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

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 SETTEMBRE 1995

Presidenza del presidente SMURAGLIA

IC 0403

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Seguito della discussione e approvazione del documento conclusivo

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 33
MULAS *(AN)* 31, 33

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

Documento conclusivo
(Seguito della discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo 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.

Prima di dare la parola al senatore Mulas, informo la Commissione di aver apportato al documento conclusivo alcune modifiche recependo i suggerimenti emersi nella discussione finora svoltasi, sospesa nella seduta del 21 settembre scorso.

Pertanto, do lettura della nuova stesura di tale documento:

1. *Premessa*

Avviati alcuni sommari accertamenti sullo stato di attuazione della legge n. 125 del 1991, la Commissione Lavoro del Senato si è resa agevolmente conto della necessità di approfondire l'indagine, onde pervenire ad un quadro il più possibile esauriente della situazione, che già dai primi dati acquisiti appariva piuttosto critica.

Fu quindi deciso di esperire una formale indagine conoscitiva chiedendo il prescritto consenso del Presidente del Senato, che in effetti l'autorizzò in data 3 febbraio 1995, raccomandando peraltro di avviarla dopo l'approvazione della legge finanziaria. Il periodo di sospensione fu utilizzato solo per raccogliere materiale e documentazione e per chiedere informazioni e notizie a tutti gli organismi regionali del paese. Dopodichè, l'indagine ha avuto il suo normale svolgimento mediante diverse audizioni in sede e mediante accessi della Commissione in tre località di aree diverse (Milano, Firenze, Napoli); accessi nel corso dei quali furono sentite molte persone, in rappresentanza di uffici pubblici, delle parti sociali, di magistrati, di associazioni e così via. Naturalmente, la Commissione non ha ritenuto di esaurire il quadro con le citate audizioni *in loco*, ma ha solo cercato di ottenere conferme e precisazioni di quanto già risultava documentalmente acquisito, in aree sufficientemente rappresentative di zone geografiche molto diverse fra loro.

Nel corso dell'indagine, è pervenuto il rapporto predisposto dal Comitato Nazionale di Parità ai sensi dell'articolo 10 della legge 125; ed anche di esso si è tenuto ampio conto, così come del materiale preannunciato nel corso delle audizioni e successivamente trasmesso alla Commissione e di tutto il materiale acquisito, comprese le varie indagini ed i vari accertamenti compiuti in vari periodi da parte del CNEL.

Sono altresì pervenute, in alcuni casi con sollecitudine e in altri con qualche ritardo, le risposte delle Regioni, non tutte, peraltro, e non sempre esaurienti; nè è mancato qualche caso di «distrazione», se si pensa che una Regione ha fatto riferimento ad iniziative assunte, «su sollecitazione del Consigliere Regionale di parità», che poi è risultata non essere mai stata nominata. Si è avuta, però, per questa via, notizia anche di iniziative interessanti ed utili (ad esempio, l'apertura dello «sportello donna e lavoro» a Torino, per iniziativa del Consigliere Regionale di parità ed altre iniziative di rilievo adottate a Milano e in altre sedi), a dimostrazione del fatto che la buona volontà, l'iniziativa e la fantasia possono anche supplire, almeno in parte, alle carenze strutturali di cui ci si occuperà più avanti.

Naturalmente, la Commissione ha tenuto conto anche della letteratura piuttosto ampia che si è formata sulla 125 e in particolare dei più autorevoli commenti, anche critici, alla legge in esame ed alla sua attuazione.

Qualche difficoltà si è dovuta registrare per ciò che attiene ad alcuni dati; in qualche caso, è risultato quasi impossibile ottenere quelli più recenti; in altri, si è dovuto ricorrere a fonti diverse, così evidenziandosi la necessità che vengano predisposti strumenti adeguati di rilevazione, raccolta ed elaborazione dei dati, sui quali ogni soggetto interessato abbia modo di riflettere e confrontarsi.

Comunque, attraverso tutto questo lavoro, la Commissione ritiene di aver acquisito un quadro esauriente della situazione e di essere quindi in grado di compiere, sulla base di esso, valutazioni ed indicazioni conclusive, che pur non avendo la pretesa di essere esaustive dell'intera problematica, cercano quantomeno di contribuire ad evidenziarne gli aspetti più rilevanti.

Proprio in relazione alle caratteristiche ed al significato dell'indagine svolta e degli elementi acquisiti, la Commissione ha deciso di concluderla con un documento finale, da rendere noto con particolari forme di pubblicità, anche come contributo ad una piena informazione sulla legge 125 e ad una forte sensibilizzazione, che si rivela sempre più indispensabile anche per la formazione di una cultura della parità che, nei suoi aspetti generali e specifici, continua ad apparire alquanto carente.

2. *La legge 10 aprile 1991 n. 125 ed i precedenti*

Il fondamento della normativa paritaria risiede non solo sulla norma di cui all'articolo 3 della Costituzione, su cui ci si soffermerà più avanti, ma anche su un'altra norma basilare della Costituzione stessa (articolo 37) che per quanto contenesse un certo margine di ambiguità per ciò che attiene al rapporto tra svolgimento dell'attività lavorativa e adempimento della funzione familiare, tuttavia era di contenuto inequivocabile per quanto riguarda il principio di uguaglianza e di parità di trattamento.

La norma, come è noto, dette luogo ad ampi dibattiti dottrinali e giurisprudenziali e da alcune parti ne fu perfino contestata l'immediata precettività. Peraltro, essa ha finito per entrare gradualmente nel si-

stema come uno dei suoi elementi portanti, anche se più faticoso ed arduo è stato il cammino per ciò che attiene alla acquisizione di una diffusa e comune cultura della parità.

La legislazione degli anni settanta fu contrassegnata, soprattutto nel periodo iniziale, da norme di carattere eminentemente protettivo, più che di vera e propria attuazione della parità.

È solo con la legge 903 del 1977 che si realizzò una svolta significativa, nel senso di una prima e coerente attuazione non solo del dettato costituzionale ma anche di ciò che si andava elaborando a livello comunitario.

Non si può dire, tuttavia, che la legge in questione abbia raggiunto, nella realtà, tutti i traguardi che si era prefissa. La parità restava ad un livello eminentemente formale, la tutela giudiziaria non aveva modo di esplicarsi se non in forme assai limitate, la normativa antidiscriminatoria valeva soprattutto ad eliminare i casi più clamorosi e manifesti, non riuscendo peraltro ad abbattere quel muro assai più insidioso e latente che è rappresentato da una sostanziale disparità di trattamento.

Nel decennio successivo, a partire dagli inizi degli anni ottanta, maturarono iniziative diverse, nella quali si cominciava a prendere atto delle strategie, che andavano prendendo corpo negli altri Paesi, in una direzione più raffinata ed avanzata, quella - cioè - della pari opportunità. Nel 1983 si istituiva il Comitato Nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici; nel 1984 veniva istituita presso la Presidenza del Consiglio la Commissione Nazionale per la realizzazione della parità fra uomo e donna. Nella contrattazione collettiva nazionale, soprattutto sul finire del decennio, compariva per la prima volta la tematica delle pari opportunità e delle azioni positive. Nel 1987 era lo stesso Ministro del Lavoro a presentare un disegno di legge in tale direzione.

Questo lungo e faticoso processo, accompagnato e sostenuto da un forte impegno dei sindacati, dell'associazionismo femminile e di alcune parti politiche, approdava finalmente ad un risultato con la legge n. 125 del 10 aprile 1991, frutto di intensi dibattiti nel Paese e nelle aule parlamentari. Questa legge veniva accolta e salutata come un radicale passo avanti sulla via dell'impegno contro le discriminazioni anche indirette e per la realizzazione di una parità sostanziale e di una pari opportunità nel lavoro.

È stato rilevato che la legge 125 presentava contenuti tra i più avanzati dei paesi europei e addirittura, in alcuni casi anticipatori rispetto a talune indicazioni comunitarie; ma non si mancava di osservare come, paradossalmente, assai meno anticipatrici e innovative fossero le strutture, i mezzi di attuazione e gli strumenti di controllo.

Tutto questo va detto perchè a fronte delle difficoltà che la legge 125 ha chiaramente incontrato nella sua attuazione, da alcune parti si è ragionato come se essa fosse un masso erratico, calato a forza nel sistema e soprattutto in un sistema che non era preparato a riceverlo. In realtà, la legge 125 non è frutto di una fortuita coincidenza di intenti fra diverse forze politiche o di una momentanea e casuale vittoria del movimento femminile, in un momento di distrazione dei suoi nemici. Giustamente si è rilevato che dietro la legge 125 c'è una consistente elaborazione teorica e politica e un *iter* parlamentare protrattosi per anni.

Certo, una legge così avanzata - almeno nei princìpi - poteva apparire come una forzatura; ma tutte le leggi di riforma hanno bisogno di una spinta eccezionale, per superare resistenze e difficoltà. Talora poi (è il caso dello Statuto dei diritti dei lavoratori) almeno una parte delle resistenze viene superata anche per effetto dello slancio impresso dalla legge e da una proficua attività giurisprudenziale. Altre volte, invece, le resistenze sparse nella società e nelle coscienze finiscono per fermare il cammino di una legge di riforma, quando addirittura non riescono a vanificarla e ad imporre dei passi indietro o delle misure sostanziali di controriforma.

Proprio per questo, forse, i sostenitori dei principi più avanzati dovrebbero guardarsi bene dall'abbassare la guardia, una volta ottenuta l'affermazione formale di essi attraverso l'approvazione di una legge. È noto, invece, che ben spesso il risultato viene considerato acquisito solo per il fatto che una legge appare sulla *Gazzetta Ufficiale*. È un errore, anche grave, che bisognerebbe sempre evitare; e non c'è dubbio che tra le cause della situazione non soddisfacente in cui la legge 125 è venuta a trovarsi in fase di attuazione, c'è anche questa «disattenzione» di molti di coloro che avrebbero invece dovuto sostenerla. Resta, tuttavia, il fatto che la legge 125 è una legge significativa e di grande importanza per i suoi contenuti, per la sua struttura, per le indicazioni che ne scaturiscono.

Ovviamente, come tutte le grandi leggi di riforma, non è perfetta ed infatti alcune scelte e alcune soluzioni adottate sono state sottoposte a vivaci critiche da parte dell'abbondante dottrina che si è formata sull'argomento negli anni successivi alla sua entrata in vigore.

Ma, a prescindere da questi aspetti, tutto sommato marginali, restano di grande rilievo gli elementi di fondo della legge, tra i quali vanno segnalati, in particolare:

1) la puntuale definizione delle finalità: favorire l'occupazione femminile, realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro, rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità;

2) l'indicazione: delle azioni positive come strumento fondamentale per eliminare le disparità nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera e così via; per favorire la formazione e la professionalità anche nel lavoro autonomo e nell'attività imprenditoriale; per incidere sull'organizzazione e sulle condizioni di lavoro in modo da superare il gap che tradizionalmente svantaggia le donne, per promuoverne l'inserimento nei settori in cui esse sono sottorappresentate, per favorire infine un corretto equilibrio tra responsabilità familiari e professionali ed una migliore ripartizione di tali responsabilità fra i due sessi;

3) la distinzione fra azioni positive volontarie e relativo finanziamento (di cui all'articolo 2, commi 1, 2 e 3), e azioni positive obbligatorie (per le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 2 comma 6);

4) la previsione di ulteriori forme di finanziamento delle azioni positive di formazione attraverso una quota del fondo di rotazione;

5) la nuova disciplina delle azioni in giudizio, con una precisa definizione anche della discriminazione indiretta;

6) la complessa strutturazione delle cosiddette istituzioni della parità (dal Comitato nazionale e relativi organi fino ai consiglieri di parità, che nella 125 assumono un ruolo di straordinaria importanza e di rilevante impegno);

7) la previsione di un obbligo di rapporto sulla situazione del personale, ogni due anni, per le aziende che occupano oltre 100 dipendenti (articolo 9), e così via.

Naturalmente, con questi accenni non si può esaurire il contenuto complessivo di una legge di tanto rilievo. Importa, però, sottolineare il consistente passo avanti rispetto alle concezioni, al contenuto ed alla struttura della legge n. 903 del 1977, la novità di alcune indicazioni, soprattutto relativamente alle finalità, la modernità del passaggio al concetto di pari opportunità, lo sforzo di individuare soluzioni «sostanziali» e non meramente formali, l'ampliamento del novero dei destinatari degli obblighi e degli impegni. In certa misura, una legge del genere, prima ancora che come strumento di attuazione dell'articolo 37 della Costituzione si pone come uno dei modi con cui il comma 2 dell'articolo 3 della Costituzione intendeva risolvere il problema della realizzazione di una uguaglianza effettiva e sostanziale tra i cittadini, il che ne sottolinea il particolare rilievo, considerando che, secondo molta parte della dottrina, l'articolo 3 costituisce proprio il vero cardine dell'intero sistema costituzionale.

Se dei limiti devono evidenziarsi fin d'ora, a riguardo della legge, essi riguardano non solo e non tanto gli stanziamenti, sicuramente inadeguati, quanto la timidezza mostrata dal legislatore a riguardo degli strumenti e soprattutto delle istituzioni della pari opportunità. È chiaro che una legge del genere può funzionare solo se si realizza una capacità piena delle istituzioni di attivare, sostenere e realizzare le finalità della legge; ciò vale in ogni caso, ma è particolarmente evidente quando una legge non ha e non vuole avere carattere repressivo ma piuttosto connotati promozionali e incentivanti.

Autorevoli commentatori hanno rilevato che su questo piano non si è tenuto conto delle esperienze di altri paesi e dunque non si è battuta quella strada della autonomia e della autosufficienza delle istituzioni che all'estero (ma qualche volta, in altri campi, anche in Italia) ha mostrato di essere l'unica dotata di reale effettività. Le critiche indirizzate alla struttura e alla composizione degli organi centrali ed i rilievi dedicati alle dotazioni di strumenti e di mezzi operativi per i consiglieri di parità colgono certamente nel segno. E non si può non rilevare che anche una certa ambiguità nella definizione delle azioni positive e delle loro modalità di attuazione e di finanziamento non poteva che nuocere sul piano della difficoltà di realizzare una vera e propria strategia di valorizzazione delle risorse umane.

I limiti accennati (ed altri saranno evidenziati nel corso della relazione) non erano tali, in ogni caso, da impedire l'attuazione della legge; e tutti i commentatori, anche i più critici, concordano nel ritenere che la legge avrebbe avuto comunque (ed avrebbe tuttora, magari con qualche aggiustamento) una reale possibilità di operare nel concreto, realizzando i fini che il legislatore si era proposto.

3. *L'attuazione della legge 125*

Nonostante quanto si è detto finora, è emerso in modo assolutamente pacifico ed evidente che la legge 125 è stata solo parzialmente (molto parzialmente, per la verità) attuata.

Due autorevoli studiosi (Ballestrero e Treu), in un noto commentario sistematico alla legge, pubblicato nei primi mesi del 1994 e dunque a tre anni di distanza dall'entrata in vigore della legge, scrivevano che - pur non essendo il caso di formulare giudizi definitivi - bisognava ammettere che la legge 125 «non è ancora neppure decollata».

Tre anni sono pochi? In realtà, quel giudizio ha trovato conferma da tutta l'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione lavoro. Ed ormai dall'entrata in vigore della legge sono passati non tre ma quattro anni, un tempo - cioè - più che sufficiente per disporre di un quadro affidabile sul piano delle valutazioni sperimentali. Si cercherà più oltre di individuare le ragioni di questo sconcertante risultato; per adesso, è opportuno seguire i contenuti e le strutture essenziali della legge per valutarne appunto lo stato di attuazione nei singoli aspetti.

A - *Le azioni positive*

Dall'indagine sono emersi alcuni dati che fanno riflettere. Da un forte entusiasmo iniziale, il numero dei progetti presentati ha subito un calo notevole. In secondo luogo, esiste un forte squilibrio tra i progetti presentati ed ammessi nel nord e centro e quelli del meridione, sensibilmente più ridotti. Ancora: resta alta la percentuale di progetti non ammessi per varie ragioni, comprese anche le difficoltà di finanziamento.

Infine la tipologia degli interventi ammessi al finanziamento è in qualche modo rovesciata rispetto a quella che dovrebbe essere secondo le finalità della legge, posto che proprio gli interventi organizzativi (che dovrebbero essere i più rilevanti) sono collocati sostanzialmente nelle ultime posizioni.

I dati suindicati emergono con particolari chiarezza dalle tabelle che vengono pubblicate in allegato (tabelle da 1 a 8), dalle quali risultano: il numero dei progetti presentati e approvati nei primi quattro anni; la distribuzione geografica dei progetti ammessi; la suddivisione per settori produttivi e per soggetti promotori; i finanziamenti dei progetti; la tipologia degli interventi ammessi in un anno di riferimento (1993). I dati sono di per sè significativi e dimostrano con chiarezza il progressivo calo dei progetti presentati, la ridotta entità dei progetti approvati nei vari periodi e il forte squilibrio tra Nord e Sud. Risulta poi in particolare, per quanto attiene alla tipologia degli interventi, che la prevalenza è relativa alla formazione e riqualificazione professionale mentre seguono le indagini aziendali, l'informazione e la sensibilizzazione, l'orientamento e inserimento al lavoro, gli osservatori sulla condizione femminile ed altro; mentre gli interventi di tipo organizzativo riguardano complessivamente appena il tre per cento del totale.

Ora, di questi dati può essere data agevolmente una spiegazione.

Per quanto riguarda il calo del numero dei progetti presentati, infatti, il raffreddamento dell'entusiasmo iniziale non è derivato soltanto

da un venir meno delle attese che si erano create con l'approvazione della legge, ma anche dalle lentezze burocratiche legate all'istruttoria, alla valutazione dei progetti ed al loro finanziamento; tutti elementi tali, appunto, da scoraggiare la promozione di iniziative. Nel corso della indagine conoscitiva, infatti, è emerso che la durata media di emissione del decreto di approvazione di un progetto da parte del Ministero del Lavoro e dalla Previdenza sociale è pari a circa 18 mesi, di cui ben 12 necessari per l'attività istruttoria e decisionale da parte del comitato nazionale. La prima tranche di finanziamento viene erogata dopo circa quattro mesi dall'inizio dell'attuazione del progetto mentre il saldo finale interviene dopo circa tre anni dalla presentazione del progetto. È chiaro che questi aspetti compromettono in modo considerevole gli obiettivi dell'intervento legislativo, atteso che l'interesse ad attuare una azione positiva che implica una ristrutturazione del fattore lavoro non può essere differito nel tempo ma richiede un immediato riscontro.

Quanto alla ripartizione dei progetti tra grandi e piccole imprese e tra Nord, Centro e Sud, la spiegazione dei dati è evidente, considerando che incide non solo «la cultura» della grandi aziende e soprattutto di quelle del Nord (intendendosi per «cultura» quanto meno una maggior disponibilità a recepire i contenuti della legge o alcuni di essi), ma anche il tasso di sindacalizzazione, certamente assai più carente sia nelle piccole imprese che (e soprattutto) nel meridione. In questo senso, può dirsi che la legge ha mancato uno dei suoi obiettivi, proprio perchè non è riuscita a superare quelle disuguaglianze di fatto e di situazioni anche geografiche che invece era destinata a superare o rimuovere.

Più delicato e complesso (e in un certo senso più grave) è il dato relativo alla tipologia delle azioni proposte ed ammesse. Infatti, l'azione positiva dovrebbe raggiungere il massimo di efficacia proprio quando riesce ad affrontare problemi di inquadramento, qualifiche, mansioni e organizzazione del lavoro, quando – cioè – si inserisce in una strategia di valorizzazione e sviluppo del lavoro femminile e delle risorse umane. Invece, si è visto che questi sono, anche numericamente, gli interventi meno rilevanti, a fronte di una sorta di frantumazione di iniziative di tipo diverso, giustamente definite come «isolate e rudimentali e motivate spesso da contingenti esigenze aziendali» (AA. citati).

Ma c'è di più; tendono a prevalere le iniziative formative; il che non sarebbe un male se non vi fosse il legittimo dubbio che gli interventi siano utilizzati piuttosto per finalità formative generiche che non per obiettivi specificamente collegati alla *ratio* di fondo della legge. Per di più manca assai spesso qualunque forma di coordinamento tra le azioni positive di formazione e le altre attività formative di competenza di vari organi dello Stato e in particolare delle Regioni.

È giusto, peraltro, evidenziare anche il fatto che vi sono stati casi in cui le azioni positive hanno assunto contenuti di maggior respiro ed hanno dato luogo ad esperimenti di notevole interesse. Basti pensare alle esperienze realizzate alla Italtel, alla Zanussi, all'Enel, tanto per limitarsi a qualche esempio: in questi casi, si è cercato di cogliere il senso complessivo della legge e di intervenire sull'organizzazione del lavoro e in particolare, talora, sui tempi, (è il caso delle prime due aziende) o si è compiuto uno sforzo per modificare la cultura aziendale, indirizzandola verso un effettivo riconoscimento della risorsa donna. Proprio que-

ste esperienze, anche se non sono numericamente le più rilevanti, dimostrano quali e quante strade possa aprire questa legge, solo che soccorrano fantasia, cultura della parità e impegno diffuso.

Forti perplessità suscitano le modalità di finanziamento.

La legge, infatti, prevede una forma di finanziamento delle azioni positive per così dire «normale» (articolo 2) ed una ulteriore modalità relativa a quelle realizzate mediante la formazione professionale (articolo 3), per le quali si dovrebbe provvedere con una quota del fondo di rotazione di cui all'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978 n. 845, determinata annualmente dal CIPE.

Ma mentre tale quota veniva fissata dalla stessa legge in ragione del 10 per cento, in sede di prima applicazione, per gli anni successivi tale quota non è stata determinata dal CIPE col risultato che in pratica le azioni positive sono state finanziate solo in via normale, proprio nel momento in cui ci sarebbe stato bisogno - fra l'altro - di potenziare gli interventi di riqualificazione professionale nei confronti delle lavoratrici collocate in mobilità.

B - *Le azioni positive nella pubblica amministrazione*

Quanto alle azioni positive «obbligatorie», l'inadempimento dell'obbligo consacrato all'articolo 2 comma 6 a carico delle amministrazioni pubbliche è pacifico anche a prescindere dalla scadenza del termine di un anno previsto, appunto, dalla norma. Già nella seduta del 30 novembre 1994 della Camera dei deputati, rispondendo ad una interrogazione parlamentare, il Ministro del lavoro precisava testualmente: «quanto ai piani di azioni positive che le amministrazioni pubbliche devono adottare ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 125 del 1991, uno studio condotto dall'IRSI su un campione di amministrazioni dei differenti comparti del settore pubblico, in seguito ad una convenzione stipulata con il Ministero, ha permesso di rilevare che la pubblica amministrazione non ha di fatto dato attuazione alla citata norma.
Infatti i Comitati per le pari opportunità, istituiti in seguito all'accordo intercompartimentale del 23 agosto 1988, recepito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 395 del 1988, della cui attività le amministrazioni si sarebbero dovute avvalere, pur riconoscendo come essenziale nell'ambito delle proprie competenze la predisposizione di piani di azioni positive, non sono però riusciti a realizzarli».

Risulta peraltro che, anche successivamente, questa situazione non si è modificata, come emerge anche dal rapporto del Comitato nazionale e dalle stesse comunicazioni pervenute dal Ministero per la funzione pubblica.

Tra le ragioni di tutto questo vi è anche una sorta di contenzioso che si è aperto tra Ministero del lavoro e Ministero della funzione pubblica a riguardo delle competenze a provvedere e soprattutto a riguardo delle modalità di finanziamento, essendosi richiesto alla funzione pubblica di accedere ai finanziamenti previsti dall'articolo 2 ed essendosi replicato dal Ministero del lavoro che quei fondi sono destinati solo a finanziare le azioni positive dell'impresa privata.

I vari tentativi di comporre il contrasto non hanno mai approdato a concreti risultati ed anzi è emersa con sempre maggior chiarezza la

mancanza di un effettivo coordinamento e di una precisa definizione di competenze e funzioni.

Non ha certamente giovato, a tal fine, il fatto che il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, con l'articolo 61 (poi modificato in parte dall'articolo 29 del decreto-legge 23 dicembre 1993 n. 546) abbia dettato una disciplina del tutto autonoma, ponendosi come unico riferimento non tanto la legge 125 quanto le direttive della Comunità europea.

Così, l'ufficio per la condizione femminile, istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica ha assunto funzioni parallele a quelle del Comitato, in materia di verifica dell'attuazione della legge e di raccolta di dati. Ed anche questo, ovviamente, ha creato ulteriori problemi di raccordo e di competenza.

Attualmente, il Dipartimento della funzione pubblica sta lavorando attorno ad alcuni grandi progetti (vedi la relazione del ministro Frattini al Seminario del CNEL del 15-26 giugno 1995 sulla parità di trattamento tra donne e uomini nella pubblica amministrazione in attuazione del diritto comunitario) ed è auspicabile che essi approdino a risultati concreti e positivi anche per le implicazioni che essi comportano sui rapporti con iniziative analoghe di altri paesi; ma la verità è che la norma dell'articolo 2 comma 6 della legge 125 era ed è assai più rigorosa, analitica e articolata, mirando a coinvolgere nelle azioni positive le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e tutti gli enti pubblici non economici. La capillarità di queste azioni positive sarebbe importante non solo per il fatto che molto consistente è la presenza femminile nel pubblico impiego, ma anche perchè l'adempimento puntuale di un obbligo di legge da parte delle amministrazioni pubbliche, in piena aderenza alle finalità ed agli scopi di cui all'articolo 1, servirebbe di esempio, di precedente e di stimolo per analoghe iniziative nel settore privato.

C - *Le istituzioni della parità*

Questo è un aspetto particolarmente delicato, circa l'attuazione della legge, proprio perchè l'effettività di una disciplina del genere è affidata principalmente alla capacità delle istituzioni di parità non solo di funzionare regolarmente, ma anche di svolgere azioni promozionali e di incentivazione. In altre parole, qui sta il perno su cui deve ruotare tutta la legge. E purtroppo proprio questo perno si è trovato in particolare difficoltà sul piano attuativo.

Alcuni limiti cui si è già accennato, erano già nella legge, ma ciò che conta è che, anche così come sono costruite queste istituzioni, o non sono riuscite a decollare oppure hanno funzionato e funzionano, come è stato rilevato, «a scartamento ridotto».

La legge attribuisce al Comitato nazionale di parità una molteplicità di funzioni che comportano compiti propositivi (articolo 1 comma 3, articolo 6 lettere *a, c, e, g*), consultivi, in merito alla validità di progetti da ammettere al finanziamento (articolo 2 commi 2, 5, 6), ispettivi (articolo 6 lettera *d, f, h*) e divulgativi delle finalità della legge n. 125 del 1991 (articolo 6 lettera *b*). In dottrina, è stata criticata la legge soprattutto in ordine ad alcuni «buchi neri» proprio in relazione alla mancanza di altri

compiti che, secondo l'esperienza inglese e nordamericana, rafforzano complessivamente l'autorità e l'autorevolezza degli organismi della parità. In particolare, un'Autore (Marzia Barbera) sottolinea l'omissione del potere di fornire pareri tecnici ai soggetti destinati e della facoltà di intervento nei giudizi in tema di discriminazione. Altri hanno evidenziato, in termini negativi, la cancellazione, di fatto, di una reale «potestà di accertamento». Ma a prescindere da questi rilievi, sta di fatto che i compiti assegnati dalla legge sono comunque di grande rilievo e di notevole potenzialità, ove riescano ad essere svolti appieno. Soprattutto, la vasta gamma di attribuzioni comporterebbe un forte dinamismo nell'azione amministrativa e una collaborazione sistematica con gli organi dell'amministrazione.

Ma il Comitato ha sempre avuto notevoli difficoltà di funzionamento, anche a prescindere dalla buona volontà e dall'impegno delle persone che nei vari momenti ne hanno fatto parte o lo hanno diretto.

In realtà ha nuociuto al Comitato la composizione troppo estesa, da taluni definita «elefantiaca», così come ha nuociuto certamente la sovrapposizione o la contrapposizione con altri organismi come l'Ufficio per la condizione femminile all'interno del Dipartimento della funzione pubblica o la Commissione nazionale per la parità e la pari opportunità istituita presso la Presidenza del Consiglio. Ma, quali che siano le cause specifiche, in effetti, le carenze principali del Comitato si sono risolte sul piano propositivo (basterebbe pensare al pressochè totale distacco tra il lavoro del Comitato e le iniziative parlamentari in materia di lavoro femminile) e sul piano del controllo e dell'attività ispettiva in genere. Lo stesso rapporto del Comitato segnala alcune di queste difficoltà e limiti ed evidenzia i rapporti non sempre facili con gli altri organismi suaccennati. Ma non agevoli sono stati e sono i rapporti con il Collegio istruttorio, come è evidenziato dalle stesse lentezze burocratiche e dai ritardi nell'esame e nell'approvazione dei progetti di azioni positive. La stessa segreteria tecnica, che dovrebbe svolgere il ruolo di motore dell'intero organismo è troppo sottodimensionata (complessivamente, l'Ufficio è composto da dieci persone) per poter funzionare appieno. Ma forse è risultata anche errata la scelta di eliminare un organismo esecutivo (che pure era previsto nel progetto ministeriale del 1987), intermedio fra il Comitato e gli altri organismi. Se infatti si voleva mantenere la forte rappresentatività del Comitato e il pluralismo delle rappresentanze, si doveva pur prevedere che una sorta di assemblea composta di alcune decine di componenti ben difficilmente può svolgere compiti che non siano generici o di mero indirizzo.

A tale scopo, un Comitato esecutivo o un Consiglio direttivo, più ristretto e non vincolato a criteri di rappresentanza, avrebbe forse potuto svolgere più agevolmente quei compiti di promozione e di stimolo che sembrano essere fondamentali secondo il disposto e la *ratio* dell'articolo 6.

Bisogna riconoscere che il Comitato ha svolto un lavoro notevole di ricerca, di approfondimento dei contenuti della legge, di studio delle soluzioni possibili e ha anche operato sul piano della diffusione e della promozione delle tematiche paritarie. Ma ciò è rimasto fortemente al di sotto delle aspettative che la legge aveva suscitato e di quanto sarebbe

stato necessario per dare, appunto, effettività ai principi generali e innovativi della 125.

Soprattutto, ciò che si rileva è che il Comitato non è riuscito a porsi come il vero punto di riferimento e di raccordo tra il Ministero e tutti gli altri organismi e istituzioni della parità, anche periferici.

La Commissione ha preso visione con interesse del programma triennale del Comitato nazionale e degli obiettivi che si intende perseguire (accrescere il tasso di occupazione femminile e migliorare la posizione professionale delle donne; realizzare la parità di opportunità tra i sessi nel mercato del lavoro; attuare un maggiore equilibrio tra le diverse aree del paese). E non c'è dubbio che sono condivisibili le proposte formulate sui singoli aspetti fondamentali della tematica.

Tuttavia (ma sull'argomento si tornerà nella parte conclusiva) deve dirsi fin d'ora che alcuni ostacoli vanno rimossi ed alcune soluzioni vanno attuate con rapidità, se si vuole che questi obiettivi possano essere realisticamente perseguiti e possano in concreto istaurarsi rapporti efficaci e proficui tra il Comitato, le altre istituzioni della parità e gli altri organismi della amministrazione pubblica e della stessa organizzazione comunitaria.

Ma la nota più dolente è rappresentata dai Consiglieri di parità.

In questo caso, parlare di mancato decollo della legge è del tutto attuale e corrispondente alla realtà, sia da quella che risulta dalla documentazione che da quella che è emersa dalla viva voce delle parti interessate.

L'articolo 8 della legge 125 ha ristrutturato completamente la figura del Consigliere di parità, già prevista in altre leggi precedenti (legge n. 863 del 1984 e legge n. 56 del 1987) ma con funzioni limitate e solo in relazione ad alcuni livelli. Adesso, i Consiglieri di parità sono previsti a livello centrale, regionale e provinciale, operano - a vario titolo - presso la Commissione centrale per l'impiego e presso le Commissioni circoscrizionali e sono dotati di compiti e funzioni particolarmente rilevanti oltre a quelli assegnati dalla legge nell'ambito delle competenze delle predette Commissioni (svolgono ogni utile iniziativa per la realizzazione delle finalità della presente legge: articolo 8 comma 6). Sono pubblici funzionari, hanno obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria, possono agire in giudizio su delega delle lavoratrici oppure promuovere autonomamente un giudizio contro atti di discriminazione collettiva. Basta l'indice delle funzioni assegnate ai Consiglieri di parità (quelle del comma 6 dell'articolo 8 possono apparire generiche, ma in realtà sono destinate a consentire la massima autonomia d'azione) per rendersi conto che la maggior parte dell'effettività della legge può essere assicurata solo da un corretto funzionamento di questo organismo.

Ma proprio questa figura fondamentale è stata colpita dal maggior tasso di disinteresse e di incomprensione. Ritardi incredibili nella nomina dei Consiglieri di parità, mancata dotazione di strumenti e di mezzi, contestazioni e controversie su alcune delle funzioni attribuite dalla legge, sono fatti che costellano il cammino di questa figura, che in realtà ha potuto camminare ben poco.

Se il Consigliere nazionale è stato nominato solo da qualche mese, peraltro lasciando un posto vacante in una importante sede della Lombardia, non miglior sorte è toccata a numerose regioni, nelle quali la no-

mina è arrivata con estremo ritardo; e ancor peggio deve dirsi di alcune regioni, nelle quali la nomina dei Consiglieri non è ancora avvenuta. Risultano, infatti, prive da sempre del Consigliere regionale di parità ben sette regioni: Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Umbria, Campania, Calabria, Sardegna. Sono altresì, da sempre, prive dei Consiglieri provinciali di parità le stesse regioni e, in aggiunta, la Puglia e le Marche.

Gli stessi criteri di nomina - come osserva il Comitato - «sono stati interpretati in modo variegato, in alcuni casi addirittura in violazione del principio della preventiva consultazione con le organizzazioni sindacali e con il rischio dell'affermazione di logiche spartitorie».

È rimasto accertato che lentezze e ritardi dipendono in alcuni casi dalle mancate intese o dalla «disattenzione» dei Consigli regionali, in altri casi anche da lentezze burocratiche a livello ministeriale. Di fatto, anche di fronte alle più clamorose inadempienze, il Ministero del Lavoro si è limitato a qualche sommario sollecito (l'ultimo è del maggio 1995) anche a seguito di un particolare richiamo da parte del Comitato Nazionale.

Ma la cosa più grave è l'assoluta mancanza di strumenti e di mezzi, là dove il Consigliere di parità finalmente esiste; e la carenza è tale da impedire una reale operatività perfino alle persone più disponibili ed impegnate; si può, infatti, credere alla propria funzione e cercare di impegnarsi al meglio, ma se non c'è una scrivania, un telefono, un qualsiasi supporto, se costa di più la perdita di una giornata di lavoro di quanto possa rendere il gettone previsto (26.000 lorde!), se non si possono avere altro che permessi non retribuiti, se non sono previsti neppure i rimborsi per le spese di viaggio, è chiaro che non c'è volontariato che tenga: manca proprio il minimo indispensabile perchè la stessa buona volontà possa esplicarsi, tramutandosi in concreta efficacia e capacità di funzionamento e così conquistando autorevolezza e credibilità. Sembra proprio che si sia pensato ad eroi o missionari, quando invece bisognava dare strumenti concreti e possibilità effettive di esplicazione delle funzioni così chiaramente affermate dalla legge.

Sotto questo profilo, la Commissione ha dovuto registrare un coro di doglianze, pienamente fondate e condivisibili. Il fatto che perfino quel modestissimo gettone sia sottoposto ad un limite massimo fissato annualmente con decreto del Ministro del lavoro, così come la generica direttiva impartita dal Ministro con una circolare rivolta ad uffici pubblici in alcuni casi tutt'altro che disposti ad ascoltare ed in altri effettivamente impossibilitati a fornire aiuti e strumenti concreti, assumono un sapore quasi beffardo: quasi una rivolta dei fatti contro i princìpi. E questo è davvero inammissibile soprattutto perchè questi dati non sono emersi per la prima volta nel corso delle audizioni della Commissione, ma sono noti da tempo. È del settembre 1993 una missiva delle Consigliere regionali e provinciali di parità della Lombardia (All. 12) che denuncia con forza la situazione, propone rimedi ed avanza addirittura l'ipotesi che «non esista un reale interesse a far vivere il ruolo di Consiglieri di parità previsto da una legge della Repubblica». È del 1994 il già citato Commentario sistematico alla legge 125, in cui si afferma che se non si risolverà in modo adeguato il problema degli strumenti operativi, tutta la legge si risolverà in «un grosso inganno, un'ennesima operazione di immagine». Sono note le prese di posizione del Comitato nazio-

nale, di singoli Consiglieri, di organizzazioni sindacali e di associazioni femminili. Ma a tutto questo, finora, ha corrisposto solo il silenzio: sono continuati i ritardi, ma soprattutto i Consiglieri di parità - ove esistenti - non hanno avuto i supporti, gli strumenti e i mezzi necessari per operare. Ad una Consigliera nominata di recente in una importante regione italiana, la Commissione ha chiesto quale accoglienza avesse ricevuto presso gli uffici pubblici cui doveva appoggiarsi. La risposta è stata significativa: l'accoglienza è stata ottima e calorosa fino a che non ha cominciato ad avanzare richieste, almeno di un punto di appoggio, di una scrivania, di un telefono, di un minimo di personale. A quel punto, sono state opposte difficoltà insormontabili e l'entusiasmo è calato gradualmente fino a cessare del tutto.

A tutto questo deve aggiungersi che nulla è stato mai disposto per ciò che attiene alla assistenza legale ed alle spese relative.

Escludendo l'utilizzo dell'Avvocatura dello Stato, che pur necessiterebbe di una specifica autorizzazione a svolgere anche a questi compiti, ma che sarebbe in ogni caso tagliata fuori in tutti i casi in cui la controparte è un'amministrazione pubblica, per esercitare la sua facoltà di azione in giudizio il Consigliere di parità dovrebbe farsi assistere da un legale; ma a proprie spese, visto che nulla è previsto a riguardo. C'è da sorprendersi se di azioni promosse da Consiglieri di parità non se ne vedono, e soprattutto quando si tratta di iniziative proprie, contro le discriminazioni collettive? Ma non basta: per essere incisivo il ruolo dei Consiglieri di parità in seno alle Commissioni per l'impiego, occorrerebbe una presenza assidua e continuativa; ma i supplenti sono previsti, finora, solo a livello provinciale, mentre non ne risultano nominati a livello regionale (con una sola, recente, eccezione).

Per altro verso, vi sono state anche alcune contestazioni circa il diritto di voto delle Consigliere nelle Commissioni per l'impiego. Sono stati posti i quesiti al Ministero, ma la questione - pur assai rilevante - non è stata ancora risolta; solo nel disegno di legge n.1985 presentato dal Ministro del lavoro al Senato nel luglio scorso è stata inserita una disposizione interpretativa dell'articolo 8 della 125, nel senso del riconoscimento del diritto di voto nella Commissione regionale per l'impiego.

D - *Le azioni in giudizio*

Anche sotto questo profilo, i risultati del primo quadriennio sono estremamente deludenti. Le azioni individuali sono state pochissime, quelle promosse dai consiglieri di parità ancora di meno, la casistica è davvero irrilevante. Se l'esperienza fatta con l'articolo 15 della legge n.903 del 1977 era stata modestissima, l'applicazione pratica dell'articolo 4 è stata ancora più ridotta.

La Commissione non ha voluto limitarsi alle sentenze pubblicate (ripetiamo, pochissime) ed ha voluto sentire anche i magistrati del lavoro di Milano, Firenze e Napoli anche per accertare se vi fossero altre decisioni non pubblicate oppure controversie definite in modo significativo in sede conciliativa.

Ma il pretore di Firenze ha fatto sapere di non aver nulla da comunicare. Il pretore dirigente di Napoli ha confermato il dato negativo, di-

scutendo utilmente con la Commissione sulle possibili cause; il pretore dirigente di Milano, con altri Magistrati del lavoro, ha mostrato disponibilità e sensibilità ed ha fornito tutto il materiale raccolto nella Pretura del lavoro: ma si trattava di non più di una decina fra sentenze, verbali di conciliazione e ordinanze; il che, per una Pretura del lavoro come quella di Milano, è davvero un'entità insignificante.

Anche con i magistrati del lavoro di Milano e con una avvocatessa esperta nella materia specifica si è discusso sul fenomeno e sulle sue cause, ma il quadro che ne è uscito non è molto più illuminante delle considerazioni che già scaturiscono dallo stesso dato numerico.

Insomma, nessuno contesta che le discriminazioni ci siano, ma tutti concordano nel ritenere che un'azione giudiziaria in costanza di rapporto è davvero troppo rischiosa perchè una lavoratrice discriminata si decida a compiere il tentativo. Vi sono, inoltre, difficoltà di prova (a ben poco è servita la tanto discussa «inversione» dell'onere della prova, che all'atto pratico non ha avuto neppur modo di essere sperimentata). Vi è, gravissima, la carenza di funzionamento dei Consiglieri di parità, se non addirittura la loro mancanza. Infatti, dai Consiglieri dovrebbe scaturire un impulso, anche per le azioni individuali (attraverso la delega e attraverso lo strumento dell'intervento), ma soprattutto per quelle collettive. Ma il ruolo del Consigliere di parità, per essere svolto, richiede quella dotazione di mezzi e strumenti che si è già visto essere totalmente carente. Ma poi la verità è che la funzione del Consigliere di parità sarebbe rilevante soprattutto a monte, nell'aiutare le interessate a conoscere la legge, a prendere nozione dei propri diritti, a trovare la forza di farli valere. Ma se non si sa neppure se c'è un Consigliere di parità e chi è, e dove lo si possa trovare, è chiaro che viene a mancare tutto un retroterra, senza del quale le azioni in giudizio diventano impensabili.

D'altronde, è significativo il fatto che il dato complessivo risulti negativo anche per ciò che attiene alle azioni giudiziarie di dipendenti pubblici, dove la stabilità del posto è meglio garantita. La casistica è lievemente più ricca, in queste ipotesi; ma si tratta sempre di pochissime sentenze di TAR relative soprattutto a modalità discriminatorie inserite nei bandi di concorso o vicende similari.

Il rapporto del Comitato nazionale segnala alcune iniziative giudiziarie relative alla nozione di discriminazione indiretta a carattere collettivo ed all'impiego delle prove statistiche di cui all'articolo 4 della legge. L'elenco è peraltro significativo - come rileva lo stesso Comitato - soprattutto come indice della possibilità di avviare esperienze applicative coerenti con gli obiettivi della legge. Ma, come si vede, il discorso è tutto di prospettiva e non riesce ad attenuare la sensazione amara di una consolidata disapplicazione della legge anche su questo versante.

E - *Il rapporto sulla situazione del personale (articolo 9)*

Si tratta di una previsione assai importante, sul piano informativo, ai fini della conoscenza dei fenomeni e della stessa individuazione delle possibilità di intervento. Il rapporto, biennale, posto a carico delle aziende che occupano più di 100 dipendenti, dovrebbe essere comunicato alle RSA e al Consigliere regionale di parità. Ma la normativa si è

arenata subito dopo l'emanazione del decreto ministeriale 8 luglio 1991 che determinava il modello del rapporto, prevedendo la comunicazione delle informazioni, disaggregate per unità produttiva, distinte per livelli contrattuali e suddivise per anno.

Il decreto è stato impugnato avanti al TAR Lazio da aziende appartenenti alla Confindustria e all'Assicredito asserendo che la distinzione per unità produttive e l'articolazione per livelli violava il dettato normativo.

Il TAR Lazio ha negato la sospensiva del provvedimento e il giudizio di legittimità è tuttora pendente. Il Ministero del lavoro, in attesa di una soluzione concordata dalla questione e nelle more dello svolgimento di consultazioni con le parti sociali, ha provveduto con proprio decreto del 30 novembre 1994 a rinviare *sine die* il termine per la presentazione dei rapporti biennali relativi al biennio 1992-1993; si tratta di una decisione davvero sorprendente, poichè non è concepibile che si presti ad un semplice rinvio, per di più *sine die*, proprio l'organo cui spetta - prima di ogni altro - di garantirne l'attuazione e l'applicazione concreta.

Si è così determinata una situazione veramente singolare e certamente al limite della legalità. Numerose aziende hanno aderito agli inviti delle rispettive associazioni di categoria e si sono limitate ad inviare dati accorpati in modo tale da imporre una lettura assai complessa.

Altre hanno approfittato della situazione per non mandare nulla (v. tabella n. 9). Altre ancora, a seguito di diffide dell'Ispettorato del lavoro, hanno impugnato anche queste ultime, pur senza mai ottenere la sospensiva. Lo scopo dell'articolo 9 è stato, quindi, completamente vanificato; e le responsabilità vanno anche ricondotte al comportamento dello stesso Ministero del lavoro che in realtà non ha, a tutt'oggi, assunto una iniziativa veramente determinante, pur dovendo sapere che la funzione del rapporto è strettamente connaturata con gli obiettivi della legge, non solo come strumento di rilevazione delle discriminazioni, ma anche come ausilio ai fini della progettazione di azioni positive.

In sede di indagine conoscitiva sono emersi comunque anche altri dati, sostanzialmente negativi, fra i quali vanno segnalati: l'estrema difficoltà di lettura e interpretazione dei dati, quando pervengono, da parte dei Consiglieri di parità, là dove esistono; la difficoltà di ottenere una qualche collaborazione dei sistemi informatici di cui sono dotati molti organismi regionali (questa collaborazione si è realizzata solo in pochi casi e, in genere, in virtù di iniziative o rapporti personali). Scarsa è stata, finora, la reazione delle stesse organizzazioni sindacali di fronte a carenze così clamorose. Infine gli stessi Ispettorati del lavoro non sono intervenuti se non in casi eccezionali; ma non si sa se ciò sia avvenuto per carenze organizzative degli stessi oppure per mancanza di segnalazioni da parte dei soggetti destinatari del rapporto, a norma dell'articolo 9, comma 2.

F - *Il finanziamento*

Si è già detto che il finanziamento è insufficiente per garantire davvero la funzionalità della legge e per altro verso non è, talora, neppure utilizzato in modo adeguato.

È chiaro che la copertura prevista dall'articolo 11, comma 1, prima parte, non esaurisce neppure tutte le spese del Comitato e degli altri organi (basti pensare che lo stanziamento per il finanziamento della Commissione di garanzia di cui alla legge n. 146 del 1990 ammonta a più del doppio di quello riservato al Comitato). Manca, inoltre, una previsione specifica di stanziamento per le spese e le competenze dei Consiglieri di parità.

L'attivazione della quota del Fondo di rotazione di cui all'articolo 3 è avvenuta mediante iscrizione nel bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 1992, di un capitolo aggiuntivo, con uno stanziamento di 48.927.000.000. A fine esercizio, tale importo è stato portato in economia, in quanto inutilizzato. Nell'esercizio finanziario 1993 la somma è stata inglobata nel capitolo riferito ai finanziamenti nazionali del Fondo sociale europeo che il CIPE ripartisce fra le Regioni.

In questo modo, le possibilità offerte dall'articolo 3 sono state vanificate; gli oneri si sono riversati tutti sulla fonte di finanziamento dell'articolo 2; gli interventi di «formazione specifica», sono finiti, sostanzialmente, nel mucchio. Ben si comprende che questi sono anni difficili sul piano finanziario; ma una legge di riforma importante come la legge 125 non può vivere di «soccorsi» ed ha bisogno di un *budget* consistente, per poter conseguire i propri obiettivi.

G - *La relazione al Parlamento*

Ai fini di un efficace controllo anche da parte del Parlamento, la legge prevede all'articolo 10 che dopo due anni dall'entrata in vigore, il Ministero del lavoro riferisca entro 30 giorni alle competenti Commissioni parlamentari sull'attuazione della legge, sulla base di un rapporto redatto dal Comitato nazionale.

Dopo la scadenza del biennio, la Commissione lavoro del Senato sollecitò la relazione al Ministro del lavoro, ma solo in data 13 dicembre 1993 l'allora ministro Giugni intervenne in Commissione per effettuare una comunicazione sull'argomento, avendo però cura di precisare che si trattava di semplici comunicazioni e non della relazione di cui all'articolo 10 della legge n. 125 del 1991, non essendo stato possibile disporre ancora del rapporto del Comitato. Al termine della comunicazione, comunque, il Ministro affermava di ritenere che la relazione di cui all'articolo 10 dovesse essere presentata al Parlamento al più presto.

Peraltro, solo nel febbraio 1995 è pervenuto alla Commissione il rapporto del Comitato trasmesso dal Ministro del lavoro «ai sensi dell'articolo 10 della legge 125». A prescindere dal contenuto del documento, in sè esauriente, non si può ritenere che con esso si esaurisca la previsione dell'articolo 10, che evidentemente esige un atto «politico», cioè del Ministro, sia pure redatto sulla base del rapporto del Comitato. La questione non è formale, perchè la relazione al Parlamento, quando è prevista, non può riferirsi semplicemente ad una trasmissione di dati e di valutazioni di un altro organo, ancorchè evidentemente il Ministro intenda farle proprie. In realtà, il Parlamento - da un Ministro - ha diritto ad avere di più: una valutazione politica dello stato di attuazione della legge, l'indicazione delle misure eventualmente da adottare, l'assunzione

di impegni e di responsabilità. Solo in questo modo può aprirsi quel dialogo tra Ministro e Parlamento che evidentemente l'articolo 10 intendeva instaurare.

Anche sotto questo profilo, dunque, la legge non ha avuto compiuta attuazione. Tant'è che la Commissione lavoro del Senato ha dovuto procedere di propria iniziativa all'indagine conoscitiva che si conclude con il presente documento.

II - Rapporti con altre leggi: in particolare la legge n. 215 del 1992

Vale la pena di ricordare, nel concludere sul punto, che la 125 presupponeva anche un collegamento con altre leggi e comunque una concomitante attuazione dei princìpi paritari.

Basti pensare, da un lato, alle finalità generali indicate nel comma 1 dell'articolo 1, che evidentemente non possono essere perseguite solo con le azioni positive, ma richiedono interventi specifici di politica attiva del lavoro. E si rammenti, inoltre, che nel comma 2, lettera *b)* della 125, vi è un esplicito riferimento al lavoro autonomo ed anche all'attività imprenditoriale.

Ora, è facile riscontrare che tutta la legislazione del lavoro successivo al 1991 tiene ben poco conto degli obiettivi specifici enunciati nell'articolo 1, comma 1.

Si ravvisa, a questo riguardo, una chiara responsabilità non tanto e solo del Parlamento, quanto e soprattutto dei titolari del potere d'iniziativa legislativa e in particolare degli organi governativi (va considerato, infatti, che la maggior parte dei provvedimenti legislativi è d'iniziativa del Ministro del lavoro e che gran parte dei provvedimenti di questi anni sono stati adottati nella forma del decreto-legge e quindi per iniziativa governativa). Ciò significa che non è stato colto il profondo significato delle leggi relative al lavoro femminile ed alle condizioni di disuguaglianza, che imponevano un'azione globale e coerente e non solo limitata a disposizioni di principio, pur importanti.

Ancora più clamorosa è la concomitante disapplicazione di un'altra legge importante, strettamente collegata alla 125, quale è la legge 25 febbraio 1992 n. 215 (azioni positive per l'imprenditoria femminile). Secondo le rappresentanti del coordinamento donne delle organizzazioni sindacali, questa legge rappresenta proprio l'altra faccia della medaglia e come tale avrebbe dovuto procedere in modo parallelo con la 125. Al contrario, è pacifico che la 215 non è riuscita a diventare concretamente operativa e che perfino i finanziamenti previsti hanno potuto essere recuperati e reinseriti nella legge finanziaria approvata nel dicembre 1994 solo a seguito di particolari insistenze da parte del Comitato per le pari opportunità.

È ben vero che all'attuazione di questa legge si sono frapposti anche ostacoli da parte degli organismi comunitari, che hanno considerato troppo elevato il livello di aiuti previsti dalla legge, in sostanza imponendone la riduzione. Ed è vero che il regolamento di attuazione, adottato - anche per la procedura d'infrazione attuata dalla Commissione dell'Unione europea - con considerevole ritardo, ha finito per ridurre, in concreto la portata della legge. Ma il fatto è che a tutt'oggi, il regola-

mento di attuazione non è ancora operante e dunque la legge non è riuscita a decollare. E questo suggerisce amare riflessioni sia per ciò che attiene alla sensibilità di alcuni organismi comunitari, sia anche per quanto riguarda l'impegno degli organi governativi del nostro Paese.

In sostanza, continua a dominare il campo una «filosofia» riduttiva del valore del lavoro femminile e degli stessi principi di parità e di pari opportunità.

Ne è prova, del resto, la stessa sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale, che nel risolvere la nota questione delle «quote», ha adottato una nozione delle azioni positive assai riduttiva, escludendo la possibilità di azioni suscettibili di incidere direttamente sul contenuto dei diritti dei cittadini.

4 - *Le cause della inattuazione della legge*

Si è già detto che non è sostenibile che la legge sia rimasta, in gran parte, inattuata perchè rappresentava una «forzatura». Si può aggiungere, in questa sede, che se il Parlamento è espressivo della volontà popolare, è improponibile in linea di principio la tesi secondo cui una legge sarebbe «troppo» avanzata. Ciò che può accadere, invece, è che una legge si collochi un pò più avanti di quello che è il comune sentire, in qualche modo quindi esprimendo la volontà e il pensiero di una élite ed essendo quindi destinata a svolgere anche una funzione promozionale. Ma questo per una legge di riforma, è normale ed è tutt'altro che un difetto. Semmai, questo rilievo corrobora l'idea che spettano, in via primaria, agli organi dell'esecutivo il compito e la responsabilità di dare piena e completa attuazione ai principi affermati dalle leggi di riforma, garantendone non solo la diffusa conoscenza, ma anche la reale operatività. E questo, come è facile constatare e come meglio vedremo in seguito, è proprio ciò che è mancato, in via principale, per la legge n. 125.

Era del tutto prevedibile che essa potesse essere recepita con difficoltà, con scarso interesse (e magari talora con vero e proprio ostruzionismo) da parte dell'amministrazione nel suo complesso. Ma era proprio questo l'atteggiamento da rimuovere, nel caso specifico, con comportamenti concreti.

Può inoltre accadere che dopo anni di dibattito una legge entri in vigore proprio nel momento meno adatto. Ma questo esige, semmai, merita qualche riflessione in più.

Anzitutto, la crisi economica si è abbattuta sul Paese proprio quando la legge avrebbe dovuto raggiungere il massimo di effettività. Se la crisi colpisce, come è naturale, l'occupazione, è ben difficile che un provvedimento destinato ad incrementare l'occupazione femminile riesca ad attingere i suoi obiettivi; anzi è facile (anche se non lo si può accettare come principio) che la crisi finisca per colpire proprio i soggetti più deboli sul mercato, quindi vanificando gli sforzi di una legge promozionale come la 125. Ma anche queste sono situazioni a cui occorre reagire con forza, perchè le garanzie di parità o di pari opportunità diventano ancora più importanti quando è in crisi il sistema del lavoro e quando il riequilibrio della situazione dovrebbe imporre scelte e provvedimenti ancora più rigorosi.

Ma si è già detto che in questi anni l'attenzione dell'amministrazione nel suo complesso è stata di livello assai modesto. L'esempio è certamente venuto anche dall'alto, se i Ministri non hanno fatto la relazione di cui all'articolo 10 e se i decreti emanati per ciò che attiene alle spese e alle dotazioni strumentali o sono mancati o sono risultati insufficienti. Questi fatti finiscono per rappresentare un segnale negativo per l'intero complesso dell'amministrazione e per tutti coloro che dovrebbero essere chiamati a favorire l'applicazione della legge.

Si poteva sperare, ha rilevato la dottrina, in un appoggio consistente del Ministero del lavoro, delle regioni, dei sindacati, ma quell'appoggio complessivamente è mancato. Lo dimostrano i ritardi e le modalità delle nomine dei Consiglieri di parità, le difficoltà registrate nella dotazione di mezzi e strumenti adeguati, il mancato coordinamento degli sforzi in tema di formazione professionale.

Ma lo dimostrano anche lo scoordinamento fra organi dello Stato, i contrasti fra Ministeri, la sovrapposizione di competenze fra Comitato e Commissione nazionale.

Ma lo dimostra soprattutto l'inattuazione della legge anche da parte di quelle amministrazioni pubbliche per le quali l'adozione di azioni positive non era una facoltà ma un obbligo.

A fronte di questo complessivo disimpegno, perde ogni rilievo il dibattito - che pure c'è stato - circa le carenze della stessa legge. Infatti, se si può riconoscere che per certi aspetti la legge poteva essere migliore, bisogna pur dire che non è stato certamente questo il fattore determinante della inattuazione.

La discussa composizione del Comitato, la mancanza di un organo esecutivo, la strutturazione del collegio istruttorio, la mancata esplicita previsione di mezzi e strumenti adeguati, hanno certo influito negativamente, così come la mancata attribuzione alle istituzioni della parità di quella autonomia organizzativa, operativa e finanziaria che avrebbe non solo conferito maggiore effettività al dettato della legge, ma avrebbe anche attribuito autorevolezza e credibilità alle istituzioni stesse.

Insomma, anche altri organi di garanzia e altre *Autority* hanno avuto le loro difficoltà; ma là dove hanno disposto di una loro autonomia, hanno potuto almeno superarne alcune conquistando quanto meno autorevolezza.

E tuttavia, la convinzione profonda che scaturisce dall'analisi della applicazione (o meglio della disapplicazione) della legge è che i limiti del legislatore non spiegano affatto quello che è accaduto ed anzi rappresentano aspetti del tutto secondari. Il fenomeno è troppo massiccio e troppo clamoroso per essere attribuibile a qualche timidezza del legislatore.

La verità è che ogni innovazione rischia di essere tradita, se non è accompagnata da mezzi e strumenti adeguati e se non è sorretta da un impegno costante di tutti i soggetti interessati.

Ma proprio questo è ciò che è mancato. I mezzi e gli strumenti erano indispensabili per la realizzazione di quella capacità delle istituzioni di attivare, promuovere e incentivare le iniziative che abbiamo visto essere un elemento fondamentale di successo. La loro mancanza (o inadeguatezza) non è stato, dunque, un puro accidente, ma qualcosa

di assai più serio e grave, per tutte le implicazioni e conseguenze che ne sono derivate.

Ma va sottolineato anche il carente impegno delle Regioni: quante hanno di esse hanno tardato a procedere alle nomine, oppure - ottenute le designazioni - le hanno tenute a lungo nel cassetto? E quante non sono riuscite ancor oggi ad eleggere i Consiglieri di parità? Di questo atteggiamento sostanzialmente inerte si è cercato di esplorare le ragioni più profonde. Le spiegazioni sono state diverse: c'è chi ha parlato di pratiche lottizzatorie e c'è chi ha invece affermato che i ritardi e le inerzie sono dipese da una convinzione contraria, che cioè non valesse neppure la pena di mettersi a lottizzare e comunque di impegnarsi in nomine di dubbia efficacia. Certo è che è vero che un convinto appoggio da parte delle Regioni non c'è stato e che là dove gli organi politici alla fine hanno assunto le loro determinazioni, ad adottare atteggiamenti indifferenti o ostruzionistici hanno provveduto gli organismi burocratici, come spesso accade refrattari alle novità.

Non si può, peraltro, sottacere il fatto che neppure dalle organizzazioni sindacali - per parecchio tempo - è venuto un gran sostegno alla legge. Dalle audizioni è emerso con evidenza che questa è stata considerata una legge non solo per le donne ma anche e soprattutto delle donne. Qualcosa cioè, la cui attuazione poteva e doveva essere delegata ai soggetti più direttamente interessati. Lo si è dedotto con chiarezza dal fatto che invitate le segreterie dei sindacati, nelle audizioni quasi sempre esse sono state rappresentate da donne; e quando erano presenti i segretari, non di rado risultavano scarsamente informati sulla reale situazione.

Ora, una legge profondamente innovativa riguarda tutti e impegna tutti; e non può esserne delegata l'attuazione solo ad alcuni soggetti, senza che ne risenta profondamente la sua efficacia reale e senza che la stessa pressione femminile finisca progressivamente per attenuarsi. In realtà, se la legge 125 ha potuto essere approvata, lo si deve al forte sostegno ed impegno di diverse organizzazioni e associazioni, che hanno accompagnato e appoggiato il lavoro parlamentare. Questo impegno sembra essersi affievolito con l'approvazione della legge, come se ormai fosse stato tutto acquisito. In questo vuoto di sostegno, hanno avuto buon gioco l'indifferenza, la disattenzione, magari le resistenze più o meno consapevoli di soggetti, di aziende e di alcune amministrazioni. Perchè, certo, anche resistenze vi sono state; e se ne è avuta una chiara eco non solo nella vicenda relativa al rapporto di cui all'articolo 9 ma anche nel corso delle audizioni dove non è mancata qualche nota di scetticismo, qualche incomprensione, qualche reazione più o meno negativa all'impegno sociale che la legge richiede.

Certo la redazione di un rapporto biennale può anche essere una seccatura; ma se se ne condividono le finalità e se davvero si pensa che il problema sia quello di una semplificazione delle procedure e dei modelli, una soluzione può essere trovata agevolmente. Invece, lo stallo che si è determinato presenta profili non solo di incertezza, ma anche di perplessità sulle reali volontà di applicazione della legge.

In più, anche a riguardo delle azioni positive, è stato manifestato il dubbio che alcune di esse siano state promosse più per ragioni attinenti all'interesse dell'impresa che non per motivi strettamente corrispondenti

alle finalità della legge. Non si può certamente dar corpo a semplici sospetti o a mere perplessità; tuttavia, bisogna pur dire che la tipologia delle azioni positive, così come si sono esplicate in questi anni, qualche dubbio è destinata a suscitare anche su un piano di assoluta obiettività.

L'insegnamento più consistente che si ricava da tutto questo è che non basta una legge avanzata per fare «cultura» e per ottenere un consenso generalizzato, consapevole e convinto occorre, prima di tutto - come si è rilevato più volte - garantire la piena efficacia ed operatività della legge. E solo in questo contesto si comprende anche la necessità di diffondere la conoscenza della legge attraverso una capillare e completa informazione e l'esigenza di un forte impegno culturale anche per vincere le possibili resistenze.

È tutto questo che è mancato, in questi anni. Ed è chiaro che proprio su questo terreno di inerzia che germogliano le disattenzioni e le indifferenze e prosperano le resistenze. È dunque su questo terreno che occorre operare, con energia e sollecitudine e a tutto campo, se si ritiene che la legge 125 conservi le sue ragioni di fondo e meriti finalmente di essere attuata.

L'unico segno realmente positivo, nell'ultimo periodo, è stato rappresentato dall'accordo fra parti sociali e Governo del 23 luglio 1993, nel quale sono state finalmente riprese in considerazione le due leggi più importanti, in tema di pari opportunità, degli ultimi anni (la 125/91 e la 215/92) per stabilire l'impegno a definire azioni positive che considerino l'occupazione femminile come una priorità nei progetti e negli interventi e per indicare con chiarezza alcuni fondamentali obiettivi: la piena applicazione delle due leggi richiamate, un ampliamento del loro finanziamento, una loro integrazione con gli altri strumenti legislativi e contrattuali, con particolare riferimento alla politica attiva del lavoro.

Sarebbe già di grande rilievo il fatto che in un accordo così complesso ci si sia ricordati anche del problema dell'occupazione femminile e delle pari opportunità; ma ancora più importanti sono i contenuti fortemente impegnativi, tutt'altro che generici e tali da cogliere alcune delle tematiche di maggior respiro, come si è visto, relative all'applicazione della 125.

Bisogna dire, peraltro, che tutto si è fermato a queste formulazioni e non risulta che ad esse sia stato dato un particolare seguito. Ciò sarà anche dovuto alle varie vicende politiche del Paese ed alla incertezza del quadro politico. Ma ora bisogna affermare con forza che quelle indicazioni, quegli impegni vanno mantenuti e realizzati al più presto, quale che sia il Governo chiamato ad attuarli e comunque sotto il vigile controllo e la leale partecipazione delle parti sociali firmatarie dell'accordo del 23 luglio 1993.

5. *Attualità dei principi ispiratori della legge 125*

A questo punto, è logico porsi la domanda se la legge 125 conservi la sua attualità e la sua validità di principio, oppure debba considerarsi superata, sì da rendere superfluo ogni impegno per garantirne la completa attuazione.

La risposta è tutta a favore della prima ipotesi, anzitutto perchè i princìpi cui è ispirata la 125 sono più che mai validi, in Italia ma anche negli altri Paesi comunitari, sicchè se la lasciassimo cadere finiremmo per trovarci in una posizione di sostanziale arretratezza rispetto agli indirizzi comunitari ed alle iniziative degli altri Paesi. In secondo luogo, le ragioni che avevano ispirato il legislatore sono tuttora presenti e davvero tutto potrebbe affermarsi tranne che sia stato superato quel *gap* che ha sempre posto le donne in posizione di sostanziale disparità e disuguaglianza sul lavoro e soprattutto sul terreno delle opportunità.

La crisi non solo non ha risolto il problema delle disuguaglianze e delle discriminazioni, ma - semmai - lo ha aggravato.

Inoltre, tutte le condizioni sociali che rendono particolarmente difficoltoso per le donne l'esercizio dei propri diritti nei confronti del lavoro sono tuttora immutate, non essendo stati predisposti i servizi e gli altri strumenti, che appunto possono contribuire a colmare le disuguaglianze di fatto.

Dalla premessa al programma triennale del Comitato nazionale di parità si ricavano alcuni dati assai significativi: si rileva che le donne italiane, pur avendo nel corso degli ultimi dieci anni migliorata la loro posizione economico-sociale, incontrano tuttavia ancora numerosi ostacoli per accedere o partecipare in modo paritario al mercato del lavoro.

Il documento rileva che i costi di tale partecipazione sono ancora assai elevati per la mancanza dei servizi alla famiglia, per la rigidità degli orari di lavoro, per la difficile gestione della mobilità; e a tutto questo si deve aggiungere la minore crescita professionale, il mancato riconoscimento della professionalità ed alcune consistenti differenze retributive.

Il tasso di occupazione femminile continua ad essere minore rispetto a quello maschile di ben 32,21 punti percentuali; le donne non occupate, in età lavorativa (da 14 a 70 anni) sono il 64,4 per cento della relativa popolazione femminile; su cento casalinghe, 48,5 vivono al Sud e nelle isole, 31,9 al Nord, 19,6 al Centro.

In sintesi, le donne italiane continuano ad essere presenti in misura minore nel mercato del lavoro rispetto agli uomini. Ma il tasso di femminilizzazione diminuisce ancora quando si tratta di professioni di maggior prestigio e con redditi più elevati. «Su 100 donne occupate in Italia, nel 1993, solo lo 0,40 per cento era dirigente, lo 0,8 per cento imprenditrice, l'1,8 per cento libera professionista e il 2,4 per cento tra i quadri direttivi».

Una recentissima pubblicazione (Ada Grecchi. Pari opportunità. Il diritto e la cultura, 1995) evidenzia che, mentre si registra un notevole incremento percentuale della componente femminile sul totale della popolazione, la presenza maschile continua ad essere prevalente nel mercato del lavoro (nell'ottobre 1994, risultavano appartenenti alle forze del lavoro 8.442.000 donne contro 14.301.000 uomini).

Nel volume si rileva, inoltre, che il tasso di disoccupazione femminile supera di ben 6,79 punti percentuali quello maschile e che tale differenza è ancora più marcata nel Mezzogiorno.

Confrontando questi dati con quelli degli altri Paesi dell'Unione europea, risulta che il tasso di disoccupazione femminile è più elevato

della media degli altri Paesi, mentre il tasso di occupazione risulta inferiore.

Ma ancora più interessanti gli ulteriori elementi posti in evidenza dall'Autore, allorchè fa riferimento al fenomeno della cosiddetta «segregazione settoriale» (variazione del tasso di femminilizzazione in relazione al tipo di attività, ed esistenza di aree fortemente femminilizzate, con conseguenti svantaggi e rischi in periodi di crisi), nonchè al fenomeno della cosiddetta «dequalificazione relativa» (connessa al più difficile e lento avanzamento delle donne, a causa della minor probabilità, per le lavoratrici, di accedere alle posizioni di maggior rilievo ed alle qualifiche più elevate) ed infine, alla cosiddetta «discriminazione retributiva» (fenomeno, quest'ultimo, che giustamente viene considerato come uno dei più deboli del lavoro femminile).

Questi rilievi sono importanti anche perchè confermano, sulla base di dati statistici oggettivi, anche per l'ultimo aspetto, appena accennato, ciò che più empiricamente è emerso nel corso delle audizioni della Commissione, che cioè, mediamente, una donna dipendente guadagna il 20 per cento in meno di un maschio con la stessa qualifica e che tale differenziale arriva a sfiorare il 30 per cento quando si tratta di qualifiche più elevate. È vero che ad un interrogativo posto dalla Commissione nel corso di una audizione, si è risposto che non è esatto che le donne guadagnino meno e che è più corretto dire – semmai – che gli uomini, talora, guadagnano di più. Ma a prescindere dal fatto che si spera che questa sia stata soltanto una *boutade*, la verità è che la differenza retributiva esiste ed è diffusa, per tante ragioni. Alle quali non è lecito contrapporre il fatto che il numero delle ore lavorate dagli uomini è mediamente superiore a quello delle donne, perchè queste ultime – se fanno meno straordinario e usufruiscono di maggior numero di permessi non retribuiti – è perchè devono aggiungere al lavoro dipendente tutti gli obblighi di cura e di assistenza familiare.

Se il quadro è questo, è evidente che il problema della parità e più ancora quello della pari opportunità è tutt'altro che risolto e costituisce una delle questioni sociali (ed anche morali) più rilevanti, nel nostro Paese come in altri.

Ora, se non è consentito avere una fiducia messianica nello strumento della legge, bisogna pur dire che qualche misura deve essere adottata se si vuole eliminare o ridurre le discriminazioni e collocare tutti, uomini e donne, in condizioni di pari opportunità nel mercato del lavoro.

Noi disponiamo di alcune leggi importanti, fra le quali la 903/77, la 125/91 e la 215/92 (un'altra legge, come si è detto, completamente inattuata).

Non possiamo permetterci il lusso di rinunciare a questo importante materiale normativo, ma anzi dobbiamo riuscire a garantirne la piena e completa effettività, pur rendendosi conto che, di per sè, queste leggi non bastano e che è necessario assicurare la parità di trattamento e la pari opportunità in tutte le occasioni di lavoro, di mancanza di lavoro o di crisi e dunque tenendo conto del fattore femminile in tutte le leggi in materia di lavoro.

Ma, per tornare alla 125, è chiaro che il quadro sopra delineato ne impone la piena attuazione e che anzi ogni ulteriore ritardo non sarebbe in alcun modo ammissibile.

6. - *Indicazioni operative e conclusive*

Gli autorevoli commentatori della legge 125, già richiamati nel corso della relazione, concludono la premessa al commentario dei singoli articoli osservando che per rimediare alla carenze di attuazione non sono necessarie iniziative legislative e che sarebbero già importanti gli aggiustamenti di carattere organizzativo e strumentale, oltre al più forte e più convinto impegno delle parti sociali.

In linea di massima, la Commissione condivide tale impostazione, ravvisando peraltro la necessità di qualche ulteriore specificazione.

Anzitutto, gli Autori sembrano ritenere sconsigliabili le iniziative legislative, «nell'attuale fase della vita politica italiana». È vero, certamente, che le prospettive attuali di introdurre o migliorare riforme sembrano inferiori a quelle esistenti nel 1991. Ma questa non sarebbe, di per sè, una ragione decisiva.

Ciò che va rilevato è soprattutto il fatto che le responsabilità principali della inattuazione non sono da ravvisare tanto nelle carenze della legge, quanto e soprattutto nelle difficoltà che essa ha incontrato nella fase attuativa. Sicchè sarebbe illusorio pensare, anche se vi fossero le condizioni politiche, che introdurre qualche modifica alla legge potrebbe produrre -di per sè- risultati più appaganti, ove non mutassero il clima, la cultura, lo spirito di chi deve creare le condizioni perchè la legge sia applicata.

Al tempo stesso, questo non significa rinunciare alla possibilità di *migliorare alcuni aspetti della legge, ove se ne ravvisino le condizioni.* Si è già visto che soprattutto la ristrutturazione delle istituzioni centrali della parità, la configurazione di una maggiore autonomia organizzativa, finanziaria e operativa, il raggiungimento di un più coerente equilibrio tra le necessità rappresentative e le necessità di funzionamento, l'attribuzione di maggiori e più efficaci poteri e strumenti di controllo, oltre ad un migliore raccordo tra i vari organismi istituzionali, potrebbero essere utili per correggere qualche limite iniziale della legge, qualche timidezza di troppo del legislatore del 1991, proprio nella parte relativa alla strutturazione dell'apparato organizzativo. Altre proposte modificate sono state formulate nel rapporto del Comitato nazionale; ed anche di esse è giusto tener conto, ove risulti possibile e conveniente un intervento legislativo.

E dunque anche queste ipotesi di modifica non vanno abbandonate; ma sapendo con certezza che si tratta solo di operazioni di prospettiva, non suscettibili di supplire a perduranti carenze di attuazione, che invece vanno subito rimosse.

Allo stesso modo, appare ormai come un atto dovuto l'attuazione delle indicazioni contenute nell'accordo del 23 luglio 1993 che implicano interventi legislativi e in particolare «l'integrazione con gli altri strumenti legislativi e contrattuali, con particolare riferimento alle politiche attive del lavoro».

In questo caso, infatti, non si prospetta la necessità di interventi legislativi contrassegnati dalla specificità: basterebbe, invece, che ci si ricordasse del problema dell'occupazione femminile e della pari opportunità ogni volta che si interviene con provvedimenti di sostegno alla occupazione o di disciplina delle ipotesi di crisi aziendali o di settore, e più in generale con norme di politica attiva del lavoro. Troppo spesso avviene, infatti, che si intervenga con disposizioni indifferenziate e si trascuri il coordinamento con la 125 e con le altre leggi di tutela e sviluppo del lavoro femminile. Ma indipendentemente da tutto questo, è soprattutto indispensabile procedere immediatamente a quegli «aggiustamenti» di carattere organizzativo e strumentale che, in realtà, devono risolversi in qualcosa di più sostanzioso e forte di quanto si possa evincere dal blando termine usato dalla dottrina. Occorrono, in effetti, diversi e concreti interventi, con vari strumenti, che vanno da vere e proprie disposizioni normative fino a decreti ministeriali ed a semplici atti amministrativi.

Tra di essi sono da ritenere di particolare rilievo:

1. Una definizione conclusiva dell'annoso problema relativo al rapporto di cui all'articolo 9. Urge definire il modello superando le difficoltà che finora si sono prospettate e cercando una via di conciliazione tra le due esigenze opposte: quella di disporre del maggior numero possibile di dati, correttamente aggregati ma anche facilmente disaggregabili, e quella di evitare oneri inutili per le imprese. La via della semplificazione del modello potrebbe anche servire per riuscire ad abbassare, in prospettiva, il livello oltre il quale il rapporto diventa obbligatorio, essendo evidente che il problema si pone anche per aziende che occupino almeno 40 o 50 dipendenti ed oltre.

Soluzioni del genere, ovviamente, è preferibile che siano raggiunte con un consenso diffuso delle parti sociali, anche al fine di evitare un possibile contenzioso. Ma questa intesa dovrebbe essere raggiunta in tempi rapidissimi, non essendo tollerabile il protrarsi di una situazione incoerente e, si ripete, al limite della legalità.

Naturalmente poi, ove queste intese si dimostrassero impossibili, si renderebbe necessaria un'assunzione di responsabilità da parte degli organi cui spetta di provvedere, definendo i modelli ed imponendo il rispetto della normativa, ed anche da parte degli organi cui spettano le funzioni di controllo.

2. Il completamento, in tempi rapidissimi, del reticolo dei Consiglieri di parità a tutti i livelli. Se le sollecitazioni non risultassero sufficienti, bisognerebbe che gli organi governativi ponessero allo studio il problema della possibilità e delle modalità di interventi più incisivi, anche di tipo sostitutivo. La situazione attuale, che è perfino - talvolta - di incertezza sul quadro reale dei Consiglieri effettivamente in carica, non può protrarsi ulteriormente. Entro l'anno, è indispensabile che tuffi i Consiglieri di parità previsti dalla 125 e dalle leggi precedenti siano in funzione.

3. La previsione e la concreta dotazione di tutti gli strumenti e mezzi necessari per il funzionamento dei Consiglieri di parità. Occorre intervenire adeguando il gettone di presenza e sopprimendo i limiti

troppo angusti attualmente previsti, ridisciplinando la materia dei permessi, stanziando quanto è necessario perchè ogni Consigliere - e prima di tuffo a livello regionale - abbia almeno un ufficio, una struttura di segreteria, un apparato strumentale ed un pur non rilevante *budget* di spese necessario per l'espletamento della propria funzione. Anche in questo modo un ufficio pubblico acquista autorevolezza e credibilità, quando è posto concretamente in grado di costituire quel punto di riferimento, di promozione e di iniziativa a cui pensava il legislatore quando ha istituito questa importante figura.

Contemporaneamente, dovrà essere sciolto il nodo del diritto di voto dei Consiglieri di parità, nelle Commissioni per l'impiego; e dovranno essere valutate le modalità della diffusione, anche a livello regionale, della figura del supplente, che si renderà sempre più necessaria se e quando i Consiglieri di parità assumeranno in concreto tutte le loro funzioni (non trattandosi, in ogni caso, di un lavoro a tempo pieno, anche questi accorgimenti possono agevolare il lavoro di chi non può essere onnipresente).

4.La soluzione del problema della assistenza legale per i Consiglieri di parità che intervengono, d'iniziativa o per delega, nei giudizi attinenti a questioni di parità, di discriminazioni, eccetera. L'unica soluzione concretamente praticabile sembra quella della istituzione di un apposito fondo, naturalmente con tutte le necessaria garanzie per quanto riguarda l'accesso e il concreto utilizzo da parte dei singoli organi (ma a questo dovrebbe valere un preciso raccordo con il Comitato nazionale o quanto meno con il collegio istruttorio o con un organismo esecutivo, se e quando verrà istituito).

5. La previsione di stanziamenti più adeguati per quanto riguarda l'articolo 2, con la precisa previsione di efficienti forme di controllo non solo sulle modalità di utilizzo ma anche sulle modalità di non utilizzo, come talora accade, dei fondi disponibili.

Nel contempo dovrebbe essere data una attuazione piena al disposto dell'articolo 3 della legge coinvolgendo e richiamando alle proprie responsabilità non solo il CIPE ma anche le Regioni, onde ottenere una netta distinzione tra le varie tipologie di azioni positive anche per ciò che attiene alla modalità di finanziamento.

Sotto questi profili, va anche affrontato in profondità e rapidamente risolto il problema dell'accesso alle risorse comunitarie, con destinazione specifica al finanziamento di azioni positive.

6. Nell'ambito della ristrutturazione del Ministero del lavoro, il rafforzamento della capacità di servizio per quanto riguarda gli aspetti relativi alla realizzazione degli obiettivi della legge e il sostegno alle istituzioni della parità. È stata rilevata l'assoluta insufficienza delle strutture di sostegno alla segreteria tecnica, al collegio istruttorio e allo stesso Comitato; anche la soluzione di questo problema, che ad alcuni può apparire marginale (ma non è così), è di fondamentale importanza ai fini della funzionalità piena di questi organismi, della eliminazione degli intralci burocratici, della riduzione dei tempi per l'approvazione delle azioni positive e per il relativo finanziamento, della realizzazione di un'efficace azione di controllo da parte degli organi cui compete questa

funzione, a partire dal Comitato nazionale, e del raccordo con gli organismi periferici e in particolare con quelli regionali.

Una riorganizzazione degli apparati e delle strutture di supporto può consentire, finalmente, la creazione di un vero e proprio «osservatorio» a livello centrale e regionale, che consenta di seguire, con l'andamento del mercato del lavoro, l'occupazione femminile nei suoi vari aspetti e momenti, l'attuazione degli obiettivi della legge, la eliminazione in concreto delle disuguaglianze di fatto e degli ostacoli che si frappongono alla realizzazione della pari opportunità. Un osservatorio, oltre tutto, sarebbe necessario per seguire l'andamento del contenzioso, per analizzare anche le controversie che si concludono in fase conciliativa e per valutare le ragioni che impediscono la piena attuazione della normativa di cui all'articolo 4.

7. Il superamento di ogni sovrapposizione di funzioni e di ogni contrasto tra il Ministero del lavoro e quello della funzione pubblica. La duplicazione di organismi e competenze che si è andata realizzando va rimossa, riconducendo al Ministro del lavoro ed agli organi da esso dipendenti la competenza primaria, in questa materia, così come - del resto - prevedeva la legge 125. Ciò non toglie che alla funzione pubblica competa di curare gli aspetti specifici, attinenti alla particolare struttura dell'Amministrazione. Ma occorre assicurare unitarietà di indirizzi e di organismi, se si vuole evitare che le più o meno latenti conflittualità agevolino la disapplicazione della legge.

8. Il rafforzamento del ruolo del Comitato nazionale, anche e soprattutto sotto il profilo del coordinamento e dell'indirizzo generale. Si è già visto che questo Comitato deve diventare il punto di riferimento dell'intero reticolo delle istituzioni di parità operanti sul territorio. È un aspetto fondamentale, del quale va assicurata la piena e sollecita realizzazione, anche perchè il Comitato possa assumere quel ruolo propulsore nei confronti degli organi periferici, ma anche nei confronti degli organi centrali dell'Esecutivo, che indubbiamente gli compete e che rappresenta una fondamentale garanzia per l'efficace operatività della legge. L'utilità di incontri periodici fra i Consiglieri di parità, ad iniziativa e cura del Comitato (e naturalmente non a proprie spese) appare del tutto evidente, al fine di favorire lo scambio di esperienze e di definire obiettivi comuni, ma anche con lo scopo di formare e diffondere una «cultura» comune all'interno di tutte le istituzioni della parità.

Quelle accennate sono solo alcune delle indicazioni più evidenti relative alle misure che sarebbe più urgente adottare.

Peraltro tutto questo impone anche un mutamento di cultura e di interesse per i princìpi e per gli obiettivi della legge.

Occorre, dunque, favorirne e incrementarne la conoscenza, con tutti gli strumenti possibili di comunicazione. Il presupposto per l'esercizio dei diritti (ma anche per l'adempimento dei doveri) è la precisa conoscenza del loro contenuto. Se questo finora è mancato, occorre intervenire subito affinchè la conoscenza della legge sia garantita a livello capillare e diffuso.

In concomitanza va svolta anche un'azione di sensibilizzazione e di stimolo che investa l'intera amministrazione dello Stato e delle

Regioni, coinvolga parti e formazioni sociali, associazionismo femminile e non, rilanciando così la legge e le sue problematiche.

Non è compito della Commissione addentrarsi specificamente negli strumenti e modalità specifiche con cui questi obiettivi possono e debbono essere perseguiti.

Si condividono, peraltro, le indicazioni e proposte contenute nella parte conclusiva del rapporto e nel documento programmatico del Comitato per il triennio 1995-1998 (formazione della cultura delle parità fino dalle prime fasi di scolarizzazione, campagne di conoscenza nelle scuole di tutti i livelli, formazione degli insegnanti e predisposizione di materiali di supporto, attività di tipo promozionale per tutte le iniziative di diffusione della cultura delle parità, pubblicazione delle principali azioni positive concluse e finanziate e dei loro risultati, e così via).

È indubbio, comunque, che molto dipende, però, dall'iniziativa del Ministero del lavoro, che è il più diretto responsabile dell'attuazione della legge; e dal fatto che sia in carica un Ministro che si è a lungo occupato, anche in sede scientifica, di questi problemi, è lecito attendersi concrete ed efficaci iniziative anche in tempi assai brevi.

Sotto questo profilo sarebbe anche di particolare utilità -ad ogni effetto- il pieno adempimento del dettato dell'articolo 10 della legge, per coinvolgere anche gli organismi parlamentari in un confronto con i propositi e gli impegni del Governo.

Va detto, al riguardo, che anche dalla Presidenza del Consiglio è logico attendersi un particolare contributo ed apporto, non solo per i compiti di coordinamento che ad essa competono, ma anche perchè alcune iniziative di diffusione e di sensibilizzazione riguardano, come è ovvio, la stessa collegialità governativa. Fra l'altro, spetta alla Presidenza del Consiglio di dirimere quella sorta di più o meno latente conflittualità che da anni contraddistingue i rapporti fra Ministero del lavoro e il Ministero della funzione pubblica, riconducendo così ad unitarietà gli sforzi e gli impegni che la legge 125 prevede. Spetta ancora alla Presidenza del Consiglio definire con chiarezza e precisione i rapporti tra il Comitato nazionale istituito presso il Ministero del lavoro e la Commissione nazionale istituita presso la Presidenza del Consiglio, evitando ogni sovrapposizione superflua e dannosa, ed ogni potenziale conflitto e facendo in modo che tutta la materia del lavoro resti attribuita alla competenza esclusiva del Comitato nazionale.

Resta il problema delle forze sociali e delle stesse forze politiche.

In questa direzione, la Commissione deve limitarsi ad indicare una strada e formulare un auspicio, dovendo rispettare l'autonomia di ogni organismo non parlamentare. È certo, però, che ai fini della realizzazione degli obiettivi della legge tutte le parti interessate devono essere convinte della sua importanza, collocandone l'attuazione tra le priorità. Soprattutto occorre combattere le resistenze aperte o latenti anche sul piano culturale; e soprattutto sconfiggere l'idea che questa è una legge per le donne e che a loro spetta gestirla. Ormai non c'è nessuno che possa negare il rilievo della questione femminile, a tutti i livelli, ma - per quanto qui ci occupa - soprattutto a riguardo dell'occupazione e delle condizioni di lavoro. Ma se a tali affermazioni di principio non si fanno seguire atti concreti e addirittura,

parafrasando il titolo della legge, «azioni positive», è chiaro che tutto continuerà a procedere come nel passato.

Insomma, occorre una svolta nei comportamenti degli organi di Governo, dell'amministrazione pubblica e di tutto l'apparato dello Stato; ma ad essa deve contribuire anche l'azione delle parti sociali e delle forze politiche.

La Commissione sottolinea con forza, nel concludere, la necessità di immediata attuazione di iniziative e soluzioni concrete, efficaci ed operative, quelle cioè che sono mancate in questi anni e che adesso sono divenute particolarmente imprescindibili e urgenti.

Nel contempo, va fatto tutto il possibile per la formazione di una diffusa «cultura della parità e delle pari opportunità», a tutti i livelli e fra tutti i cittadini. Solo questa azione concomitante potrà finalmente impedire che leggi di grande respiro innovativo e di contenuto profondamente riformatore come la 125/91 e la stessa 215/92 vengano vanificate nella fase di attuazione, così ostacolandosi quel progresso e quel cammino verso la parità sostanziale che, prima ancora che dalla legge di cui ci occupiamo, è imposto in termini categorici ed ineludibili dallo stesso dettato costituzionale.

MULAS. L'impressione che si trae dalla lettura della relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della legge n. 125 del 1991 sulle pari opportunità è duplice.

Da un lato, si rileva l'abbandono in cui il Governo, nel caso specifico il Ministero del lavoro, ha lasciato la Commissione nazionale per le pari opportunità: senza strutture, senza personale, senza riconoscimenti economici.

Dall'altro lato a queste inadempienze governative si aggiungono quelle, forse ancora più grave, delle regioni. Come si evince dalla relazione, esistono ben 7 regioni che non hanno mai nominato i loro consiglieri di parità sia a livello regionale che provinciale; a queste si aggiungono due regioni che, pur avendo nominato un consigliere regionale, non hanno nominato quelli provinciali. Tra queste regioni ce ne sono alcune che si considerano - questo è un dato allarmante - all'avanguardia nella tutela dei diritti sociali e dei lavoratori, in particolar modo delle donne. Si tratta, infatti, di regioni da sempre a guida progressiva e di sinistra, come l'Emilia Romagna e l'Umbria, e di altre aventi notevole rilevanza in termini di popolazione amministrativa, quali il Lazio e la Campania. Tre le regioni inadempienti purtroppo non posso dimenticare la mia Sardegna.

Tutto ciò dimostra che è stata creata una legislazione ampia, articolata, dotata di poteri, ambiziosa negli scopi e negli obiettivi, ma in realtà per nulla corrispondente alla realtà sociale e alla sensibilità popolare, soprattutto dei diretti (in questo caso «dirette») interessati.

Lo constatiamo, ad esempio, dal progressivo e forte calo dei progetti presentati per le cosiddette azioni positive, che poi si riducono alla solita formazione e riqualificazione professionale che poco forma e poco qualifica (tanto è vero che è in netta diminuzione la qualità del lavoratore medio italiano, causa non ultima della disoccupazione crescente e delle crisi industriali) ma che ha consentito ad una miriade

di enti, promossi dai sindacati e da associazioni particolari, di ottenere contributi utili per il funzionamento delle loro strutture.

La crisi applicativa della legge si evidenzia anche nelle azioni in giudizio che possono essere promosse dalle lavoratrici o dai Consiglieri di parità. I risultati, secondo la relazione, sono estremamente deludenti. Le azioni individuali sono state pochissime; quelle promosse dai Consiglieri di parità ancora di meno (ed è tutto dire!), mentre la casistica è davvero irrilevante.

I magistrati del lavoro, interpellati dalla Commissione nazionale di parità, hanno fatto sapere di non aver nulla da comunicare o hanno comunicato solo dati negativi. Basti dire che a Milano, la città a più alta concentrazione di operai e di lavoratori dipendenti, la città con la più forte sindacalizzazione, la città che asserisce di avere la più alta coscienza sociale e civile, sono state emesse non più di una decina fra sentenze, verbali di conciliazione ed ordinanze.

Tutto ciò dimostra che la nostra parte politica ha avuto ragione quando, pur non contestando il diritto costituzionale alla parità di trattamento tra uomini e donne soprattutto sul posto di lavoro, ha inteso mettere in guardia contro una legislazione motivata esclusivamente da spinte ideologiche orientate al femminismo. Non esiste in natura e nella società una guerra tra sessi, come se fosse una particolare lotta di classe. Nei paesi civili, gli uomini e le donne sanno naturalmente quali siano i rispettivi ruoli, i rapporti che tra essi intercorrono, le ambizioni e i desideri che intendono realizzare.

Pretendere per legge che tutte le donne per forza debbono tendere alla carriera lavorativa, magari trascurando aspetti che per esse sono più soddisfacenti e gratificanti, quali la casa e i figli, è una fallace pretesa ideologica contraria alla realtà dei fatti. Tra l'altro, è una concezione eminentemente capitalistica quella secondo cui la società si esprime solo nell'azienda e nella produzione: è strano che la sinistra sostenga questa tesi.

Il risultato negativo dell'applicazione di tale leggi dipende da tutto: dallo Stato, dalle Regioni, dalle associazioni sindacali e culturali ma - soprattutto - dal disinteresse delle stesse donne presunte interessate. Questo dato deve servire da ammonimento per altre leggi in gestazione che pretendono anch'esse, al di là della giusta e corretta applicazione del codice penale e delle norme costituzionali, di imporre a uomini e donne le modalità di comportamento nei rapporti intersessuali.

Possiamo trarre la conclusione che sicuramente le leggi occorrono, ma non sono sufficienti. È stato detto più volte e da più parti come sia necessario vincere le resistenze sparse nella società o nelle coscienze, aiutare la maturazione di una coscienza più civile, la riaffermazione e la riscoperta di valori veri, autentici e non derivati dalle ideologie.

Se non si è raggiunta la parità, è perchè probabilmente si paga il clima di discriminazione anche politico che per tanti anni è prevalso in Italia. Le pari opportunità in senso globale si otterranno quando la discriminazione aprioristica sarà allontanata dalle nostre coscienze.

Qualcuno ha affermato che le limitazioni esistenti servono da freno all'attuazione della Costituzione con riferimento all'articolo 37. Come si può pensare di incidere sulle coscienze degli italiani ed essere credibili se si continua a ripetere, anche ai più alti livelli, che si vuole il rispetto

dell'articolo 37 della Costituzione se poi si dimenticano articoli come il 39 o il 46. Se si vuole veramente la pari opportunità bisogna incidere su questa realtà. Ritengo che per arrivare ad una reale parità non siano necessarie delle leggi, ma in primo luogo una vera riappacificazione della Nazione ed un'azione che miri ad eliminare lo squilibrio fra Nord e Sud.

Un'altra perplessità deriva dal fatto che da alcune parti si è già sostenuta la necessità di qualche modifica alla legge. A mio modo di vedere questo è un vero e proprio tarlo della legislazione italiana: si richiedono aggiustamenti ad un testo ancor prima che esso venga completamente attuato.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda le ultime considerazioni da lei fatte, le vorrei ricordare che in merito si è già espresso il senatore Bedin che ha sottolineato come la legge, pur avendo bisogno di qualche aggiustamento, in primo luogo necessita di essere attuata. Pertanto, si tratta di un riferimento già contenuto nella relazione.

In conclusione, intende votare a favore o contro il documento conclusivo?

MULAS. Il documento, a mio avviso, è ottimo. Pregherei soltanto di aggiungere le mie considerazioni a quelle già formulate.

PRESIDENTE. Vorrei sapere se la Commissione è d'accordo con la formulazione del documento conclusivo e se le modifiche apportate vengono incontro a tutte le richieste formulate. Esso mi sembra equilibrato perchè si basa su due considerazioni. Una squisitamente politica di carattere generale ed un'altra più specifica in cui si ricorda che la legge sulle pari opportunità è intervenuta in un momento inadatto.

Metto ai voti la proposta di documento conclusivo così come modificato.

La Commissione approva all'unanimità.

I lavori terminano alle ore 15,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE