistere di disuguaglianze diffuse e che incidono sulla coesione economica e sociale, sulla crescita sostenibile, sulla competitività e sull'invecchiamento della popolazione, la Commissione Europea - attraverso la “**Carta delle donne**”⁸ - ha affermato l'importanza di introdurre la dimensione di genere nella strategia Europa 2020⁹; inoltre, si è impegnata ad integrare il concetto di parità tra uomini e donne in tutte le sue politiche per i prossimi cinque anni e ad adottare misure specifiche per promuovere le pari opportunità.

Nella comunicazione al Parlamento europeo “**Strategia per la parità tra donne e uomini - 2010-2015**”, la Commissione europea definisce azioni in cinque settori prioritari – 1) pari indipendenza economica; 2) pari retribuzione per lo stesso lavoro e lavoro di pari valore; 3) parità nel processo decisionale; 4) dignità, integrità e fine della violenza basata sul genere; 5) parità fra i generi oltre l'Unione – inseriti nella Carta per le donne e in un settore che affronta questioni trasversali. Le azioni individuate nell'ambito di ciascun settore sono orientate secondo una prospettiva che unisce l'integrazione della dimensione di genere in tutti i campi d'azione e le misure specifiche.

⁵ Conferenza mondiale di Pechino del 4-15 settembre 1995.

⁶ Report of the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) for 1997 (A/52/3, 18 September 1997)

⁷ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 23/24 marzo 2006, Allegato II, 7775/1/06, 18.05.2006)

⁸ La “Carta delle donne” è stata adottata dalla Commissione europea nel marzo 2010 per commemorare il 15° anniversario dell'adozione della dichiarazione e della Piattaforma d'azione della IV Conferenza mondiale dell'ONU di Pechino.

⁹ Comunicazione della Commissione europea “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” (3 marzo 2010).

Per quanto riguarda la normativa nazionale, il decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 “*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della L. 28 novembre 2005, n. 246*” ha raccolto e unificato buona parte delle norme in materia di promozione delle pari opportunità e di prevenzione e contrasto delle discriminazioni per motivi sessuali¹⁰. Recentemente è stato emanato il decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 5 che recepisce la direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego. In particolare, tra le altre modifiche introdotte si evidenzia la nuova formulazione dell'art. 1 del decreto legislativo n. 198/2006 in base alla quale la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuta presente nella formulazione e attuazione di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività da parte di tutti gli attori ed a tutti i livelli.

Dal quadro normativo sopra delineato deriva che il principio del *gender mainstreaming* trova piena affermazione nel nostro ordinamento giuridico ancor più con il decreto legislativo n. 150/2009, laddove la promozione delle pari opportunità diventa, in modo sistematico, parte integrante della pianificazione.

2.2 Le priorità

La Commissione Europea, lo scorso 20 settembre 2010, ha adottato una nuova strategia per l'affermazione del principio delle pari opportunità, nella consapevolezza che le difficoltà conseguenti alla crisi economica possono essere affrontate anche attraverso la piena utilizzazione del potenziale delle donne in vista della realizzazione degli obiettivi socio-economici della UE. In particolare, la programmazione europea ha individuato, tra le priorità, l'aumento dell'occupazione complessiva fino al tasso del 75% attraverso anche un maggiore inserimento delle donne nel mercato del lavoro, la promozione dell'occupazione di posti di responsabilità nel settore economico da parte delle donne e del lavoro autonomo, come pure dell'imprenditoria femminile.

Le Amministrazioni pubbliche, pertanto, nell'ambito del più generale processo di trasformazione dell'azione pubblica, caratterizzato dal passaggio da un sistema di supremazia dei pubblici poteri verso l'assunzione di un ruolo maggiormente improntato all'utilità pubblica, devono saper individuare degli obiettivi utili a sostenere l'incremento dell'occupazione femminile.

Un ausilio in tale direzione si può ottenere mettendo a frutto le analisi effettuate nel corso delle Conferenze internazionali in ordine alle criticità riscontrate nell'affermazione sociale ed economica della donna, che persistono nel tempo e che restano ancora valide, verso le quali, quindi, individuare delle azioni mirate¹¹. Inoltre, l'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (EIGE),

¹⁰ Tra le norme comprese nel decreto legislativo n. 198/2006 - entrato in vigore il 15 giugno 2006 - si ricordano: legge 9 novembre 1977, n. 903 - *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*; l. 10 aprile 1991, n. 125 - *Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*; legge 25 febbraio 1992, n. 215 - *Azioni positive per l'imprenditoria femminile*; decreto legislativo del 23 maggio 2000, n. 196 - *Disciplina dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive, a norma dell'articolo 47, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144*; decreto legislativo del 30 maggio 2005, n. 145 - *Attuazione della direttiva 2002/73/CE in materia di parità di trattamento tra gli uomini e le donne, per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro*.

¹¹ Gli ambiti in cui individuare tali azioni attengono a: le donne e la povertà; l'istruzione e la formazione delle donne; le donne e la salute; la violenza contro le donne; le donne e i conflitti armati; le donne e l'economia; il potere e il processo decisionale; i meccanismi istituzionali per la promozione delle donne; i diritti umani delle donne; le donne e i mass-media; le donne e l'ambiente, nonché le giovani donne (vedi infra Piattaforma di Pechino).

Agenzia comunitaria, funge da centro di expertise e di disseminazione degli strumenti e delle analisi di pari opportunità in tutti gli Stati Membri.

Una disamina separata è necessaria per le cosiddette azioni positive. L'UE ha riconosciuto in maniera esplicita che, al fine di garantire le pari opportunità, è necessario compensare gli svantaggi attraverso aiuti specifici rivolti, ad esempio, a una formazione idonea a incrementare le opportunità lavorative, senza che ciò possa essere considerato una violazione delle pari opportunità.

3. Ciclo di gestione della *performance* e pari opportunità di genere

3.1 Le disposizioni normative specifiche

Alla parità tra uomo e donna è dedicato un esteso *corpus* normativo composto, in particolare, da diverse leggi, anche di derivazione comunitaria, riguardanti l'accesso alla occupazione, la parità retributiva, la protezione della maternità, i congedi parentali, le azioni e le misure di incentivazione anche economica alla conciliazione tra tempi di lavoro e di non lavoro.

In relazione agli essenziali principi contenuti nel suddetto *corpus*, e a cui si è accennato in precedenza, il decreto legislativo n. 150/2009 costituisce uno dei principali strumenti a disposizione delle Amministrazioni pubbliche per tradurre le disposizioni normative suddette in azioni concrete a favore della collettività.

Con il decreto legislativo 150/2009, infatti, per la prima volta la questione della parità e pari opportunità è entrata a pieno titolo in una normativa di carattere generale, prevedendo l'inserimento nella pianificazione e programmazione delle Amministrazioni pubbliche di specifici obiettivi in materia, rivolti anche a modificare il funzionamento organizzativo. Tale previsione evidenzia la consapevolezza del legislatore della ricchezza implicita delle risorse umane, in cui le differenze di genere possono rappresentare un valore aggiunto, se opportunamente valorizzate, e contribuire al raggiungimento di un miglioramento in termini di efficienza lavorativa.

Il contributo del capitale umano offerto al generale processo di miglioramento della *performance* delle Amministrazioni pubbliche non può essere sottovalutato in quanto la qualità dei rapporti di lavoro risiede nella conoscenza delle diverse problematiche sottese alla assunzione dei ruoli sociali primari. Queste considerazioni semplificano la comprensione delle disposizioni del decreto sopra richiamato, evidenziandone un contenuto che va oltre il mero adempimento per qualificarsi come un processo complesso, in cui ogni singolo elemento ed ogni singola fase possono contribuire al raggiungimento dell'ottimizzazione del lavoro pubblico.

L'art. 1 inserisce, infatti, la promozione delle pari opportunità tra gli interventi oggetto della riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche e l'art. 3 ne include il concetto tra i principi generali di riferimento.

Il decreto legislativo 150/2009, inoltre, prevede tra gli ambiti sottoposti a misurazione e valutazione della *performance* organizzativa il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità¹² indicati nel Piano della *performance*. Specificamente, poiché l'ordine di elencazione delle varie dimensioni della *performance* riportato dall'art. 8 non è casuale, ma è possibile

¹² Art. 8, comma 1, lett. h) del decreto legislativo 150/2009.

individuare una sequenza logica di tali ambiti, il raggiungimento dei predetti obiettivi costituisce indubbiamente un “mezzo” che concorre alla soddisfazione finale dei bisogni della collettività, ovvero al “fine ultimo” (*outcome*) dell’azione amministrativa (delibera CiVIT n. 89/2010).

In riferimento, invece, alla misurazione e valutazione della *performance* individuale l’art. 9, comma 3, dispone, al fine di assicurare un effettivo rispetto delle pari opportunità, che nella valutazione della *performance* individuale del personale non vanno considerati i periodi di congedo di maternità e parentale.

Infine, per assicurare effettività alle disposizioni in materia l’art. 10 stabilisce che le Amministrazioni pubbliche redigano, entro il 30 giugno di ciascun anno, la “*Relazione sulla performance*” nella quale evidenziare, a consuntivo, anche il bilancio di genere realizzato.

3.2 Elementi utili per il processo di pianificazione

Il tema delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori occupa un ruolo trasversale rispetto alle attività delle diverse Amministrazioni pubbliche. Specificamente le iniziative dirette a garantire le pari opportunità e a rimuovere gli ostacoli che ne impediscono l’attuazione investono sia il contesto interno delle singole Amministrazioni pubbliche, sia quello esterno, con riferimento alla promozione di politiche attive e di misure in grado di valorizzare quantitativamente e qualitativamente la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la loro inclusione nel sistema socio-economico. Il rispetto e la valorizzazione delle diversità sono, infatti, un fattore di qualità sia nelle modalità lavorative e nelle relazioni interne all’amministrazione (*back office*), sia nelle relazioni con le cittadine e i cittadini (*front office*). Il radicamento e la diffusione di una cultura delle pari opportunità che tenga conto della conoscenza delle diversità di genere nell’assunzione dei ruoli sociali richiede una più decisa modernizzazione del sistema di relazioni industriali ed una più estesa e flessibile offerta dei servizi per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Nel prossimo triennio è auspicabile una programmazione improntata al rispetto del principio del “*gender mainstreaming*” e volta alla realizzazione di concrete attività specifiche¹³. Tale processo dovrà essere ispirato alla gradualità e progressività degli interventi, anche in considerazione, da un lato, della complessità di alcuni degli strumenti previsti, - come, ad esempio, il bilancio di genere - dall’altro, dei rigorosi vincoli di bilancio derivanti dalle politiche di contenimento della spesa pubblica.

In questa direzione il Piano della *performance*, in quanto documento programmatico triennale collegato alla pianificazione economico-finanziaria che individua gli indirizzi e gli obiettivi, definendo anche gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell’Amministrazione, costituisce l’ideale strumento per integrare in modo efficace il tema delle pari opportunità all’interno della più vasta azione amministrativa, tenendo conto anche delle risorse disponibili.

Nell’ambito della pianificazione e programmazione concernente le pari opportunità le Amministrazioni pubbliche dovranno tener conto, altresì, del Piano triennale per le azioni positive di cui all’art. 48 del decreto legislativo 198/2006. Il Piano di azioni positive, infatti, è volto ad

¹³ Sarebbe opportuno, altresì, opportuno che le Amministrazioni nella programmazione delle summenzionate attività tengano anche conto di quanto espresso nel “*Programma di azioni per l’inclusione delle donne nel mercato del lavoro – Italia 2020*” sottoscritto dai Ministri del lavoro e delle politiche sociali e delle pari opportunità.

assicurare, nell'ambito delle rispettive competenze di ciascuna Amministrazione, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione delle pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne; in particolare persegue la finalità di promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali sono sottorappresentate, ai sensi dell'art. 42, comma 2 lett. d) del decreto legislativo 198/2006, favorendo il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussista un divario tra generi non inferiore a due terzi.

A seguito dell'emanazione del Decreto legislativo 150/2009 appare opportuno che il summenzionato Piano triennale per le azioni positive discenda in maniera coerente e integrata dal Piano della *performance*, nell'ambito del più ampio processo di pianificazione strategica e di programmazione economico-finanziaria; ciò anche in ragione della necessità di assicurare la coerenza con gli obiettivi strategici e operativi previsti nel Piano della *performance* e con le risorse finanziarie adeguate per la concretizzazione degli interventi programmati.

È importante sottolineare che il processo di programmazione dovrà riferirsi sia alla prospettiva interna sia a quella esterna. Infatti, sulla base dei principi affermati dal decreto legislativo 150/2009 circa l'ottimizzazione del lavoro pubblico e l'efficienza e trasparenza delle Amministrazioni pubbliche, il complesso delle iniziative rivolte ai dipendenti pubblici dovrà contribuire a realizzare un forte impegno dell'Amministrazione, in particolare, a favore dell'occupazione femminile nel nostro Paese.

Le Amministrazioni pubbliche, garantendo le pari opportunità al personale in servizio e attuando il miglioramento dell'organizzazione del lavoro nella pubblica amministrazione e del benessere organizzativo, rendono possibile l'ottimizzazione del lavoro pubblico sotto il profilo sia qualitativo sia quantitativo; ciò anche in funzione della promozione di un modello sociale in grado di permettere la realizzazione delle potenzialità e del pieno impiego delle donne all'esterno, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

Una gestione delle pari opportunità, pertanto, non risponde soltanto a fondamentali obiettivi di equità e a un corretto riconoscimento del merito, ma costituisce, altresì, una leva importante per il potenziamento dell'efficienza organizzativa e, di conseguenza, per l'incremento progressivo della qualità delle prestazioni erogate al pubblico; il contributo delle donne, inoltre, può arricchire l'azione amministrativa anche in quanto portatrici di una consapevolezza diversa dei bisogni, delle attenzioni e degli interessi di chi utilizza i servizi pubblici. In tal senso si esprime anche la recente Direttiva contenente le linee guida sulle modalità di funzionamento dei Comitati Unici di Garanzia (di seguito "CUG") riferendosi alla capacità delle Amministrazioni pubbliche di promuovere la parità anche nel contesto esterno¹⁴.

3.3 La prospettiva interna

In primo luogo è necessario procedere: alla raccolta e all'analisi dei dati disaggregati per genere del personale; alla mappatura delle professionalità secondo inquadramento e lavoro effettivo svolto; al riscontro degli adempimenti effettuati e alla conseguente individuazione di quelli da realizzare (ad

¹⁴ La Direttiva, infatti, sottolinea che *"perseguire la parità tra i generi nella Pubblica Amministrazione significa, dunque, agire contemporaneamente sui diversi fronti dell'innovazione dei modelli organizzativi, del rinnovamento della classe dirigente, dell'uguaglianza delle opportunità e del riconoscimento del merito e, non ultimo, della capacità delle amministrazioni di promuovere la parità anche nel contesto esterno"*.

esempio, verifica dell'adozione del codice di condotta contro le molestie sessuali).

L'analisi della situazione di base costituisce, infatti, un elemento conoscitivo indispensabile per rilevare le aree critiche e le problematiche sottese e, successivamente, orientare in modo mirato le azioni in materia di pari opportunità di genere.

Nell'ambito del processo di pianificazione in ottica di genere è opportuno tener conto delle aree d'intervento indicate dalla già citata Direttiva "*Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*" del 23 maggio 2007 al fine di individuare gli specifici obiettivi da inserire nei documenti programmatici secondo una logica di progressiva implementazione degli ambiti e delle azioni in materia.

Primo passo fondamentale per dare avvio a tale processo è l'inserimento all'interno della programmazione delle iniziative volte alla promozione della cultura delle pari opportunità, da attuare anche attraverso la sensibilizzazione del personale su vari temi e, in particolare, su quello delle politiche di conciliazione dei tempi di cura familiare e lavorativa.

Lo sviluppo della cultura di genere è possibile solamente se si cura la formazione e l'aggiornamento del personale (compreso quello dirigenziale) attraverso l'organizzazione di percorsi formativi volti non solo alla diffusione della conoscenza della normativa a tutela delle pari opportunità, ma anche idonei a favorire l'approfondimento di specifiche tematiche quali, ad esempio, quelle sull'accesso e sulle condizioni delle donne nel mercato del lavoro.

Anche in un'ottica di trasparenza è essenziale che l'attività dell'amministrazione si concluda con un'accurata analisi dei risultati ottenuti attraverso l'attuazione degli obiettivi e delle azioni positive programmate e relativi indicatori. La definizione di questi ultimi dovrà essere oggetto di un'attenta valutazione da parte delle Amministrazioni pubbliche che dovranno procedere alla loro individuazione selezionando, in riferimento allo specifico ambito scelto, quelle più idonee a misurare il livello di realizzazione degli obiettivi e delle azioni positive pianificate.

Per quanto riguarda l'individuazione di criteri per la valutazione, la valorizzazione e l'incentivazione del lavoro in un'ottica di genere¹⁵, con particolare riferimento all'ambito dell'organizzazione del lavoro nelle Amministrazioni pubbliche, è utile richiamare i caratteri indicati dall'art. 5, comma 2 del decreto legislativo 150/2009 in ordine agli obiettivi inseriti nel Piano della *performance* e alle citate disposizioni contenute negli artt. 8 e 9 del medesimo decreto legislativo¹⁶. Inoltre, è opportuno rinviare ai contenuti metodologici e tecnici delle delibere CiVIT nn. 89, 104 e 114 del 2010 in materia di sistemi di misurazione e valutazione.

3.4 La prospettiva esterna

In analogia a quanto già esposto per la prospettiva interna, la programmazione degli obiettivi a rilevanza esterna produce effetti concreti e tangibili per gli *stakeholder*/utenti, in un'ottica di

¹⁵ Pur essendo nate nell'ambito dei finanziamenti comunitari, possono costituire un utile riferimento le "Linee Guida VISPO (Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità)" elaborate dal Dipartimento Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con riferimento al periodo di programmazione 2007-2013.

¹⁶ Al riguardo cfr. "*Instant Book: dalla parte delle donne e del lavoro: Per un 2011 di integrazione e sviluppo delle nostre energie e del bene comune*". A cura della Consigliera Nazionale di Parità con la collaborazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. www.lavoro.gov.it/consigliera

genere.

La pianificazione e programmazione può essere caratterizzata da una metodologia multifattoriale che, agendo contemporaneamente su più variabili, contribuisca a migliorare le condizioni di vita delle donne e ad aumentare significativamente i tassi di occupazione femminile, favorendone l'inclusione sociale ed economica (ad esempio: aumentare la frequenza del trasporto pubblico, durante l'inizio e il termine delle attività scolastiche, sostiene la donna nell'assolvimento dei propri impegni familiari e lavorativi).

Gli ambiti nei quali individuare i possibili obiettivi possono attenersi quindi a conciliare vita familiare e vita professionale; contrastare gli stereotipi legati al sesso, attraverso azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica verso la comprensione delle problematiche in materia di parità tra le donne e gli uomini; difendere la parità tra donne e uomini nel contesto delle relazioni con i paesi terzi, con forme di comunicazione, di formazione, di diffusione della cultura, come anche di cooperazione con le organizzazioni internazionali e regionali competenti, nonché di aiuto agli organismi statali e non statali.¹⁷ In tale prospettiva si pone anche l'Avviso comune, sottoscritto il 7 marzo 2011 dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con tutte le Parti sociali riguardante: *“Azioni a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro”*.

3.5 Prassi innovative

Sulla base di alcuni lavori già compiuti sulla materia anche dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, dall'ISFOL¹⁸ e in considerazione del sistema di monitoraggio e valutazione di nuove prassi aziendali - adottato dalla Consigliera Nazionale di parità in *partnership* associativa pubblico/privata¹⁹ - si può procedere alla definizione di un “modello” di buone prassi attraverso l'individuazione di specifici principi e caratteristiche. I criteri prevalenti che concorrono al riconoscimento delle buone prassi possono essere identificati in attinenza con le priorità politiche, nel fornire risposte concrete ai problemi affrontati dalle politiche attuali ed emergenti, in base ai risultati raggiunti, nella possibilità di adozione e trasferimento, sempre con riguardo ai bisogni delle lavoratrici e dei cittadini. Come già evidenziato, un ambito da privilegiare tra le priorità è rappresentato dalla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro compatibilmente con le esigenze organizzative e produttive sia della Pubblica Amministrazione sia aziendali, nel rispetto di ciò che costituisce la caratteristica prevalente delle buone prassi, ovvero la corrispondenza con le esigenze delle collettività, in un rapporto di continuità con il territorio.

Più in generale le buone prassi devono caratterizzarsi per la loro capacità di rappresentare soluzioni sostenibili, concrete e durature a problemi comuni²⁰. Ad ulteriore chiarimento si può dire che le

¹⁷ Cfr. Piattaforma di Pechino.

¹⁸ Progress work -Monitoraggio dei progetti “Trasferimento di buone pratiche” 2003 e “Buone prassi” secondo l'UE e la nostra proposta” Guida pratica al mainstreaming” giugno 2006.

¹⁹ Si segnala che il sistema di monitoraggio e valutazione di nuove prassi aziendali sta implementando la Carta delle pari opportunità e uguaglianza per le aziende, promossa dai Ministri del lavoro e delle politiche sociali e per le pari opportunità.

²⁰ Per ulteriori approfondimenti e conoscenze su quanto già sviluppato nel settore si rinvia a: <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Europalavoro/SezioneOperatori/ProgrammazioneFSE20002006/DocumentazioneFSE20002006/DocumentBP.htm>

buone prassi per essere tali devono:

- risolvere i problemi affrontati;
- raggiungere gli obiettivi predeterminati;
- essere riprodotte in situazioni analoghe;
- fornire soluzioni in un'ottica di efficacia strategica;
- concorrere a realizzare cambiamenti;
- contribuire al superamento degli ostacoli in vista del raggiungimento dello scopo ultimo;
- favorire la partecipazione di tutti gli attori;
- fornire contributi ad altre azioni;
- essere coerenti con i presupposti teorici;
- fornire elementi per il monitoraggio degli impatti sull'organizzazione del lavoro e del benessere organizzativo che le azioni hanno prodotto.

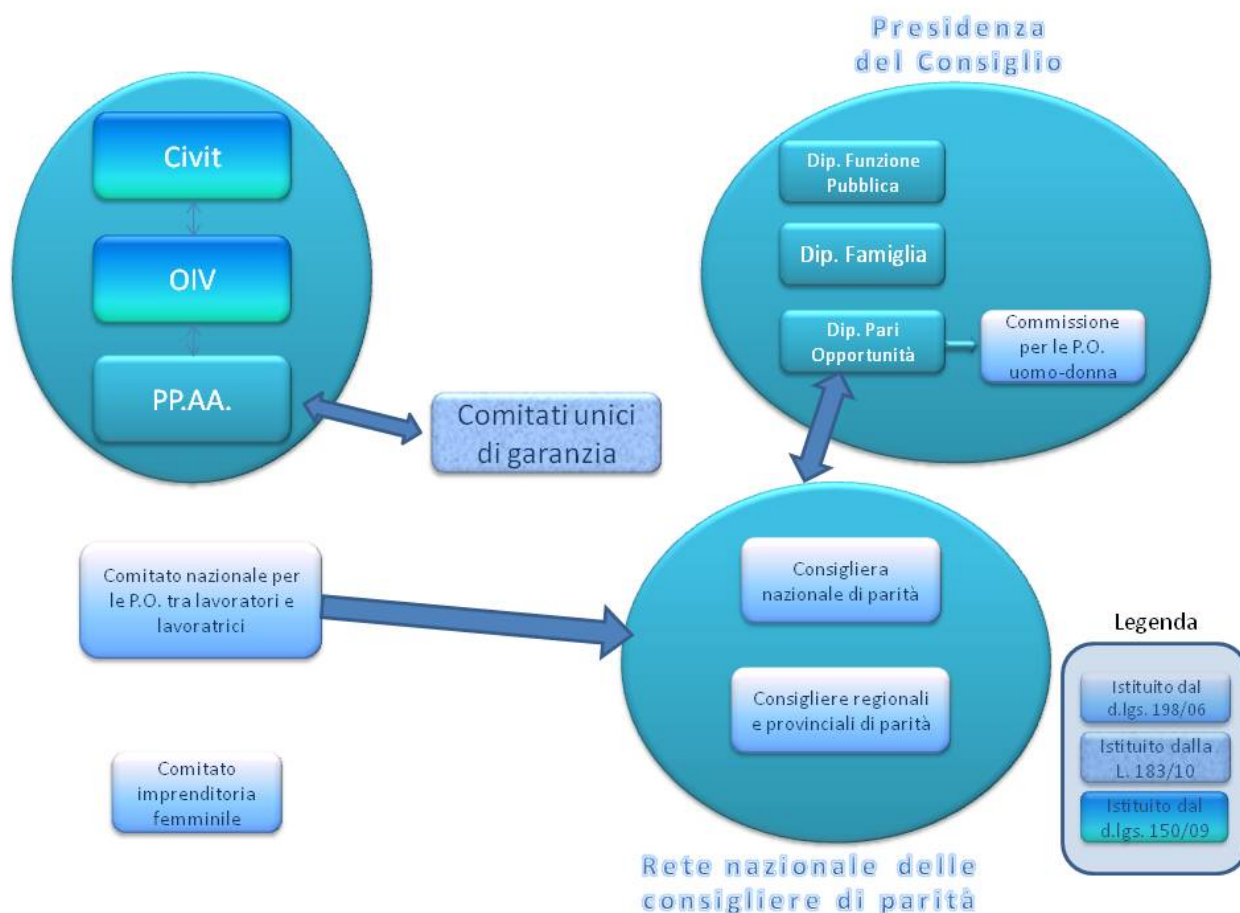


Figura 1.1: Attori a livello nazionale

La previsione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 150/2009 richiama, inoltre, l'attenzione delle Amministrazioni pubbliche sulla necessità di costruire un processo di promozione e raccolta della buone pratiche al fine di permettere l'espletamento delle funzioni di verifica da parte dell'OIV. Nell'ambito di tale processo, il Gruppo di lavoro composto dai rappresentanti di tutte le strutture

interne alle Amministrazioni pubbliche, come sopra indicato, costituisce un punto di riferimento ai fini dell'individuazione delle tipologie di interventi necessari al raggiungimento delle priorità della collettività, sempre in un'ottica di genere, nonché un supporto per le Amministrazioni pubbliche nella definizione, promozione e raccolta delle buone prassi. Un efficace modello di comunicazione non può che prevedere un costante flusso di informazione tra tutti i soggetti che a diverso titolo concorrono alla promozione delle pari opportunità, tra cui anche CiVIT.

Da ultimo la diffusione delle buone prassi sta ampliandosi notevolmente, come si desume dalla pluralità dei Protocolli d'intesa sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali, come pure dalle istituzioni centrali e territoriali. Ciò evidenzia l'impegno a utilizzare tale strumento, che contribuisce all'affermazione della cultura delle pari opportunità attraverso la diffusione di esperienze positive in contesti lavorativi diversi in un'ottica di condivisione.

In Figura 1.1 è riportata una panoramica dei principali attori a livello nazionale; tuttavia, in un'ottica di maturità dei modelli, un confronto internazionale è opportuno al fine di individuare e implementare strumenti analitici innovativi (fonti a livello comunitario, EIGE e Commissione Europea, ILO, ECOSOC).

3.6 Possibili strumenti di promozione e valorizzazione

Di seguito si riportano alcune possibili tipologie di strumenti tra quelli presenti in diverse amministrazioni, quale spunto di riflessione e al fine di favorire un approccio sistematico.

a) Strumenti di conoscenza:

1. costituzione di osservatori permanenti sul personale dell'Amministrazione al fine di effettuare analisi di genere su progressioni di carriera, qualifiche e distribuzione del personale, differenze retributive su salario accessorio, partecipazione ai percorsi formativi, accesso alla dirigenza e agli incarichi aggiuntivi, utilizzo delle risorse finanziarie impegnate per l'attuazione di politiche di pari opportunità;
2. elaborazione di inchieste sulla condizione per genere all'interno delle Amministrazioni, anche al fine di individuare le problematiche relative ai processi di riorganizzazione delle strutture;
3. indagini di benessere organizzativo, come previsto dall'art. 14, comma e, del D.Lgs. 150/2009, per evidenziare eventuali situazioni di "disagio" all'interno dell'Amministrazione;
4. elaborazione di un "Bilancio delle Competenze" per individuare possibili diversità in relazione al genere.

b) Strumenti di comunicazione:

1. pubblicazione di un "foglio-notizie" periodico, sulle attività del CUG e sui temi delle pari opportunità da diffondere attraverso la rete intranet al fine di migliorare la comunicazione interna e la diffusione delle informazioni tra il personale;
2. promozione di convegni (conciliazione, presentazione risultati indagini interne all'Amministrazione);

3. momenti di incontro e confronto su temi di interesse.
- c) Strumenti di formazione:
1. percorsi formativi specifici, in particolare sul pregiudizio quale condizione limitante nei rapporti di lavoro;
 2. interventi formativi specifici rivolti ai neoassunti;
 3. iniziative specifiche di formazione/*coaching* per lo sviluppo manageriale rivolta al personale dirigente.
- d) Azioni per definire un percorso di individuazione di soggetti e procedure di intervento:
1. Piano triennale di azioni positive;
 2. istituzione di uno “sportello di ascolto” come momento di conoscenza e di scambio sulla condizione professionale del personale femminile;
 3. elaborazione di un Codice etico dove le condotte siano ispirate a lealtà, imparzialità, diligenza, libertà e dignità della persona;
 4. istituzione di linee di attività rivolte alla promozione del benessere organizzativo nell’Amministrazione;
 5. partecipazione in rappresentanza del CUG ai tavoli della contrattazione integrativa insieme all’Amministrazione ed alle Organizzazioni Sindacali;
 6. promozione e diffusione di buone prassi (ad esempio, riconoscimento del buono pasto per le lavoratrici madri, durante le ore di allattamento) anche attraverso le giornate della “trasparenza” nelle quali riservare uno specifico spazio sul tema della conciliazione di tempo e lavoro (micro nido aziendale, telelavoro, forme di flessibilità dell’orario di lavoro, piani di inserimento al rientro dalla maternità, ecc.).
- e) Rapporti con altri comitati/organismi:
1. rafforzare la “Rete dei CUG”;
 2. adesione a progetti di interesse sociale.

Chiaramente l’insieme di tali elementi non si configura come esaustivo ma cerca di fornire una breve finestra che possa essere di utilità per le diverse tipologie di amministrazioni.

3.7 Strumenti per l’implementazione del *gender mainstreaming*

Nel corso degli anni sono stati sviluppati diversi strumenti di analisi, pianificazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione che declinano il concetto di *gender mainstreaming* nelle varie fasi dell’attività di una organizzazione²¹. Molti di questi strumenti sono profondamente radicati

²¹ Alcuni recenti articoli e testi che potrebbero risultare di particolare utilità sono i seguenti:

- Leduc, B. and Ahmad, F. (2009), ‘Guidelines for Gender Sensitive Programming’. ICIMOD.

nell'ambito pubblico, sia come strumenti di miglioramento delle politiche pubbliche, sia come supporto metodologico per la progettazione e implementazione dei programmi di aiuto allo sviluppo.

Mentre la definizione di *gender mainstreaming*, riproposta in questo documento, è ormai consolidata e diffusa, permangono, per quanto riguarda gli strumenti, alcuni elementi poco chiari che sono ricollegabili, da una parte al carattere trasversale di alcuni di questi strumenti, dall'altra parte a problemi di traduzione; infatti, nel contesto italiano, la traduzione di "bilancio di genere" fa riferimento sia al *gender budgeting* sia al *gender auditing*, con esperienze applicative prevalenti in quest'ultimo caso piuttosto che nel primo.

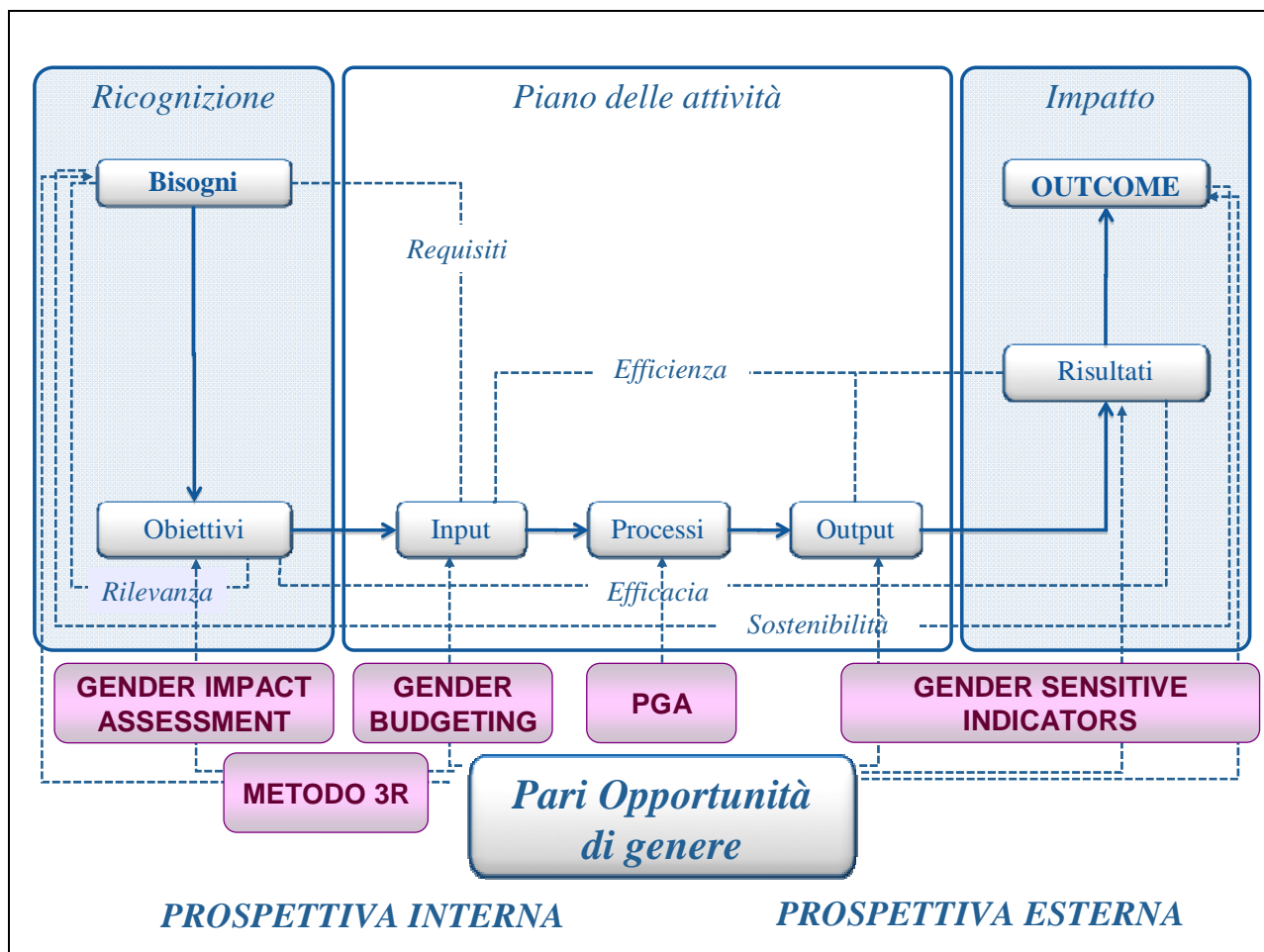


Figura 1.2: Gli strumenti del *gender mainstreaming* nel percorso dai bisogni agli outcome

Di seguito si riporta una sintetica descrizione di alcuni strumenti consolidati che possono essere utilizzati nelle diverse fasi del ciclo di gestione della performance e, quindi, nell'intero percorso che va dalla ricognizione dei bisogni fino alle definizioni degli outcome (vedi Figura 1.2). Ciò non

- Sharp, R. (2003), 'Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting'. United Nations Development Fund for Women.

- African Development Bank Group (2009), 'Checklist for Gender Mainstreaming in Governance Programmes'.

- Swedish Gender Mainstreaming Support Committee (2007), 'Gender Mainstreaming Manual'.

- Austrian Development Agency (2009), 'Making Budgets Gender-Sensitive: A Checklist for Programme-Based Aid'.

rappresenta in ogni caso una definizione ufficiale degli strumenti, per i motivi elencati prima.

Metodo 3R²². Questo metodo di analisi globale della dimensione di genere è stato sviluppato nel servizio pubblico svedese, in particolare quello locale, sotto l'impulso dell'esperto di fama internazionale Gertrud Aström. In sintesi, il metodo 3R risponde alle domande: CHI riceve COSA e PERCHÈ? Si tratta nella fattispecie di verificare la **Rappresentanza** di genere nel processo decisionale (dai decisori ai destinatari), le **Risorse** assegnate e la **Realtà**, ovvero l'insieme di norme e valori che determinano il rapporto di influenza tra generi. Mentre la Rappresentanza e le Risorse sono variabili quantitative, la Realtà è, nell'ambito del metodo 3R, una variabile qualitativa.

Gli ulteriori sviluppi di questo metodo hanno portato alla definizione di una quarta dimensione di analisi, estrapolando dalla Realtà la questione dei Diritti (*Rights*) sanciti dalle norme.

Gender Impact Assessment²³. L'analisi d'impatto in ottica di genere rappresenta, secondo una definizione riscontrabile a livello di UE, uno strumento di comparazione, basata su criteri di genere, di una data situazione allo stato attuale rispetto ai possibili sviluppi dopo l'introduzione di una determinata azione o politica.

Gender Budgeting²⁴. Chiamato anche *Gender Responsive Budgeting*, questo complesso strumento di analisi delle entrate e delle spese pubbliche si articola, nella sua più ampia versione, su tutte le fasi della programmazione e rendicontazione finanziaria, al fine di consentirne una riorganizzazione che favorisca la parità di genere (definizione riscontrabile nella risoluzione P5_TA(2003)0323 del Parlamento Europeo). Il cosiddetto Bilancio di genere (chiamato più comunemente in inglese *Gender Audit*) utilizzato nelle realtà amministrative italiane, rappresenta, nella sua versione più diffusa, solo lo strumento di rendicontazione del *Gender Budgeting*. Tuttavia, vi sono esempi, anche a livello nazionale, che comprendono le varie fasi del *Gender Budgeting*.

Participatory Gender Audit (PGA)²⁵. È uno strumento di *self-assessment* organizzativo rivolto alle organizzazioni pubbliche (inizialmente a livello delle Nazioni Unite) e sviluppato dall'International Labour Organization (ILO). Il PGA costituisce un percorso di apprendimento individuale ed organizzativo per il *gender mainstreaming* nelle organizzazioni.

Gender sensitive indicators²⁶. Gli indicatori sensibili dal punto di vista del genere sono delle rappresentazioni sintetiche di dati riguardanti la situazione delle donne e degli uomini (dati disaggregati per genere) e dell'evoluzione della loro relazione nel tempo²⁷.

²² http://ec.europa.eu/employment_social/equal/products/sup/pro-112-gm.pdf

²³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=421&langId=en>

²⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0214+0+DOC+XML+V0//IT>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2003-0323+0+DOC+XML+V0//IT>

http://temi.provincia.milano.it/donne/doc/progetti_doc/manuale_Gender_Budgeting.pdf

²⁵ http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/lang--en/docName--WCMS_101030/index.htm

²⁶ http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BD30AA2D0-B43E-405A-B2F0-BD270BCEFB3%7D_ugsi_ref.pdf

²⁷ Johnson, D (1985). "The Development of Social Statistics and Indicators on the Status of Women". *Social Indicators Research* 16, 233-61.

4. Principali *stakeholder* e attori coinvolti

4.1 I principali attori

Il decreto legislativo 150/2009 assegna specifiche competenze ad alcuni soggetti coinvolti nel processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale delle Amministrazioni pubbliche. In particolare l'art. 13, comma 5, lett. d) indica tra i compiti di indirizzo e coordinamento della *Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità* (CiVIT) delle Amministrazioni pubbliche nei confronti degli *Organismi indipendenti di valutazione* (OIV) quello di favorire la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative e l'art. 14, comma 4, lett. h) annovera, inoltre, tra le funzioni dell'OIV "*la verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità*".

Nella prospettiva di integrare in modo appropriato il principio delle pari opportunità nell'ambito degli interventi e delle politiche delle Amministrazioni pubbliche, appare necessario rafforzare le sinergie tra tutti i soggetti coinvolti. A tal fine occorre realizzare un coordinamento degli interventi della CiVIT e degli OIV in materia, con le attività svolte dai Dipartimenti per le pari opportunità, della funzione pubblica, delle politiche per la famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e dei diversi organismi competenti, istituiti al fine garantire il principio delle pari opportunità fra uomo e donna, le cui caratteristiche sono descritte nel successivo paragrafo. Infine, il coordinamento dovrà avvenire anche nei confronti dei *Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni* (CUG)²⁸, i quali, attraverso lo svolgimento di compiti propositivi, consultivi e di verifica, dovranno contribuire all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori.

In questo contesto, pertanto, potrebbe essere opportuna la costituzione presso il vertice di ciascuna Amministrazione di un apposito Gruppo di lavoro, formato da rappresentanti di tutte le strutture dell'Amministrazione stessa, in particolare i responsabili della direzione del personale che hanno, in primis, la responsabilità delle politiche sul benessere dei dipendenti e sugli interventi in materia di organizzazione del lavoro, nonché gli esponenti dell'organo di vertice e dell'OIV e del CUG, quale sede idonea a realizzare il necessario collegamento operativo tra i soggetti interessati, in vista della realizzazione di interventi efficaci ed incisivi. La partecipazione dell'OIV al suddetto Gruppo di lavoro permetterebbe di realizzare il necessario, sistematico raccordo tra tutti i soggetti coinvolti al fine di consentire un'efficace svolgimento delle funzioni previste in capo al medesimo dall'art. 14, comma 4, lett. h) del decreto legislativo 150/2009. Nell'ambito dei propri compiti di impulso e sostegno per le azioni in materia di pari opportunità, il Gruppo da un lato, potrebbe individuare le linee direttrici da seguire nel triennio, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 198/2006, per lo sviluppo delle azioni inerenti la prospettiva interna della struttura e degli interventi riguardanti la prospettiva esterna e dall'altro, svolgere una ricognizione delle buone prassi attuate. Per lo svolgimento delle proprie attività il predetto Gruppo potrebbe avvalersi, inoltre, delle risultanze

²⁸ Il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni è stato istituito dall'art 21 della legge 4 novembre 2010, n. 183 e sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni.

della relazione di sintesi prevista dalla direttiva dei Ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e per i diritti e le pari opportunità del 23 maggio 2007 “Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle pubbliche Amministrazioni pubbliche” ed elaborata dalle singole Direzioni generali del personale. Ciò consentirebbe, altresì, di valorizzare l’apporto fornito da quest’ultime, che, finalizzato alla redazione dell’annuale rapporto di sintesi da parte dei Dipartimenti per le pari opportunità e della funzione pubblica, potrebbe fornire spunti utili per la programmazione e l’individuazione di azioni positive.

Da ultimo si ricorda che la Presidenza del Consiglio dei ministri ha emanato, in data 4 marzo 2011, una Direttiva contenente le linee guida sulle modalità di funzionamento dei CUG per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni. Nella suddetta Direttiva, inoltre, un apposito paragrafo è dedicato ai rapporti tra il CUG e l’OIV.

4.2 Le istituzioni nazionali di parità

Nel complesso insieme degli organismi nazionali istituiti con competenze in materia di pari opportunità figura in primo piano il **Ministero delle pari opportunità**, istituito nel 1996, al cui vertice è posto il Ministro, le cui deleghe sono state nel tempo revisionate in considerazione delle modifiche normative intervenute, con funzioni di indirizzo, coordinamento e proposta di iniziative normative in tutti gli ambiti di progettazione e attuazione delle politiche in materia di pari opportunità, cultura delle differenze, uguaglianza ed equità sociale per donne e uomini. Presso il predetto Ministero opera la **Commissione Nazionale per le pari opportunità**, istituita con decreto del Presidente del Consiglio del 12 giugno 1984, a seguito delle raccomandazioni approvate dalla Conferenza mondiale di Copenaghen, la cui disciplina è stata poi revisionata dalla legge n. 164/1990, in seguito ridefinita dal d.l. n. 542/1996. La Commissione, inizialmente incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata poi inserita, con il decreto legislativo n. 226/2003, tra le strutture del Ministero delle pari opportunità a supporto e consulenza tecnico-scientifica nella progettazione ed attuazione delle politiche di pari opportunità. La Commissione ha carattere permanente ed è costituita da rappresentanti regionali, delle associazioni e movimenti femminili, delle organizzazioni sindacali delle lavoratrici e dei lavoratori, dell’imprenditoria femminile e da esperte in materie scientifiche, sociali e letterarie.

La **Consigliera Nazionale di Parità**, di cui all’articolo 12 del decreto legislativo n. 198/2006, svolge funzioni inerenti alla promozione delle pari opportunità e della discriminazione di genere, partecipa all’attività del Comitato Nazionale di cui al successivo capoverso, anche con compiti di analisi, istruttoria e valutazione dei progetti di azioni positive. Tale figura istituzionale rappresenta altresì un punto di raccordo della rete delle Consigliere e fornisce la documentazione e le informazioni nonché l’aggiornamento sulle disposizioni legislative in tema di pari opportunità.

Il **Comitato nazionale per l’attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici** è stato istituito dall’art. 5 della legge 10 aprile 1991, n. 125 presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale con funzioni operative in ordine all’attuazione dei principi di parità di trattamento e di opportunità tra i lavoratori e le lavoratrici. La struttura del Comitato è stata ridefinita con il sopra citato decreto legislativo n. 198/2006 che prevede, tra l’altro, l’istituzione della “Consigliera di parità” in ambito nazionale, regionale e provinciale anche per la risoluzione delle controversie collettive. La presidenza del Comitato è affidata al Ministro del Lavoro o per delega dello stesso Ministro ad un Sottosegretario di Stato, è inoltre composto rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro, dei lavoratori, delle associazioni, dei movimenti femminili più rappresentativi, esperti in materie giuridiche

economiche e sociologiche ed esponenti del Ministero dell'Istruzione, della Giustizia, dello Sviluppo economico e della Funzione pubblica, nonché da funzionari del Ministero del lavoro in rappresentanza di alcune Direzioni generali.

Le **Consigliere ed i Consiglieri di Parità nazionali, regionali e provinciali** svolgono, con un profilo istituzionale, compiti di promozione e controllo dell'applicazione del principio di parità, secondo la disciplina del decreto legislativo n. 198/2006, che al fine di potenziare l'efficacia delle azioni istituisce la "**Rete nazionale delle Consigliere e dei consiglieri di parità**" (art. 19). Si evidenzia, inoltre, che tali soggetti istituzionali sono pubblici ufficiali e devono, pertanto, "...segnalare all'autorità giudiziaria l'esistenza di discriminazioni, dirette e indirette, in presenza delle quali le Consigliere e i Consiglieri di parità hanno facoltà di ricorrere innanzi all'autorità giudiziaria competente per la rimozione delle discriminazioni e l'eventuale risarcimento del danno anche non patrimoniale".

Devono, inoltre, essere evidenziati i Comitati per le pari opportunità, organismi previsti dal 1987 nei contratti collettivi nazionali del comparto del pubblico impiego, a composizione mista tra i rappresentanti dei ministeri e delle organizzazioni sindacali. La recente legge n. 183/2010 ne ha rivisto le funzioni e la denominazione che cambia in Comitati unici di garanzia (art. 21) prevedendone la competenza in materia di promozione e controllo sulla materia in esame e sul mobbing.

Un ulteriore organismo presente nel panorama nazionale è rappresentato dal **Comitato per l'imprenditoria femminile**²⁹, che opera presso il Dipartimento per le pari opportunità per lo svolgimento delle funzioni individuate dall'articolo 2 del D.P.R. n. 101/2007. A tale riguardo è opportuno menzionare anche l'**Osservatorio per l'imprenditoria femminile** e la **Commissione per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile**.

Da ultimo, si evidenzia l'**Osservatorio nazionale sulla contrattazione collettiva e occupabilità femminile**, istituito il 1° dicembre 2010, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e la Banca Dati sulle discriminazioni sul lavoro. Tale **Osservatorio**, previsto dal "*Piano Italia 2020*" - adottato dai Ministri del lavoro e delle politiche sociali e per le pari opportunità - è incardinato presso l'Ufficio della Consigliera Nazionale di Parità ed è uno strumento di impulso per lo sviluppo della contrattazione decentrata a favore della produttività e flessibilità, per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, per la formazione aziendale e per la diffusione di nuove prassi per l'organizzazione del lavoro.

4.3 I soggetti internazionali

La *Commission on the status of women*, istituita nel 1946, principale organismo di promozione della parità di genere, è composta da 45 membri con mandato quadriennale, eletti secondo criteri di rappresentanza geografica. Nei lavori della Commissione rientra la sessione di marzo, della durata di due settimane, a New York, ad esito della quale sono adottate le conclusioni condivise o le risoluzioni votate a maggioranza in materia di promozione dei diritti delle donne in ambito economico, politico, civile e sociale. Le priorità individuate dalla predetta Commissione per il periodo 2010 – 2014 attengono tra l'altro all'accesso delle donne e delle giovani all'istruzione, alla formazione, alla scienza e alla tecnologia, come pure alla promozione della parità di accesso delle donne alla piena occupazione e ad un lavoro dignitoso, nonché all'eliminazione di ogni forma di

²⁹ Istituito dall'art. 10 della legge 25 febbraio 1992, n. 215.

violenza nei confronti delle donne e l'equa ripartizione delle responsabilità di cura tra i generi ³⁰.

Il Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne (CEDAW), istituito dopo la Convenzione per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, è composto di 23 esperti di diversa nazionalità e svolge funzioni di controllo sull'applicazione della stessa convenzione da parte dei Paesi che hanno proceduto alla ratifica della stessa, che sono tenuti a redigere dei rapporti nazionali quadriennali.

L'Agenzia delle Nazioni Unite per i diritti delle donne (UN WOMEN) è stata istituita il 2 luglio 2010 per potenziare l'azione dell'ONU nella promozione delle pari opportunità tra i generi e l'emancipazione della donna; i compiti prevalenti di questo nuovo organismo, in cui si sono fusi quattro organismi internazionali (UNIFEM, DAW, INSTRAW e OSAGI), sono inerenti a funzioni di supporto agli organi intergovernativi per la definizione di politiche, standard globali e normative, come anche agli Stati membri.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) Dipartimento di Genere, Uguaglianza e Sviluppo rurale, con funzioni di sostegno della FAO nelle iniziative per il benessere della popolazione rurale, per la promozione di politiche a favore dell'uguaglianza e delle pari opportunità nell'accesso a beni, servizi e risorse.

4.4 I soggetti europei

L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)³¹ è stato istituito con Regolamento n. 1922/2006 con sede in Lituania a Vilnius ed è composto da 18 rappresentanti dei Paesi membri e da un Forum di esperti con funzioni di sostegno e rafforzamento dell'integrazione e della promozione dell'uguaglianza di genere, come pure di sensibilizzazione ed informazione sulle questioni di genere verso la collettività europea al fine di incrementare la consapevolezza sulle discriminazioni di genere. L'Istituto deve inoltre, coordinare la rete europea sull'uguaglianza di genere promuovendo lo scambio e la diffusione delle informazioni, anche in ordine alle buone prassi³².

La **Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere**, costituisce una Commissione permanente del Parlamento Europeo fin dal 1984 ed è chiamata ad esprimere pareri su tutti i provvedimenti che prevedono interventi per le donne ed ha seguire lo sviluppo dell'iter di approvazione delle leggi. A ciò si aggiunge la potestà di esercitare autonomamente funzioni di indagine e di proposta³³. Inoltre, è presente il *Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs* che pubblica diversi studi e ricerche di interesse su questioni di genere.

La **Direzione Generale Giustizia, libertà e sicurezza della Commissione Europea** svolge funzioni di promozione dell'uguaglianza nelle decisioni degli organi dell'Unione europea, come anche nei programmi e nella legislazione, nel rispetto delle indicazioni dei Trattati in ordine anche all'attuazione del *mainstreaming* di genere nelle politiche europee.

³⁰ www.un.org

³¹ <http://www.eige.europa.eu/>

³² http://europa.eu/legislation_summaries

³³ www.coe.int

La **Direzione Generale per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa**, composto da rappresentanti governativi degli Stati membri con specifiche funzioni di consulenza e pianificazione operativa in materia di diritti umani e nella protezione dei diritti delle donne per i Paesi membri.

5. Elementi per l'analisi del contesto

5.1 Il contesto normativo nazionale

Costituzione della Repubblica Italiana artt. 3³⁴, 37³⁵, 51³⁶ e 117³⁷.

La **legge n. 903/1977** concernente la "*Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*".

La **legge 10 aprile 1991, n. 125** recante: "*Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*" prevede la costituzione del *Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici*, con competenze operative in materia di parità di trattamento e di opportunità tra lavoratori e lavoratrici. Lo scopo primario consiste nell'eliminazione delle discriminazioni e degli ostacoli nell'accesso al lavoro e nello stesso lavoro. Il Comitato deve, inoltre, proporre, informare e promuovere le azioni positive; dare pareri su progetti da finanziarie ed elaborare codici di comportamento; verificare l'applicazione delle leggi in materia di parità; promuovere una adeguata rappresentanza di donne negli organismi pubblici competenti in materia di lavoro e formazione professionale; proporre soluzioni alle controversie collettive di lavoro ed infine, richiedere agli ispettorati informazioni presso i luoghi di lavoro. Le azioni positive da promuovere consistono nella realizzazione dell'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro; nel favorire l'occupazione femminile e nel rimuovere gli ostacoli alla realizzazione delle pari opportunità. A tale scopo sono finanziabili i datori di lavoro pubblici e privati, comprese le cooperative e i loro consorzi; le organizzazioni sindacali nazionali e territoriali, i centri di formazione professionale accreditati e le associazioni. Le

³⁴ Art. 3: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

³⁵ Art. 37: "La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale e adeguata protezione. La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato. La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione".

³⁶ Art. 51: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro".

³⁷ Art. 117: "...La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali...Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive...".

modalità per accedere al contributo sono state individuate con il **Decreto Interministeriale 15 marzo 2001** recante “*Disciplina delle modalità di presentazione, valutazione e finanziamento dei progetti di azione positiva per la parità uomo-donna nel lavoro*”, di cui alla legge n. 125/1991.

La **legge n. 215/1992** “*Azioni positive per l'imprenditoria femminile*” prevede facilitazioni per le imprese “in rosa”, sia da avviare che già esistenti. Il **Regolamento del 28 luglio 2000** indica le procedure per ottenere i finanziamenti.

Il **Decreto legislativo 23/05/2000, n. 196** concernente la “*Disciplina dell'attività delle consigliere di parità e disposizioni in materia di azioni positive, a norma dell'articolo 47 della legge 17 maggio 1999 n. 144*”, all'articolo 5 prevede l'istituzione presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale della Consiglieria Nazionale di Parità.

Il **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 giugno 1984** istituisce la Commissione Nazionale per la Parità e le Pari Opportunità tra uomo e donna, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che è composta da 30 donne nominate nell'ambito delle associazioni e dei movimenti maggiormente rappresentativi.

Il **Decreto legislativo 198/2006** recante “*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*” ha riunito e riordinato tutta la normativa nazionale volta ad avversare tutte le discriminazioni ed attuare pienamente il principio dell'uguaglianza tra i generi, secondo le disposizioni dell'articolo 6 della legge n. 246/2005. Si tratta del testo unico che raccoglie e riorganizza tutti i provvedimenti e le normative esistenti nella legislazione italiana in materia di parità e pari opportunità. Il provvedimento è articolato in quattro libri: Libro I, “*Disposizioni per la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna*”, tratta dei principi generali per l'organizzazione ai fini della promozione delle pari opportunità; Libro II, “*Pari opportunità tra uomo e donna nei rapporti etico-sociali*” tratta di rapporti familiari e fra coniugi, nonché di violenza nelle relazioni familiari; Libro III, “*Pari opportunità tra uomo e donna nei rapporti economici*”, prevede disposizioni per le pari opportunità nel lavoro; Libro IV, “*Pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive*”.

La **legge 4 novembre 2010, n. 183**, (cosiddetto “Collegato Lavoro”) introduce delle innovazioni nell'ambito degli strumenti previsti a sostegno anche al lavoro delle donne. In particolare, l'articolo 21 istituisce i *Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*, strumento per le istituzioni e le parti sociali di promozione e *governance* dei processi di innovazione a tutela e sviluppo della condizione femminile nei luoghi di lavoro pubblici come pure delle diverse funzioni richiamate dalla lettera c) del citato articolo.

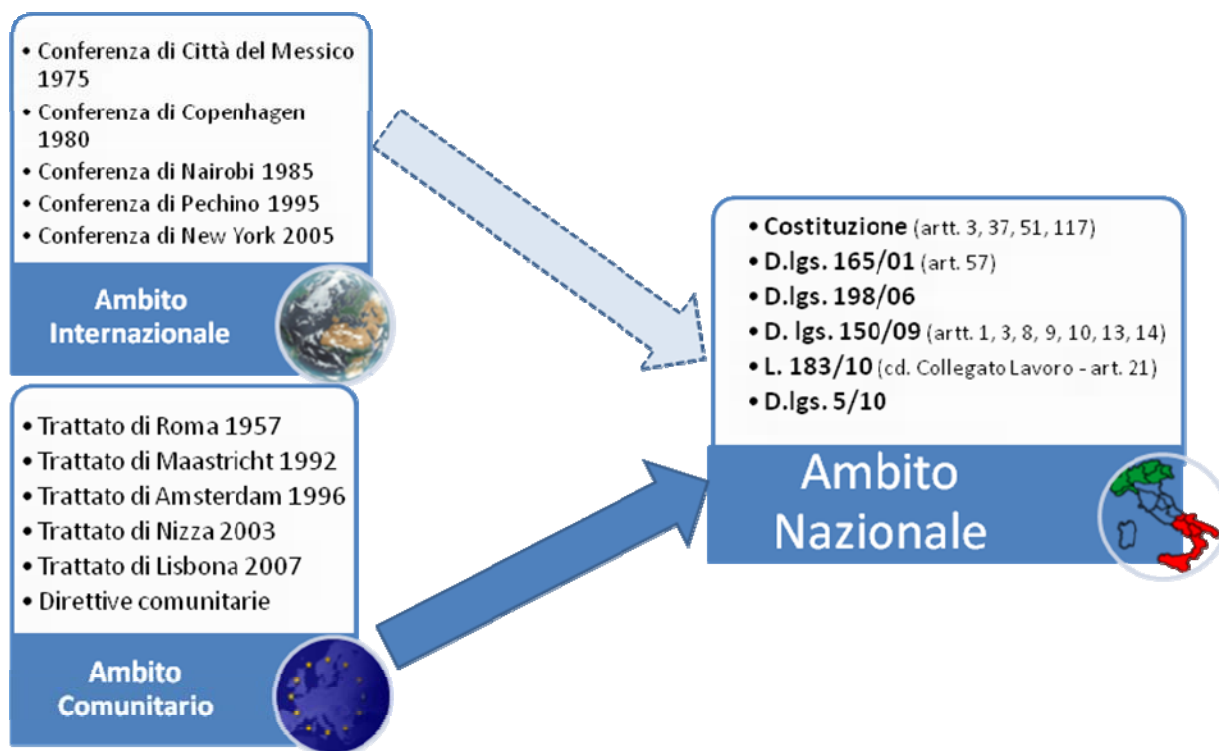


Figura 1.3 - Fonti normative

5.2 Il contesto normativo comunitario

Sul versante Comunitario europeo, le prime norme in materia di pari opportunità sono rinvenibili nel **Trattato di Roma** (artt. 2 e 3), così come modificato dai trattati successivi, mentre, all'articolo 13, viene sancito l'impegno delle istituzioni comunitarie per combattere ogni forma di discriminazione basata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o l'orientamento sessuale. Nello stesso Trattato, nella parte inerente alle disposizioni sociali, l'articolo 137 afferma il principio delle pari opportunità "*...per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro*" e l'articolo 141 prevede la parità di trattamento sul lavoro "*...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*".

A ciò segue la "**Carta dei diritti fondamentali dell'uomo**", che nel 2000, ribadisce, all'articolo 23, la necessità di assicurare la parità tra uomini e donne in tutto, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Inoltre, al fine di assicurare il principio della parità possono essere previsti "*...vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato*".

In ottemperanza alle disposizioni internazionali le istituzioni europee hanno perseguito il principio delle pari opportunità attraverso l'adozione di numerosi strumenti tra i quali occorre non trascurare:

- la **direttiva 75/117/CEE**, concernente al “*Riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all’applicazione del principio di parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile*”, con cui si segna un ulteriore passo avanti superando il concetto di “stesso lavoro”;
- la **direttiva 76/207/CEE** su “Attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l’accesso al lavoro, la formazione, la promozione professionale, le condizioni di lavoro”, con cui si supera il riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia. Tale direttiva, con la modifica successiva, apportata con la **direttiva 2002/73/CE**, supporta maggiormente i lavoratori sottoposti a forme di discriminazioni sessuali e introduce la nozione di molestie sessuali. A tale riguardo, l’Unione Europea ha inoltre adottato la **direttiva 97/80/CE**, su “*Onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso*”, che è finalizzata ad assicurare a chiunque si ritenga leso, di ottenere il riconoscimento dei propri diritti per via giudiziaria e che spetti alla parte convenuta provare l’insussistenza della violazione del principio di parità di trattamento ove chi si ritiene leso abbia prodotto, dinanzi ad un organo competente, elementi di fatto;
- Deve, inoltre essere menzionata la **direttiva 79/7/CEE** su: “*Graduale attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale*”, che mira ad eliminare le discriminazioni nei regimi legali, basate su malattia, invalidità, vecchiaia, infortuni sul lavoro, malattie professionali e disoccupazione;
- La **direttiva 86/378/CEE** in ordina alla “*Attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale*”, che amplia le previsioni della sopra menzionata direttiva 79/7/CEE, per i medesimi rischi e categorie di beneficiari, ai regimi professionali di sicurezza sociale;
- La **direttiva 86/613/CEE**, inerente alla “*Applicazione del principio delle parità fra gli uomini e le donne che esercitano un’attività autonoma, comprese quelle nel settore agricolo, nonché tutela della maternità*”, che prevede l’applicazione della normativa comunitaria in materia di pari opportunità ai lavoratori autonomi ed a coloro che esercitano, la libera professione, nonché ai loro congiunti non salariati che partecipino abitualmente all’attività del lavoratore/lavoratrice. La medesima inoltre prevede disposizioni specifiche per le donne lavoratrici autonome in gravidanza e maternità;
- A quest’ultima si aggiunge la **direttiva 92/85/CEE** sul “*Miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento*”, che disciplina il congedo di maternità di almeno 14 settimane ininterrotte, ripartite prima e/o dopo il parto; il mantenimento della retribuzione e/o il versamento di una indennità adeguata durante il periodo di congedo; il divieto di licenziamento dall’inizio della gravidanza sino al termine del congedo; la riorganizzazione temporanea delle condizioni e dei tempi di lavoro o l’esonero da esso se rischioso per la salute della donna. I divieti inerenti all’esposizione a rischi e fattori di nocività contenuti in quest’ultima direttiva sono stati recepiti dall’Italia attraverso il decreto legislativo n. 645/96;
- Occorre, poi richiamare la **direttiva 96/34/CE** sui “*Congedi parentali*”. Recepita dall’Italia con la legge n. 53/2000;
- L’UE ha poi adottato la **direttiva 97/81/CE**, inerente al “*Lavoro part-time*”, per facilitare il part-time su base volontaria, eliminando gli ostacoli alla sua diffusione, migliorandone la qualità ed evitando le discriminazioni per chi lavora a tempo parziale, che è stata recepita in Italia con il Decreto Legislativo n. 61 del 25/2/2000;
- La **direttiva 2000/78/CE** che definisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro;
- Infine, la **direttiva 2002/73/CE**, recante modifica alla direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa alla realizzazione del principio dell’uguaglianza del trattamento tra i sessi nell’accesso

al lavoro, alla formazione ed alla promozione professionale e le condizioni di lavoro, recepita con il decreto legislativo n. 145/2005;

- La **direttiva 2004/113/CE** introduce la distinzione tra discriminazione diretta ed indiretta con la previsione di misure contro le discriminazioni di genere;
- Da ultimo, la **direttiva 2006/54/CE**, in materia di parità e pari opportunità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego. Il provvedimento, recepito con Decreto Legislativo 25 gennaio 2010, n. 5, è finalizzato a consolidare e ad unificare la legislazione comunitaria esistente, aggiornandola con gli sviluppi consolidati della giurisprudenza, nella prospettiva di semplificare la lettura e la comprensione delle norme sulla parità di trattamento nell'accesso al lavoro, sulla promozione e sulla formazione professionale e sulle condizioni di lavoro, come pure sui regimi professionali di sicurezza sociale. Nello specifico la direttiva amplia e ridefinisce le precedenti direttive³⁸ in materia di pari opportunità nelle condizioni di lavoro e nell'accesso al lavoro, alla formazione e alle opportunità di carriera; pari opportunità nei sistemi previdenziali; parità salariale ed in materia di onere della prova nei casi di discriminazione basata sul genere.

5.3 Il contesto normativo internazionale

Sul piano internazionale, seguendo uno sviluppo diacronico, ma senza alcuna pretesa di esaustività, l'evento maggiormente rappresentativo, da ricordare in materia di pari opportunità, è costituito dalla **Prima Conferenza Mondiale sulle donne**, tenutasi a Città del Messico, nel 1975. Occasione nella quale viene attivato un processo di azioni per il progresso della donna, con l'apertura del "*Decennio della donna*" e l'identificazione di tre obiettivi: la piena uguaglianza fra i sessi ed eliminazione delle discriminazioni sessuali; l'integrazione e la piena partecipazione delle donne allo sviluppo, un maggiore contributo delle donne allo sviluppo.

Dopo circa un quinquennio a Copenhagen (1980) si svolge la **Seconda Conferenza mondiale delle donne**, nella quale viene approvata la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW*) in seguito ratificata dall'Italia nel 1985, con la quale sono state definite le cause di discriminazione verso le donne³⁹ ed identificati un insieme di fattori causali delle difformità tra i diritti legali e la possibilità per le donne di esercitarli.

Nel 1985 a Nairobi, si svolge la **Terza Conferenza Mondiale delle donne**, nella quale è stata approvata una strategia per l'avanzamento delle donne teso al raggiungimento dell'obiettivo di parità, nell'ambito istituzionale e della partecipazione sociale e politica.

Nella **Quarta Conferenza delle Nazioni Unite** che si è tenuta a Pechino nel 1995, sono stati individuati degli obiettivi orientati all'abbattimento delle disparità nell'accesso all'istruzione e alla formazione, nonché ribadita la necessità di includere la parità tra i sessi in tutte le istituzioni, politiche e azioni degli Stati membri delle Nazioni unite. Nello specifico, sono state identificate

³⁸ Direttiva 76/207 CEE, modificata dalla direttiva 73/2002; direttiva 86/378 CEE, modificata dalla direttiva 97/96; direttiva 80/97 CE; direttiva 117/75 CEE - Parità salariale.

³⁹ "E' da intendersi quale discriminazione contro le donne ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo".

dodici criticità per la promozione delle donne verso le quali convogliare azioni mirate: le donne e la povertà; l'istruzione e la formazione delle donne; le donne e la salute; la violenza contro le donne; le donne e i conflitti armati; le donne e l'economia; le donne, il potere e il processo decisionale; i meccanismi istituzionali per la promozione delle donne; i diritti umani delle donne; le donne e i mass-media; le donne e l'ambiente, nonché le giovani donne.

Nel 1999, l'Assemblea Generale dell'ONU procede alla definizione di un documento, denominato "*Protocollo facoltativo*" (nel senso che è facoltativa l'adesione da parte degli Stati) finalizzato ad armonizzare la convenzione alla normative internazionali in materia di diritti umani, e offrire la possibilità di ricorrere nei casi di violazione attraverso l'attivazione di due procedure, una di "denuncia" e l'altra di "indagine", da condurre nei Paesi che hanno provveduto alla ratifica.

Nel 2005, a New York si è tenuta la **Quinta Conferenza Mondiale sulle donne**, con la finalità di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi approvati dieci anni prima a Pechino e individuare le principali priorità politiche da perseguire verso le quali sollecitare l'impiego di risorse umane ed economiche. Nell'assemblea sono state quindi individuate sette priorità relative al diritto all'istruzione, alla salute e ad una procreazione sicura ed assistita, al tempo, alla proprietà e all'eredità, al lavoro, alla rappresentanza politica ed, infine, alla protezione contro ogni forma di violenza.

Approfondimento 2: Stato di attuazione della direttiva “Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche”

In questo approfondimento, a cura dell'OIV del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sono riportate le evidenze, ricavate dal Rapporto di sintesi per l'anno 2009, sullo stato di attuazione della direttiva “Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche” emanata il 23 maggio 2007 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica e Dipartimento per le pari opportunità.

Sulla base dei dati raccolti - riferiti al 31 dicembre 2009 - nel Rapporto si evidenzia che i dirigenti rappresentano l'1,6% del personale totale e che su 6.188 dirigenti il 39% è composto da donne ed il 61% da uomini. Le donne sono presenti nella dirigenza di II fascia, mentre gli uomini ricoprono i due terzi della dirigenza di prima fascia:

- dirigenti II fascia = 41% donne 59% uomini
- dirigenti II fascia con incarico di I = 33% donne 67% uomini
- dirigenti I fascia = 23% donne 77% uomini

Solo in tre ministeri nella dirigenza di I fascia le donne superano il 40% (Ministero affari esteri 63% - Ministero Giustizia 50% - Ministero del lavoro e delle politiche sociali 44%). Nei Ministeri della Giustizia – Archivi notarili, della difesa personale civile e dell'ambiente non ci sono donne tra i dirigenti di I fascia.

Le posizioni organizzative sono una piccola quota del personale totale (meno del 3%) di cui il 44,5% sono ricoperte da donne e il 55,5% da uomini (percentuale che si rovescia nelle università in cui le donne sono in maggioranza).

Le persone della terza area (che rappresenta il 24% del totale) sono donne nella misura del 56% e uomini nella misura del 44%.

I rimanenti dipendenti delle altre fasce contrattuali sono il 72% del personale e la maggioranza è costituita da uomini (63%).

Per quanto riguarda le tipologie contrattuali, prevale il contratto a tempo indeterminato (94% del totale) e a tempo pieno (il part-time è utilizzato dal 5% del personale, in grande maggioranza donna).

Nel Rapporto viene confermato il differenziale retributivo nella maggior parte dei casi a sfavore delle donne. Tra le Amministrazioni pubbliche che hanno comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri i dati al riguardo risulta che il differenziale è maggiore per gli incarichi di direzione generale rispetto a quelli non generali e riferiti, soprattutto, alla retribuzioni massime piuttosto che a quelle medie o minime.

In particolare, nella relazione, analizzando i differenziali retributivi, viene riscontrato che la retribuzione delle donne risulta inferiore rispetto a quella degli uomini da un minimo dell'1% ad massimo del 20% in ben 8 enti:

- Ministero Giustizia-Organizzazione Giudiziaria con un -23% per la retribuzione massima degli incarichi di direzione non generale;
- IPOST con -30% nella retribuzione massima degli incarichi di direzione non generale;

- Università Milano Bicocca con un -26% nella retribuzione massima degli incarichi di direzione non generale;
- Università Salento con un -41% nella retribuzione massima degli incarichi di direzione non generale e un -26% nella retribuzione media;
- Ministero Istruzione, Università, Ricerca con un -33% nella retribuzione massima degli incarichi di direzione generale;
- Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali - Lavoro e Politiche Sociali con un -24% nella retribuzione massima degli incarichi di direzione generale e un 21% nella retribuzione media;
- Ministero dello Sviluppo Economico con un -35% nella retribuzione massima degli incarichi di direzione generale;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri -31% nella retribuzione massima degli incarichi di direzione generale.

La direttiva del 23 maggio 2007 sottolinea che tra le finalità dei Piani Triennali di Azioni Positive “riveste importanza prioritaria la promozione dell’inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate favorendo il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e posizioni gerarchiche ove sussista un divario fra generi non inferiore a due terzi”.

Il Rapporto rileva che la metà degli enti che hanno inviato i dati hanno redatto i Piani Triennali di Azioni Positive: sono poche, invece, le Amministrazioni pubbliche centrali che lo presentano (solo 6 su di un totale di 20 Amministrazioni pubbliche). Per quanto riguarda specificamente i Ministeri solo 3 su 11 hanno presentato Piani Triennali (Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno (Amministrazione Civile), Ministero dello sviluppo economico).

Per quanto riguarda le azioni positive, 15 delle 65 Amministrazioni pubbliche che hanno inviato il format richiesto non hanno segnalato azioni. Le azioni indicate sono state 282 di cui il 50% è stato inserito all’interno dei Piani triennali; le altre sono state presentate da enti che ancora non hanno redatto i Piani e da enti che, pur avendoli elaborati, hanno realizzato azioni e progetti su tematiche di pari opportunità anche al di fuori degli stessi. Le università sono tra le Amministrazioni centrali più attive, avendo segnalato la metà delle azioni; il 20% delle azioni riguarda le Amministrazioni pubbliche centrali, con una media 5 azioni ciascuna. Molta variabilità viene riscontrata nel numero delle azioni presentate dagli enti:

- il 21% indica da 8 a 15 azioni;
- il 31% indica da 4 a 7 azioni.
- il 25% indica da 1 a 4 azioni;
- il 23% delle Amministrazioni pubbliche (15 enti) non segnala azioni.

Per quanto riguarda i finanziamenti, solo il 20,5% delle azioni (58 su 282) riceve un finanziamento da parte dell’amministrazione, per la rimanente parte non viene indicato nessun finanziamento; in ogni caso, le risorse finanziarie messe a disposizione sono sempre contenute (nel 60% dei casi non si arriva a 5.000 euro per azione)

Nel Rapporto viene evidenziata la possibilità che le azioni progettate, ed anche inserite all’interno dei Piani triennali, non vengano realizzate.

Per quanto riguarda le tematiche, prevalgono quelle riferite alla cultura della parità (76 azioni su 282: in questo ambito è centrale la formazione, seguita da convegni e seminari); la comunicazione (internet e web); il miglioramento organizzativo. Il Rapporto riscontra che nel corso del 2010 sono aumentate le azioni sulla conciliazione (34 azioni): tra le più rilevanti vengono segnalate quelle inerenti gli asili nido interni all'ente o in convenzione, con più della metà delle azioni totali. Sono stati riscontrati pochi interventi sui differenziali retributivi (solo due progetti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Università Piemonte Orientale), sul bilancio di genere e sui servizi. In quest'ultimo ambito, varia è la tipologia di servizi offerti: consulenza psicologica (Università di Milano Bicocca), assistenza per anziani o persone diversamente abili (ACI, Università di Torino), centri estivi (Istituto Nazionale di Oceanografia e Geofisica Sperimentale), creazione di una biblioteca nel carcere femminile (Università del Salento).

In merito al bilancio di genere, nel Rapporto si evidenzia che il Consiglio di Stato e l'Inps hanno redatto il bilancio, rispettivamente, nel 2005 e nel 2009; inoltre, sono state segnalate alcune iniziative riguardanti la formazione del personale sulla specifica materia (Consiglio di Stato, Ministero dell'Università e della Ricerca, Politecnico di Torino, Inpdap) e l'organizzazione di seminari (Consiglio di Stato, Inpdap, CNR, Istituto nazionale di vulcanologia, Università di Parma, Salerno e Udine).

Nel Rapporto viene indicato che nel 70% dei casi è stato il Comitato pari opportunità a proporre le azioni da svolgere, mentre il 23% sono le iniziative suggerite direttamente dalle Amministrazioni pubbliche.

I dati statistici disaggregati offrono un contributo prezioso per un'analisi di una situazione occupazionale in Italia, in una prospettiva di genere. Gli stessi dati sono raccolti nell'Instant Book: documento elaborato nel mese di dicembre 2010 - e costantemente aggiornato - dalla Consigliera nazionale di parità in collaborazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di altri enti⁴⁰.

⁴⁰ <http://www.lavoro.gov.it/ConsiglieraNazionale>

MERCATO DEL LAVORO - I DATI DISAGGREGATI PER GENERE

QUADRO SOCIO-DEMOGRAFICO

Popolazione residente in Italia per sesso al primo gennaio - anno 2010 (valori assoluti)

Totale	60.340.328
Donne	31.052.925
Uomini	29.287.403

FONTE: ISTAT, POPOLAZIONE PER SESSO, ETÀ ANNO DI NASCITA E STATO CIVILE

Popolazione straniera residente per sesso - anno 2010 (valori assoluti)

Totale	4.235.059
Donne	2.171.652
Uomini	2.063.407

FONTE: ISTAT, POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE PER SESSO ED ETÀ

Tasso di fecondità totale per cittadinanza della madre - anno 2008 (valori percentuali)

Totale*	1,4
Italiane	1,3
Straniere	2,3

* IL DATO RAPPRESENTA UNA MEDIA TRA IL DATO DELLE DONNE ITALIANE CON IL DATO DELLE DONNE STRANIERE.

FONTE: ISTAT, TAVOLE DI FECONDITÀ REGIONALE E ISCRITTI IN ANAGRAFE PER NASCITA (2008).

Età media alla nascita del primo figlio

Anno 2008* 30,0 (età media alla nascita del primo figlio)

* ULTIMO DATO DISPONIBILE

FONTE: ISTAT, TAVOLE DI FECONDITÀ.

Matrimoni per rito - anno 2008 (valori assoluti e percentuali)

Totale	246.613
di cui civili	36,7 %

FONTE: ISTAT, RILEVAZIONE DEI MATRIMONI.

Età media al primo matrimonio(*) - anno 2008

Italia

F 29,9

M 33,0

(*) MEDIA DELLE ETÀ AL PRIMO MATRIMONIO PONDERATA CON I QUOZIENTI SPECIFICI DI NUZIALITÀ PER ETÀ DELLA /O SPOSA/O.

FONTE: ISTAT, RILEVAZIONE DEI MATRIMONI 3

Speranza di vita alla nascita (*) per sesso - anno 2009(**) (valori percentuali)

Italia

F 84,1

M 78,9

(*) NUMERO MEDIO DI ANNI CHE RESTANO DA VIVERE ALLA NASCITA.

(**) DATO STIMATO

FONTE: ISTAT, TAVOLE DI MORTALITÀ.

Speranza di vita a 65 anni (*) per sesso - anno 2009 (**)

Italia

F 21,7

M 18,1

(*) NUMERO MEDIO DI ANNI CHE RESTANO DA VIVERE AI SOPRAVVIVENTI ALL'ETÀ X. RIFERITA AD UNA TAVOLA DI MORTALITÀ È IL RAPPORTO TRA LA CUMULATA DEGLI ANNI VISSUTI ($L_x, x+D_x$) DALL'ETÀ X ALL'ETÀ ESTREMA W ED I SOPRAVVIVENTI ALL'ETÀ X (L_x). DI SOLITO IL RIFERIMENTO È A 65 E A 80 ANNI.

(**) DATO STIMATO.

FONTE: ISTAT, TAVOLE DI MORTALITÀ.

Speranza di vita a 80 anni (*) per sesso - anno 2009 (**) (valori percentuali)

Italia

F 9,9

M 8,3

(*) NUMERO MEDIO DI ANNI CHE RESTANO DA VIVERE AI SOPRAVVIVENTI ALL'ETÀ X. RIFERITA AD UNA TAVOLA DI MORTALITÀ È IL RAPPORTO TRA LA CUMULATA DEGLI ANNI VISSUTI ($L_x, x+D_x$) DALL'ETÀ X ALL'ETÀ ESTREMA W ED I SOPRAVVIVENTI ALL'ETÀ X (L_x). DI SOLITO IL RIFERIMENTO È A 65 E A 80 ANNI.

(**) DATO STIMATO.

FONTE: ISTAT, TAVOLE DI MORTALITÀ. 4

Tasso di fecondità totale (*) per paesi dell'Ue –anno 2008()**

PAESI	2008
Italia	1,4
Austria	1,4
Belgio
Danimarca	1,9
Finlandia	1,9
Francia	2,0
Germania (inclusa ex-RDT)	1,4
Grecia	1,5
Irlanda	2,1
Lussemburgo	1,6
Paesi Bassi	1,8
Portogallo	1,4
Regno Unito
Spagna	1,5
Svezia	1,9

(*) SOMMA DEI QUOZIENTI SPECIFICI DI FECONDITÀ CALCOLATI RAPPORTANDO, PER OGNI ETÀ FECONDA (15-49 ANNI), IL NUMERO DI NATI VIVI ALL'AMMONTARE MEDIO ANNUO DELLA POPOLAZIONE FEMMINILE. ESPRIME IN UN DATO ANNO DI CALENDARIO IL NUMERO MEDIO DI FIGLI PER DONNA.

(**) ULTIMO DATO DISPONIBILE.

FONTE: EUROSTAT

Proiezioni della popolazione - Indice di vecchiaia (*) al primo gennaio per sesso, regione e ripartizione geografica - Anno2010 e proiezioni al 2030 e 2050

ITALIA

2010			2030**			2050**		
M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT
117,9	171,6	144,0	175,4	237,1	205,3	223,3	291,4	256,3

(*) RAPPORTO PERCENTUALE TRA LA POPOLAZIONE CON 65 ANNI E PIÙ E LA POPOLAZIONE TRA 0 E 14 ANNI.

(**) PREVISIONE DELLA POPOLAZIONE SU BASE 1.1.2007 NELL'IPOTESI CENTRALE CHE INDICA LO SCENARIO PIÙ PROBABILE.

FONTE: ISTAT, POPOLAZIONE PER SESSO, ANNO DI NASCITA, ETÀ E STATO CIVILE

Indice di dipendenza (*) al primo gennaio per sesso - Anno 2010 e proiezioni al 2030 e 2050.

ITALIA

2010			2030**			2050**		
M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT
48,0	56,3	52,2	59,9	70,0	64,9	77,6	92,0	84,7

(*) RAPPORTO PERCENTUALE TRA LA POPOLAZIONE IN ETÀ NON ATTIVA (0-14 ANNI E 65 ANNI E PIÙ) E LA POPOLAZIONE IN ETÀ ATTIVA (15-64 ANNI).

(**) PREVISIONE DELLA POPOLAZIONE SU BASE 1.1.2007 NELL'IPOTESI CENTRALE CHE INDICA LO SCENARIO PIÙ PROBABILE.
 FONTE: ISTAT, POPOLAZIONE PER SESSO, ANNO DI NASCITA, ETÀ E STATO CIVILE

Indice di dipendenza degli anziani (*) al primo gennaio per sesso - Anno 2010 e proiezioni al 2030 e 2050

ITALIA

2010			2030**			2050**		
M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT
26,0	35,6	30,8	38,1	49,2	43,6	53,6	68,5	60,9

(*) RAPPORTO PERCENTUALE TRA LA POPOLAZIONE CON 65 ANNI E PIÙ E LA POPOLAZIONE IN ETÀ ATTIVA (15-64 ANNI).

(**) PREVISIONE DELLA POPOLAZIONE SU BASE 1.1.2007 NELL'IPOTESI CENTRALE CHE INDICA LO SCENARIO PIÙ PROBABILE.
 FONTE: ISTAT, POPOLAZIONE PER SESSO, ANNO DI NASCITA, ETÀ E STATO CIVILE.

Indice di ricambio della popolazione attiva (*) al primo gennaio per sesso – Anni 2010 e proiezioni al 2030 e 2050.

ITALIA

2010			2030**			2050**		
M	F	TOT	M	F	TOT	M	F	TOT
116,7	132,5	124,3	156,4	173,0	164,5	127,7	138,1	132,7

(*) RAPPORTO PERCENTUALE TRA LA POPOLAZIONE TRA 60 E 64 ANNI E LA POPOLAZIONE TRA 15 E 19 ANNI.

(**) PREVISIONE DELLA POPOLAZIONE SU BASE 1.1.2007 NELL'IPOTESI CENTRALE CHE INDICA LO SCENARIO PIÙ PROBABILE.
 FONTE: ISTAT, POPOLAZIONE PER SESSO, ANNO DI NASCITA, ETÀ E STATO CIVILE.

Indice di vecchiaia per sesso per i paesi dell'Ue a 15 e sinteticamente nell'UE27 - Anno 2010 e proiezioni al 2030 e 2050.

TOTALE			
Paesi	2010	2030	2050
Italia	95,3	145,9	137,5
Austria	89,1	125,6	108,5
Belgio	109,8	113,9	90,7
Danimarca	135,0	209,2	163,2
Finlandia	52,9	84,7	104,6
Francia	104,9	163,8	156,8
Germania	86,5	165,6	153,8
Grecia	70,8	106,2	94,3
Irlanda	107,1	198,1	155,2
Lussemburgo	71,5	113,3	98,9
Paesi Bassi	96,9	130,8	112,1
Portogallo	111,6	167,5	140,2
Regno Unito	105,0	159,9	159,4
Spagna	95,6	119,6	115,9
Svezia	112,2	113,5	99,5
Ue27	85,4	105,0	101,1

MERCATO DEL LAVORO

Occupati, disoccupati e inattivi in generale

Popolazione residente per condizione professionale, attività economica degli occupati, sesso.

Anno 2009 (valori assoluti in migliaia)

ITALIA

FORZE DI LAVORO					NON FORZE DI LAVORO					Popolazione residente
OCCUPATI				Persone in cerca di occupazione (***)	TOTALE	Fino a 14 anni	15-64 anni	65 anni ed oltre	TOTAL E	
Agricoltura	Industria	Servizi	TOTAL E							
MASCHI										
627	5.315	7.848	13.789	1.000	14.790	4.337	5.172	4.749	14.257	29.047
FEMMINE										
248	1.400	7.588	9.236	945	10.180	4.101	9.643	6.781	20.525	30.705
TOTALE										
874	6715	15436	23025	1945	24970	8438	14815	11530	34782	59752

(*) COMPREDONO LE PERSONE OCCUPATE E QUELLE DISOCCUPATE.

(**) COMPREDONO LE PERSONE DI 15 ANNI E PIÙ CHE NELLA SETTIMANA DI RIFERIMENTO: I) HANNO SVOLTO ALMENO UN'ORA DI LAVORO IN UNA QUALSIASI ATTIVITÀ CHE PREVEDA UN CORRISPETTIVO MONETARIO O IN NATURA; II) HANNO SVOLTO ALMENO UN'ORA DI LAVORO NON RETRIBUITO NELLA DITTA DI UN FAMILIARE NELLA QUALE COLLABORANO ABITUALMENTE; III) SONO ASSENTI DAL LAVORO (AD ESEMPIO, PER FERIE, MALATTIA, CASSA INTEGRAZIONE).

(***) COMPREDONO LE PERSONE NON OCCUPATE TRA I 15 E I 74 ANNI CHE: I) HANNO EFFETTUATO ALMENO UN'AZIONE ATTIVA DI RICERCA DI LAVORO NELLE QUATTRO SETTIMANE CHE PRECEDONO LA SETTIMANA DI RIFERIMENTO E SONO DISPONIBILI A LAVORARE (O AD AVVIARE UN'ATTIVITÀ AUTONOMA) ENTRO LE DUE SETTIMANE SUCCESSIVE; II) OPPURE, INIZIERANNO UN LAVORO ENTRO TRE MESI DALLA SETTIMANA DI RIFERIMENTO E SAREBBERO DISPONIBILI A LAVORARE (O AD AVVIARE UN'ATTIVITÀ AUTONOMA) ENTRO LE DUE SETTIMANE SUCCESSIVE, QUALORA FOSSE POSSIBILE ANTICIPARE L'INIZIO DEL LAVORO.

FONTE: ISTAT - RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO

Popolazione residente per condizione professionale, attività economica degli occupati -
Anno 2009 (variazioni tendenziali percentuali)

ITALIA

FORZE DI LAVORO					NON FORZE DI LAVORO					Popolazione residente
OCCUPATI				Persone in cerca di occupazione (***)	TOTALE	Fino a 14 anni	15-64 anni	65 anni ed oltre	TOTAL E	
Agricoltura	Industria	Servizi	TOTAL E							
MASCHI										
0,1	-2,5	-1,8	-2,0	21,9	-0,6	3,4	0,7	2,0	2,1	0,7
FEMMINE										
-7,9	-7,0	0,3	-1,1	8,4	-0,3	1,7	0,6	1,0	1,2	0,7
TOTALE										
2,3	-3,4	-0,8	-1,6	15,0	-0,5	2,3	0,7	1,4	1,6	0,7

FONTE: ISTAT - RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO

Occupati per titolo di studio e sesso - Anno 2009 (valori assoluti in migliaia)

ITALIA

Licenza elementare	Licenza media	Diploma	Laurea	Totale
MASCHI				
966	4.884	6.024	1.916	13.789
FEMMINE				
418	2.290	4.484	2.045	9.236

TOTALE				
1.383	7.173	10.507	3.961	23.025

FONTE: ISTAT - RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO

Occupati per titolo di studio e sesso - Anno 2009 (composizioni percentuali)

ITALIA

Licenza elementare	Licenza media	Diploma	Laurea	Totale
MASCHI				
7,0	35,4	43,7	13,9	100,0
FEMMINE				
4,5	24,8	48,5	22,1	100,0
TOTALE				
6,0	31,2	45,6	17,2	100,0

FONTE: ISTAT-RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO

Dipendenti a termine per classe di età e sesso -Anno 2009 (incidenze percentuali)

ITALIA

MASCHI			FEMMINE			TOTALE			
15-34 anni	35 anni e oltre	Totale	15-34 anni	35 anni e oltre	Totale	15-34 anni	35 anni e oltre	Totale	Migliaia a
20,4	6,4	10,8	26,1	9,5	14,6	22,9	7,8	12,5	2.153

FONTE: ISTAT-RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO

Occupati part time per classe di età e sesso - Anno 2009 (incidenze percentuali)

ITALIA

MASCHI			FEMMINE			TOTALE			
15-34 anni	35 anni e oltre	Totale	15-34 anni	35 anni e oltre	Totale	15-34 anni	35 anni e oltre	Totale	Migliaia
7,3	4,2	5,1	28,4	27,7	27,9	16,1	13,5	14,3	3.281

FONTE: ISTAT - RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO

Tasso di occupazione su popolazione 15-64 anni (*) per titolo di studio e sesso - Anno 2009 (valori percentuali)

ITALIA

Licenza elementare	Licenza media	Diploma	Laurea	Totale
MASCHI				
48,4	62,3	75,4	82,8	68,6
FEMMINE				
15,4	34,0	57,5	72,3	46,4
TOTALE				
29,2	49,2	66,5	77,0	57,5

(*) RAPPORTO TRA GLI OCCUPATI DELLA CLASSE DI ETÀ CONSIDERATA E LA CORRISPONDENTE POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO.

FONTE: ISTAT - RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO

Tasso di occupazione (*) per classe di età e sesso - Anno 2009 (valori percentuali)

ITALIA

15 - 24 anni	25 - 34 anni	35 - 44 anni	45 - 54 anni	55 anni e oltre	Totale 15-64 anni	Totale**
MASCHI						
26,1	77,3	88,3	87,4	22,6	68,6	55,8
FEMMINE						
17,0	57,5	61,9	57,3	9,7	46,4	34,7
TOTALE						
21,7	67,5	75,2	72,2	15,5	57,5	44,9

(*) RAPPORTO TRA GLI OCCUPATI E LA CORRISPONDENTE POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO.

(**) POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO (ETÀ 15-75)

FONTE: ISTAT - RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO

Tasso di disoccupazione (*) per sesso, classe di età - Anno 2009 (valori percentuali)

ITALIA

Maschi			Femmine			Totale		
15-24 anni	25 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale
23,3	5,5	6,8	28,7	7,8	9,3	25,4	6,4	7,8

(*) RAPPORTO TRA LE PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE E LE CORRISPONDENTI FORZE DI LAVORO.

FONTE: ISTAT - RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO.

Tasso di inattività (*) per classe di età, sesso - Anno 2009 (valori percentuali)

ITALIA

15-24 anni	25 anni e oltre	35 – 44 anni	45 – 54 anni	55 anni e oltre	Totale 15-64 anni	Totale
MASCHI						
66,0	15,0	7,1	8,8	76,6	26,3	40,1
FEMMINE						
76,1	34,3	32,7	39,7	90,0	48,9	61,7
TOTALE						
70,9	24,6	19,8	24,4	84,0	37,6	51,3

(*) RAPPORTO TRA LE PERSONE NON APPARTENENTI ALLE FORZE DI LAVORO E LA CORRISPONDENTE POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO.

FONTE: ISTAT-RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO.

Approfondimento 3: Le pari opportunità nei piani della *performance* 2011

A seguito dell'analisi dei piani della performance 2011 delle amministrazioni centrali (ministeri e enti pubblici nazionali), in Tabella 3.1 vengono riportate le principali evidenze riscontrabili nell'ambito delle pari opportunità dove, per i 62 piani esaminati, 3 ministeri e 8 enti presentano obiettivi di pari opportunità. Di questi, tutti tranne che in due casi, fanno riferimento all'ottica di genere mentre, in tre casi, all'ottica di disabilità; tuttavia, mentre i primi sono sviluppati in una prospettiva interna, i secondi in una prospettiva esterna. Da notare che tale analisi è circoscritta a tali due ottiche poiché per amministrazioni come, ad esempio, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è possibile riscontrare, nell'ambito della propria missione istituzionale, ulteriori elementi relativi alle pari opportunità in ottica di etnia e lingua, legata al fenomeno dell'immigrazione. Ciò vale, in generale, anche per le altre ottiche che potranno essere oggetto di ulteriori approfondimenti, come già indicato in premessa.

Nella Tabella 3.2 è invece riportato il dettaglio ovvero, un estratto di quanto riportato dalle amministrazioni nei piani della performance 2011; è facile notare come vi sia una prevalenza di indicatori di input, processo e output piuttosto che di outcome anche se, comunque, è chiaro lo sforzo delle amministrazioni di sviluppare tale prospettiva.

Tabella 3.1: Gli obiettivi delle amministrazioni centrali sulle pari opportunità nei piani della performance 2011

Tipologia Amm.ni	Totale Amm.ni	Amm.ni con obiettivi di pari opportunità	% su totale Amm.ni	Ottica di Genere	Di cui: prospettiva esterna	Ottica di Disabilità	Di cui: prospettiva esterna
Ministeri	10	3	30%	3	0	1	1
Enti	52	8	15%	6	0	2	2
TOTALE	62	11	18%	9	0	3	3

Tabella 3.2: Gli obiettivi delle amministrazioni centrali sulle pari opportunità nei piani della performance 2011

Amm.n e	Obiettivo strategico	Obiettivo operativo	Indicatori	Targ et 2011	Targ et 2012	Targ et 2013
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Coordinamento degli uffici e delle attività del Ministero, vigilanza sulla loro efficienza e rendimento	Coordinamento e promozione delle pari opportunità: realizzazione di attività di coordinamento e raccordo delle diverse Direzioni generali coinvolte nonché dei soggetti esterni in materia di pari opportunità al fine di individuare le linee direttrici funzionali all'adozione del piano triennale previsto dal D.lgs. n. 198/2006 (Costituzione gruppo di lavoro, Attività ricognitiva, Proposte per l'adozione di piani di azioni positive)	Rapporto tra attività realizzate ed attività programmate	100%	n.d.	n.d.

Amm.n e	Obiettivo strategico	Obiettivo operativo	Indicatori	Targ et 2011	Targ et 2012	Targ et 2013
	Valorizzare il ruolo della formazione come strumento di coesione e motivazione, nella logica della valutazione della performance, individuando anche interventi finalizzati ad un ottimale impiego delle risorse	Individuare e programmare iniziative formative volte a fornire gli strumenti per la gestione del cambiamento e le competenze specialistiche necessarie per l'avvio e il progressivo consolidamento della misurazione e valutazione dei risultati nel quadro del decreto legislativo	Rapporto tra il totale delle unità formate e il totale delle unità interessate	20%	45%	70%
	Costruzione del nuovo modello di <i>welfare</i> nel quadro di attuazione del Federalismo. Monitoraggio e analisi delle necessità sociali e dell'impatto delle politiche	Costruzione sistema informativo sui servizi sociali (SISS)	Numero di record individuali di persone non autosufficienti nel sistema informativo non autosufficienza (SINA)	10.00 0	20.00 0	30.00 0
		Promozione di modelli di intervento integrati ed efficienti per la presa in carico delle persone con disabilità e non autosufficienti, con prioritaria attenzione alla realizzazione di interventi finalizzati alla piena attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Ricerche e progetti sperimentali, monitoraggio interventi fondo non autosufficienza, programma di azione biennale per la promozione dei diritti delle persone con disabilità, supporto alle attività dell'osservatorio nazionale, partecipazione a progetti internazionali)	Rapporto ponderato tra le fasi realizzate e le fasi programmate	90%	n.d.	n.d.
Ministero Affari Esteri	Attuazione di una politica propulsiva delle Pari Opportunità	Incoraggiare la presenza delle donne negli incarichi di maggiore responsabilità all'interno dell'Amministrazione	Percentuale di presenze femminili in carriera di donne Ambasciatori, Ministri Plenipotenziari, Direttori Generali, Vice Direttori Generali/Diret	Incremento rispetto al dato 2009	n.d.	n.d.

Amm.n e	Obiettivo strategico	Obiettivo operativo	Indicatori	Targ et 2011	Targ et 2012	Targ et 2013
			tori Centrali, Capi Unità, Capi Ufficio, Capi missione, Capi Consolati Generali, Capi Consolati			
Ministero della Difesa	Razionalizzazio ne del modello organizzativo e miglioramento della <i>governance</i>	Garantire nello svolgimento delle attività di consulenza il supporto tecnico giuridico in materia di pari opportunità e di <i>mobbing</i> , anche alla luce dell'evoluzione normativa, attraverso appunti di studio e riunioni	Numero appunti di studio forniti/riunioni	1	n.d.	n.d.
			Risultato atteso	1	n.d.	n.d.
INPDAP	Pari opportunità e bilancio di genere	Azioni per favorire conciliazione tempi lavoro / famiglia	Numero asili nido- ludoteche in sedi periferiche	n.d.	n.d.	n.d.
			Numero applicazioni istituto banca delle ore / totale richieste	n.d.	n.d.	n.d.
			Numero interventi partecipazion e vita aziendale / totale richieste donne in aspettativa per maternità	95%	98%	100%
				Numero processi telelavoro domiciliare attivato / personale in possesso dei requisiti	1 speri menta le	10%
	Pari opportunità e bilancio di genere	Realizzazione Bilancio di genere	Rispetto tempi	Studio proget to di Bilanc io (31 dicem bre)	Proge tto di Bilanc io (31 dicem bre)	Pubbli cazio ne Bilanc io di gener e (30 giugn o)

Amm.n e	Obiettivo strategico	Obiettivo operativo	Indicatori	Targ et 2011	Targ et 2012	Targ et 2013
ENPALS	Assicurare la crescita strutturale della organizzazione e della produttività del lavoro, sotto il profilo organizzativo, tecnologico, economico e finanziario: valorizzazione e sviluppo delle competenze individuali e organizzative, sia in termini di <i>hard</i> che di <i>soft skills</i>	Promozione delle pari opportunità: sviluppo delle pari opportunità mediante uno studio delle differenze di genere tra donne ed uomini nei ruoli loro assegnati in Enpals in relazione ai bisogni, ai tassi di partecipazione all'attività, all'accesso alle risorse ed allo sviluppo ed ai poteri decisionali (Predisposizione studio, Interviste in struttura pilota, Realizzazione di un documento di analisi)	Realizzazione piano di azione	31 Dicembre	n.d.	n.d.
ISTAT	Sviluppare il capitale umano e migliorare le condizioni di lavoro del personale	Valorizzazione delle risorse umane	Risorse umane per livelli, genere e classi di età per singola unità organizzativa	n.d.	n.d.	n.d.
ENEA	Noi promuoviamo le pari opportunità	Noi promuoviamo le pari opportunità	Indicatore in via di definizione con CPO	n.d.	n.d.	n.d.
Parco Nazionale e Gran Paradiso	Gestire e mantenere il patrimonio: Progettazioni ed interventi straordinari	Accessibilità diversamente abili - L'obiettivo del 2011 riguarderà l'analisi delle strutture in uso sotto l'aspetto dell'accessibilità dei diversamente abili. Una relazione finale illustrerà lo stato di fatto e evidenzierà eventuali interventi migliorativi da apportare per ottemperare alle esigenze di quanti vorrebbero usufruire delle strutture e delle attrezzature dell'ente (turisti, visitatori, escursionisti), ma ne sono limitati a causa dei problemi di accessibilità. Tale relazione costituirà una base di partenza per un eventuale approfondimento progettuale finalizzato ad una richiesta di finanziamento.	Numero sopralluoghi	5	n.d.	n.d.
			Numero relazioni	1	n.d.	n.d.

Amm.n e	Obiettivo strategico	Obiettivo operativo	Indicatori	Targ et 2011	Targ et 2012	Targ et 2013
Parco Nazionale Appennino Tosco - Emiliano	Favorire l'accesso al parco da parte di diversamente abili, anziani ed altre categorie "svantaggiate": creare iniziative per promuovere i percorsi cardioprotetti realizzati	Organizzare uscite con accompagnatore nell'ambito del progetto "Parco cardiosicuro"	Numero uscite con accompagnatore	5	n.d.	n.d.

Approfondimento 4: Esempio di sviluppo di un obiettivo in ottica di pari opportunità

Al fine di garantire una maggiore comprensione dei concetti esposti, in Tabella 4.1 si riporta un esempio relativo allo sviluppo di un obiettivo che ripercorre l'intero percorso che va dalla rilevazione dei bisogni fino alla definizione degli outcome in una prospettiva esterna, in maniera coerente con quanto illustrato in Figura 3.

In tale esempio si suppone che il soggetto in questione sia costituito da una amministrazione la cui missione e relative aree di competenza riguardino il settore agricolo per uno specifico bacino di utenza (ad esempio, nazionale, regionale, locale, ecc.) e il cui primo stadio di programmazione consista nella individuazione della mappa degli *stakeholder* e relativi bisogni. Ciò porta alla rilevazione di una forte esigenza di miglioramento della qualità della vita per coloro che operano nel settore agricolo. Dalla consultazione degli *stakeholder* e dall'analisi del contesto emerge chiaramente una scarsa visibilità del ruolo della donna in questo settore ed il conseguente deficit di *empowerment*, nonché una esigenza, anche alla luce degli indirizzi normativi, di differenziare i vari interventi per le categorie con forme di disabilità. L'analisi di sensibilità, coerentemente con quanto delineato nella sezione 2, conduce allo sviluppo di queste due dimensioni in quanto prevalenti rispetto alle altre possibili tipologie di discriminazioni, entrambe in una prospettiva esterna; da notare, ad esempio, che in un contesto esterno caratterizzato da forte presenza di lavoratori immigrati, potrebbero risultare complementari o sostitutive dimensioni quali, ad esempio, la razza-etnia e/o la religione.

A questo punto risulta chiaro che l'obiettivo rilevante dell'amministrazione risulta essere quello di migliorare la qualità della vita e, pertanto, garantire anche le pari opportunità per le dimensioni e il settore sopra indicati con riferimento agli *stakeholder* e, quindi, ad un dato bacino di utenza. A tale obiettivo, di carattere strategico vista la sua rilevanza e pluriennalità, saranno associate delle azioni che, per semplicità, non vengono esplicitate nel dettaglio, ma che sono collegate all'assegnazione di risorse/fondi sotto forma di incentivi.

Un possibile significativo indicatore di input che misura il raggiungimento dell'obiettivo è costituito, in ottica di disabilità, dall'ammontare di risorse riservate alle categorie con forme di disabilità mentre, in ottica di genere, è opportuno l'utilizzo, ai fini di un potenziamento, della percentuale di risorse assegnate sia alle aree sia alle fasi di produzione (individuate dall'analisi del contesto) con maggiore presenza femminile.

Riguardo al processo vengono individuati il numero di assegnatari delle risorse e la percentuale di assegnatari che hanno completato un percorso formativo di *empowerment* aziendale, distinto per genere e categorie con forme di disabilità.

L'*output* è misurato, rispettivamente per le due dimensioni, dalla percentuale di uomini/donne o di appartenenti alle categorie con forme di disabilità, sia in forma unica sia congiunta, di imprese agricole; inoltre, al fine di garantire una equilibrata rappresentanza, per entrambe le dimensioni, è utile misurare la percentuale di componenti degli organi intermediari e rappresentativi (tali organi andranno, ovviamente, individuati dall'amministrazione).

L'*outcome* finale e, nel caso specifico, due rilevanti misure individuate per il calcolo della qualità della vita sono costituite dal reddito medio per lavoratore e dal numero medio di ore lavorative, distinti per genere e specifici per le categorie con forme di disabilità. Infatti, il solo livello di reddito non è certamente esplicativo della qualità della vita e, pertanto, viene affiancato il secondo

indicatore in quanto *proxi* dell'equilibrio tra lavoro e vita privata. A questi due indicatori viene affiancato anche un terzo indicatore, rilevato tramite apposita indagine di customer satisfaction, costituito dalla percentuale di lavoratori, distinto per genere e disabilità, soddisfatti degli organi intermediari e rappresentativi.

Infine, una volta definito l'insieme degli indicatori associati all'obiettivo, si potrà procedere all'individuazione dei valori desiderati (*target*) di riferimento e, successivamente, in fase di monitoraggio e valutazione, verificare l'effettivo raggiungimento della performance attesa. E' importante sottolineare che l'insieme di indicatori individuato è chiaramente un esempio "sovrrabbondante" ma utile ai fini dell'analisi; infatti, per la maturità del sistema di misurazione e valutazione della performance non è qualificante l'utilizzo di un numero elevato di indicatori quanto la selezione di un insieme significativo e rilevante, dandone evidenza nel rationale (per approfondimenti si veda la delibera CiVIT n. 89/2010).

Tabella 4.1: Esempio di sviluppo di un obiettivo in ottica di genere⁴¹ e disabilità in una prospettiva esterna.

Stadio	Ottica di genere	Ottica di disabilità
Analisi contesto - Bisogni	Dall'analisi del contesto e dalla consultazione degli <i>stakeholder</i> di riferimento è emersa la necessità di migliorare la qualità della vita nel settore agricolo, nonché una significativa sensibilità rispetto alle pari opportunità di genere (vista la scarsa visibilità del ruolo della donna in questo settore ed il conseguente <i>deficit</i> di <i>empowerment</i>) e di disabilità	
Obiettivo strategico	Migliorare la qualità della vita nel settore agricolo	
Indicatori <i>Input</i>	1) Percentuale di risorse assegnate alle aree con maggiore presenza femminile 2) Percentuale di risorse assegnate alle fasi della produzione con maggiore presenza femminile	Ammontare di risorse riservate alle categorie con forme di disabilità
Indicatori Processo	1) Numero di assegnatari degli incentivi, distinto tra uomini e donne 2) Percentuale di assegnatari, distinto tra uomini e donne, che hanno completato un percorso formativo di <i>empowerment</i> aziendale	1) Numero di assegnatari degli incentivi appartenenti alle categorie con forme di disabilità 2) Percentuale di assegnatari appartenenti alle categorie con forme di disabilità che hanno completato un percorso formativo di <i>empowerment</i> aziendale
Indicatori <i>Output</i>	1) Percentuale, distinta tra uomini e donne, di titolari (unici o congiunti) di imprese agricole 2) Percentuale, distinta tra uomini e donne, di componenti degli organi intermediari e rappresentativi	1) Percentuale di titolari (unici o congiunti) appartenenti alle categorie con forme di disabilità di imprese agricole 2) Percentuale di componenti degli organi intermediari e rappresentativi appartenenti alle categorie con forme di disabilità

⁴¹ Adattamento da: Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2006), 'Gender-Sensitive Monitoring and Indicators'.

Stadio	Ottica di genere	Ottica di disabilità
Indicatori <i>Outcome</i>	1) Reddito medio per lavoratore impiegato nel settore agricolo, distinto tra uomini e donne 2) Numero medio di ore lavorative, distinto tra uomini e donne, per lavoratore impiegato nel settore agricolo 3) Grado di soddisfazione percentuale dei lavoratori impiegati nel settore agricolo, distinto tra uomini e donne, relativamente agli organi intermediari e rappresentativi	1) Reddito medio per lavoratore appartenente alle categorie con forme di disabilità impiegato nel settore agricolo 2) Numero medio di ore lavorative per lavoratore appartenente alle categorie con forme di disabilità impiegato nel settore agricolo 3) Grado di soddisfazione percentuale dei lavoratori con forme di disabilità impiegati nel settore agricolo, relativamente agli organi intermediari e rappresentativi