SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

11ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 10 APRILE 1991, N. 125, RECANTE NORME IN MATERIA DI AZIONI POSITIVE PER LA REALIZZAZIONE DELLA PARITÀ UOMO-DONNA NEL LAVORO

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 GIUGNO 1995

Presidenza del presidente SMURAGLIA

IC 0302

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Audizione di un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 7, 8 e *passim*
ALÒ *(Rif. Com. Progr.)* 9
SEVERO ..... *Pag.* 3, 7, 8 e *passim*

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la signora Nives Severo, in rappresentanza del Dipartimento della funzione pubblica.

I lavori hanno inizio alle ore 15,05.

Audizione di un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica
(Seguito dell'indagine e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della legge 10 aprile 1991, n. 125, recante norme in materia di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro.

Ringrazio la signora Nives Severo, che interviene in rappresentanza del Dipartimento della funzione pubblica, per aver accolto il nostro invito.

Stiamo concludendo l'indagine conoscitiva. Abbiamo ascoltato vari soggetti interessati alla materia. Ci siamo recati anche in tre città (Milano, Firenze e Napoli) per capire meglio la realtà dello stato di attuazione della legge 10 aprile 1991, n. 125. Per completare il quadro delle informazioni acquisite ci mancano i dati relativi alla Funzione pubblica. Pertanto, da un lato, vorremmo che lei, signora Nives, ci illustrasse il suo punto di vista, in base alla sua esperienza, circa lo stato di attuazione della suddetta legge e quali fenomeni rileva in particolare; dall'altro, per quanto riguarda più specificamente il settore pubblico, quale attuazione è stata data a questa normativa.

Infine - tanto vale introdurre già all'inizio tutti i temi - vorrei ricordare il rilievo contenuto nella relazione del Comitato nazionale per le pari opportunità sulla diversità di opinioni tra il Ministero del lavoro e il Dipartimento della funzione pubblica circa l'attuazione della legge n. 125: la frase non è molto chiara, quindi saremmo lieti di poter chiarire meglio anche questo punto.

SEVERO. Signor Presidente, si riferisce ad un rilievo fatto direttamente dal Comitato nazionale per le pari opportunità?

PRESIDENTE. Nella relazione del Comitato si afferma che vi è stata qualche differenza di valutazione tra il Ministero del lavoro e il Dipartimento della funzione pubblica sull'attuazione della legge citata. Non è ben chiaro in cosa consista tale differenza. Comunque, questo è un aspetto secondario, poichè a noi interessa maggiormente il quadro generale dell'attuazione della legge n. 125 del 1991.

SEVERO. Signor Presidente, anzitutto porgo a lei e alla Commissione i saluti del ministro per la funzione pubblica Frattini. La scorsa settimana il presidente Smuraglia ha partecipato ai lavori del seminario

organizzato dal Dipartimento della funzione pubblica e dal CNEL sull'attuazione del diritto comunitario in materia di parità di trattamento tra donne e uomini nella pubblica amministrazione, nel quale i relatori hanno illustrato tematiche molto interessanti.

Vorrei richiamare i chiarimenti che, in data 16 novembre 1994, il ministro Urbani aveva inviato a lei, presidente Smuraglia, in risposta ad una richiesta di informazioni formulata dalla Commissione lavoro per conoscere le iniziative che sono state assunte in materia di pari opportunità uomo-donna nella pubblica amministrazione in attuazione, non soltanto della legge n. 125 del 1991, ma anche di tutte le disposizioni normative europee. Infatti, nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, concernente la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche e la revisione della disciplina del pubblico impiego, sono state previste, negli articoli 7 e 61, alcune norme specifiche in favore delle donne della pubblica amministrazione, in attuazione di quanto disposto dalla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, e precisamente l'attuazione di piani e di progetti, previsti dalla legge n. 125.

Riepilogo sinteticamente quanto già è stato in precedenza comunicato. Vi sono state delle incomprensioni con il Comitato nazionale per le pari opportunità, istituito presso il Ministero del lavoro, per quanto riguarda appunto l'attuazione del sesto comma dell'articolo 2 della legge n. 125 del 1991, che prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di adottare entro un anno i piani di azione. È da rilevare che delle risorse finanziarie previste dalla legge e, successivamente, delle possibilità di utilizzo dei fondi comunitari, non ha potuto beneficiare la pubblica amministrazione. Comunque, volendo dare attuazione non solo alla legge, ma anche alle disposizioni europee, con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29 del 1993 abbiamo predisposto una circolare direttiva per tutte le pubbliche amministrazioni (lascio agli atti questi documenti) nella quale appunto si davano disposizioni in merito all'attuazione dei piani. Il Dipartimento ha anche predisposto uno schema di piano triennale di azioni positive e linee-guida per l'adozione di un codice di comportamento per la tutela della dignità della persona nei luoghi di lavoro: queste ultime sono state richiamate nei recenti rinnovi contrattuali del pubblico impiego.

Inoltre, all'articolo 61, è prevista la presenza di un terzo di donne nelle commissioni di concorso, presenza che con la circolare direttiva è stata estesa anche alle commissioni di studio e consultive.

In seguito, abbiamo chiesto ai comitati per le pari opportunità, istituiti nelle pubbliche amministrazioni (che a tutt'oggi sono circa 700 negli otto comparti del pubblico impiego), di inviarci una relazione sull'attività da loro svolta: è opportuno far presente che questi comitati sono consultivi e propositivi e non hanno competenze di gestione. Purtroppo però, a tutt'oggi, si registra una forte carenza di risorse umane nel settore di cui sono responsabile perchè sono soltanto due le unità che vi operano (la sottoscritta ed una dattilografa) per cui, quando sono arrivate le relazioni al Dipartimento, è diventato molto difficile leggerle tutte e contemporaneamente continuare a seguire le altre iniziative che volevamo promuovere.

In linea di massima, le pubbliche amministrazioni si sono limitate ad attuare la prima fase dello schema del piano di azione da noi predi-

sposto, riguardante l'indagine conoscitiva all'interno dell'ente e quindi l'individuazione di misure che potrebbero consentire una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro o l'individuazione di eventuali discriminazioni, anche attraverso la rilevazione degli incarichi affidati all'interno delle amministrazioni medesime.

L'attività dei comitati è illustrata in un capitolo della relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione. Il Dipartimento, al fine di operare un riscontro rapido delle difficoltà operative dei comitati e per individuare quali ulteriori interventi sia necessario porre in essere per la corretta diffusione delle tematiche di parità e pari opportunità e lo stato di attuazione della normativa in materia, ha ritenuto opportuno promuovere una indagine conoscitiva, avvalendosi della collaborazione dell'Istat, non solo nelle amministrazioni che hanno costituito i comitati per le pari opportunità ma anche in quelle in cui tali comitati non sono stati costituiti.

L'8 marzo di quest'anno è stata presentata questa iniziativa in una riunione con i presidenti dei comitati convocata dal ministro Frattini. Questi ha inviato a tutte le pubbliche amministrazioni una circolare direttiva, alla quale è stato allegato un questionario composto da due modelli: il modello A, da far compilare alle amministrazioni che non hanno ancora costituito il comitato, e il modello B da far compilare dai comitati.

Nella parte finale del questionario si richiede sia alle pubbliche amministrazioni che ai comitati la formulazione di proposte in materia di azioni positive per favorire l'occupazione, l'accesso al lavoro, l'istruzione, la formazione e l'aggiornamento professionale, la tutela della dignità della persona sul luogo di lavoro, la protezione socio-sanitaria, la presenza della donna nei centri decisionali, la promozione della imprenditorialità femminile e la riorganizzazione di servizi sociali di sostegno alla famiglia.

È stata fissata per il 30 giugno prossimo la data per la consegna al Dipartimento del questionario, con l'auspicio di redigere il rapporto conclusivo in merito alle risposte pervenute entro l'anno 1995.

Da un approfondito esame delle disposizioni comunitarie e dei tre piani di azione varati dalle istituzioni europee, ci si è accorti che in effetti il secondo programma di azione prevedeva degli interventi in favore delle donne delle pubblica amministrazione; a suo tempo la commissaria per gli affari sociali, Vasso Papandreu, aveva finanziato un progetto per le donne degli alti gradi della funzione pubblica, affidandone la gestione all'Istituto europeo di pubblica amministrazione di Maastricht. I documenti elaborati sono di notevole interesse ai fini di un riscontro dei progressi compiuti nei paesi dell'Unione europea nonchè dell'evoluzione della legislazione sulle politiche di pari opportunità nel settore pubblico.

Nel terzo programma di azione, invece, il programma quinquennale 1991-1995, del settore pubblico non vi è traccia. Il progetto citato non è stato più rifinanziato. Sulla base delle indicazioni previste dalla risoluzione del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea inerente all'attuazione di questo terzo programma, che prevedeva soltanto iniziative in favore delle aziende private e dell'imprenditoria femminile,

il Parlamento italiano ha approvato la legge n. 125 del 1991 e la legge n. 215 del 1994, che non è mai «decollata».

A mio avviso, queste leggi nazionali, attuative di obblighi comunitari, potrebbero benissimo beneficiare della linea diretta dei finanziamenti europei.

La carenza di risorse finanziarie per la pubblica amministrazione, la necessità di una definizione di norme per l'accesso ai fondi europei e l'opportunità di una revisione della legislazione nazionale sulle tematiche femminili e sociali, hanno motivato la richiesta del Dipartimento della funzione pubblica, al Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, di inserire un articolo, relativo alla parità di trattamento, nel disegno di legge comunitaria 1994.

Questo articolo prevede la delega al Ministero per il coordinamento delle politiche comunitarie per la predisposizione di schemi di regolamento per il recepimento dei programmi comunitari: il regolamento dovrebbe definire chi sono gli attori che devono partecipare al programma comunitario, i tempi, le fasi di attuazione ed i beneficiari. Questo mi sembra l'aspetto più importante.

La politica delle pari opportunità portata avanti dalle istituzioni europee consente un accesso trasversale a tutti i programmi comunitari che sono stati varati recentemente; mi riferisco, ad esempio, al programma Leonardo e al programma Socrate. In pratica presso il nostro Dipartimento non si è a conoscenza di queste possibilità di accesso per azioni positive. A questo proposito sarebbe opportuno individuare un'istituzione in grado di realizzare questo coordinamento e di elaborare schemi di regolamento che recepiscano il programma comunitario, come ad esempio il programma «NOW» (new opportunities for women) per le pari opportunità delle donne.

Con riferimento al programma «NOW», l'indicazione data dalle istituzioni europee prevedeva, tra l'altro, che, tra le misure complementari da finanziare per la promozione di azioni positive inerenti alla formazione professionale o ad altre iniziative, ci fosse anche la possibilità di utilizzare i fondi europei per le strutture sociali di sostegno alla donna.

Il programma è stato recepito in Italia in modo diverso.

In un'interrogazione presentata da un parlamentare irlandese al Commissario europeo per gli affari sociali, onorevole Flynn, si chiedeva quali fossero le possibilità di accesso al programma «NOW» e ai quadri comunitari di sostegno per la realizzazione di strutture sociali. Il commissario Flynn ha risposto che nel caso specifico dell'Irlanda sono state indicate addirittura due linee di bilancio della Commissione per l'accesso a questi programmi europei. Se questa Commissione potesse intervenire in modo da modificare l'impostazione degli accordi in merito all'attuazione di questi programmi in Italia, si potrebbero risolvere alcuni problemi emersi con l'entrata in vigore del nuovo orario di servizio nel settore pubblico. Faccio presente che non esistono mense e neppure servizi sociali.

Nonostante queste difficoltà, il Dipartimento della funzione pubblica, sulla base di contatti avviati con i Ministeri del tesoro, del bilancio e del lavoro, ha presentato al Ministero del lavoro sei progetti

che potrebbero beneficiare dei fondi previsti dal programma «NOW» relativi ad iniziative in favore della pubblica amministrazione.

Sono tutti progetti transnazionali da realizzare insieme ad altri Stati dell'Unione europea.

Il primo progetto riguarda l'alta formazione per consulenti di pari opportunità nella funzione pubblica. Il progetto si propone di formare i quadri intermedi e dirigenziali della pubblica amministrazione che già si occupano di queste tematiche e prevede l'istituzione di un albo nazionale e di un albo europeo. La cosiddetta «cabina di regia» - questo termine oggi va molto di moda - dovrebbe essere l'Istituto europeo di pubblica amministrazione di Maastricht.

Il secondo progetto, denominato «Risorsa, comunicazione e professionalità femminile; formazione professionale a distanza» mira a formare funzionarie e dirigenti della pubblica amministrazione, utilizzando la metodologia a distanza, per consentire loro di apprendere nuove tecniche di organizzazione del lavoro, anche in stretta relazione alla gestione degli uffici per le relazioni con il pubblico previsti dal decreto legislativo n. 29 del 1993.

Il terzo progetto riguarda la prevenzione e la protezione delle lavoratrici nei luoghi di lavoro, in attuazione del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, che recepisce otto direttive dell'Unione europea in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il quarto progetto, che vorremmo realizzare d'intesa con il CNEL e con tutti gli organismi nazionali di parità, riguarda la ricerca e lo studio comparato della legislazione nazionale in materia di tematiche femminili nel settore pubblico con la legislazione in vigore nelle funzioni pubbliche degli Stati *partners* in attuazione del diritto comunitario.

Il quinto progetto «Gestione delle risorse umane e servizi sociali: articolazione flessibile di orario di lavoro e *part-time*» prevede invece la realizzazione di esperienze pilota da effettuare in collaborazione soprattutto con i paesi del Nord Europa, dove i servizi sociali sono decisamente più avanzati rispetto all'Italia.

Il sesto progetto, infine, riguarda la formazione di base per i comitati di parità aziendali dei settori della funzione pubblica.

La realizzazione di strutture sociali nella pubblica amministrazione, si potrebbe attuare mediante l'utilizzo dei fondi destinati alla formazione dei dipendenti della pubblica amministrazione, nel quadro delle linee dei sistemi di formazione ed impiego, che prevede uno stanziamento di circa 380 miliardi nel quinquennio 1994-1999.

Queste, sinteticamente, le iniziative assunte dal Dipartimento della funzione pubblica; sono a vostra disposizione per ulteriori spiegazioni.

PRESIDENTE. La ringrazio signora Severo e vorrei rivolgerle alcune domande. Innanzi tutto vorrei sapere se si è chiarito il vostro rapporto con il Comitato per le pari opportunità istituito presso il Ministero del lavoro e se si è trovata una linea di azione comune.

SEVERO. Sì, si è chiarito nel senso che, alla loro richiesta di esprimere un parere sui piani di azioni positive della pubblica amministrazione, noi abbiamo risposto che non avremmo avuto alcune difficoltà in proposito, ma che già, presso il Dipartimento della funzione pubblica,

opera la commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzione di osservatorio del pubblico impiego, istituita con legge, nel cui ambito, sulla base di quanto disposto con decreto ministeriale del 1988, opera una sezione che si occupa, nello specifico, della promozione di azioni positive e che collabora attivamente con il Dipartimento. Desidero far presente che i sei progetti transnazionali, predisposti dal Dipartimento, saranno esaminati dal comitato di sorveglianza, istituito presso il Ministero del lavoro, nel quale il Comitato nazionale per le pari opportunità, di cui alla legge n. 125 del 1991, è presente con un proprio rappresentante.

PRESIDENTE. Per quanto le risulti, nelle amministrazioni pubbliche si sono creati comitati e consiglieri di parità, anche al di là di quanto previsto dalla legge n. 125, come istituzione autonoma?

SEVERO. No; d'altra parte, le norme in vigore dispongono che il consigliere di parità operi d'intesa con l'Ispettorato del lavoro che ha funzioni di controllo sulle aziende. Inoltre, già dal 1986, quindi precedentemente all'approvazione della legge n. 125, i contratti di lavoro per i dipendenti del settore pubblico prevedevano la costituzione di comitati aziendali per le pari opportunità, peraltro composti da persone competenti sulle tematiche femminili.

In considerazione della specificità dei problemi presenti nella pubblica amministrazione, si è inteso presentare il progetto pilota relativo alla formazione per consulenti di pari opportunità della pubblica amministrazione proprio perchè, per quanto si vadano definendo regole comuni tra pubblico e privato, esistono comunque molte differenze, per cui è opportuno che vi sia una professionalità specifica in materia.

PRESIDENTE. Vi erano delle direttive che prevedevano l'elaborazione di codici di comportamento; le risulta che le amministrazioni pubbliche li abbiano adottati?

SEVERO. Sì, in alcune amministrazioni questi codici di comportamento sono stati adottati. Attualmente, il Consiglio di Stato sta varando per i propri dipendenti un codice di comportamento per la tutela della dignità della persona e così anche le amministrazioni locali delle regioni Toscana e Liguria; inoltre – come accennavo prima – anche nei contratti di lavoro sono stati riportati dei riferimenti specifici in proposito. Al riguardo, devo sottolineare che, come Dipartimento, non ci siamo soffermati soltanto sull'aspetto relativo alle molestie sessuali, ma nel predisporre ed inviare alle amministrazioni le linee guida per la tutela della dignità della persona nei luoghi di lavoro, abbiamo evidenziato che la dignità può essere lesa anche nel momento in cui una donna viene discriminata, perchè non le vengono affidati incarichi o perchè non ha possibilità di progressione di carriera.

PRESIDENTE. Che lei sappia, vi è un contenzioso, in applicazione della legge n. 125, per quanto riguarda il settore pubblico? Cioè, risulta che le dipendenti pubbliche promuovano azioni legali?

SEVERO. Ci sono state alcune iniziative per quanto riguarda l'aspetto delle molestie, ma un vero e proprio contenzioso, signor Presidente, non c'è stato. Le dirò di più: da questo seminario che ho citato è emerso, tra l'altro, un dato molto interessante e cioè vi è una scarsa conoscenza del diritto comunitario, per cui non si sa neppure che si può fare ricorso a livello nazionale per violazione di una direttiva comunitaria. Il tema è attualissimo ed è stato oggetto delle conclusioni dell'avvocato Tesauro sull'aspetto delle quote – la sentenza della Corte di giustizia dovrebbe essere pubblicata entro il mese di luglio – nelle quali si fa proprio riferimento ad una legge approvata dal Parlamento tedesco che prevedeva, come fatto continuativo, la precedenza alla donna nel settore pubblico, qualora fosse sottorappresentata ad un certo livello. L'avvocato Tesauro, nelle sue conclusioni, fa rilevare la necessità di pervenire ad una revisione dell'applicazione del diritto comunitario e delle sue direttive (in Italia, per esempio, quella parte della direttiva del 1976 che prevedeva la promozione di azioni positive non è mai stata recepita e approvata). Egli sostiene che misure di questo genere debbano rappresentare degli interventi straordinari a termine, quindi piani di azione, ma non un fatto continuativo da inserire in una legge.

ALÒ. Si potrebbero avere una documentazione circa i progetti ai quali ha fatto riferimento?

SEVERO. Certamente, anche se per ora abbiamo redatto solo una scheda sintetica, che stiamo sviluppando, poichè avevamo urgenza di presentare i progetti al seminario. Possiamo anche inviare, se alla Commissione interessano, le conclusioni dell'avvocato Tesauro della Corte di giustizia.

Signor Presidente, se mi consente, vorrei pregare lei e i componenti della Commissione di sostenere questa nostra iniziativa di revisione degli accordi già stipulati sui programmi pluriennali dell'Italia per l'utilizzo dei fondi comunitari.

È necessario che essi siano rivisti prevedendo la possibilità di utilizzo dei fondi europei per l'attivazione dei servizi sociali.

Vorrei infine illustrare un'ultima questione. In preparazione del quarto programma di azione europeo sulle pari opportunità 1996-2000, proprio per quanto detto prima sull'assenza di riferimenti per il settore pubblico, nel terzo programma di azione europeo, il ministro Frattini ha ritenuto di assumere un'iniziativa in tal senso scrivendo a tutti i Ministri della funzione pubblica degli Stati dell'Unione europea e al commissario europeo con delega per la funzione pubblica Liikanen. Egli ha proposto che, in sede di definizione del quarto programma europeo di azione, sia previsto un apposito capitolo per le donne della funzione pubblica. In questo capitolo dovrebbero essere definite le modalità di accesso ai fondi strutturali, al fondo sociale europeo e ai programmi comunitari anche per le donne della funzione pubblica degli Stati dell'Unione europea. Si dovrebbe prevedere la presenza, in qualità di osservatore, di un rappresentante della funzione pubblica, d'intesa tra i Ministri, al comitato consultivo europeo per le pari opportunità di Bruxelles e soprattutto – ancora più importante – la riattivazione di una rete europea composta da rappresentanti designati da tutti i Ministri della funzione

pubblica degli Stati dell'Unione europea al fine di riprendere il lavoro interrotto dal gruppo istituito con il secondo programma, che, purtroppo, non è stato più rifinanziato.

Vorrei evidenziare che abbiamo ottenuto l'adesione di 13 paesi dell'Unione europea. Soltanto l'Inghilterra non vi ha aderito, ma si sa che il Regno Unito per quanto riguarda la politica sociale ha una visione diversa dalla politica delle istituzioni europee. Vi è qualche perplessità - inevitabile - da parte della Svezia per quanto concerne l'assunzione di decisioni o raccomandazioni comuni sulla normativa in materia di pari opportunità. Del resto, la Svezia ha una legislazione all'avanguardia in questo campo, da cui sicuramente potremo avere indicazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente la signora Severo e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE