

PARI OPPORTUNITÀ: VERIFICA DEI RISULTATI E DELLE BUONE PRATICHE 2014-2015

PREMESSA

Gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* procedono alla verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità ai sensi del d.lgs. n. 150/2009¹, che, tra l'altro, collega il sistema di misurazione e valutazione della *performance* anche al raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità, e indica, tra i contenuti della Relazione sulla *performance*, il bilancio di genere². A quest'ultimo proposito si richiama quanto disposto dal recente d.lgs. n. 90/2016 circa l'avvio di una sperimentazione del bilancio di genere al fine di valutare il diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito³.

Al riguardo, è utile ricordare che la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT) - ora Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) - ha fornito specifiche indicazioni⁴ per lo sviluppo delle pari opportunità nel ciclo di gestione della *performance* e ha definito i caratteri essenziali delle c.d. "*buone prassi*"⁵.

¹ Art. 14, c. 4, lett. h).

² Si veda in tal senso:

- art. 8, c. 1, lett. h), in base al quale il sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa concerne, tra l'altro, il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità;
- art. 9, c. 3, che prevede che "*Nella valutazione di performance individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, paternità e parentale*";
- art. 10, c. 1, lett. b) che stabilisce che nella Relazione sulla performance deve essere evidenziato, tra l'altro, il bilancio di genere realizzato;
- art. 13 che al c. 3 prevede che i componenti della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche siano nominati tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere e al c. 5 che la Commissione medesima favorisca la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative.

³ D.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, recante "*Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*" in particolare l'art. 9.

⁴ Delibera CiVIT n. 22/2011 recante "*Indicazioni relative allo sviluppo dell'ambito delle pari opportunità nel ciclo di gestione della performance*" ove si sottolinea "... la consapevolezza del legislatore della ricchezza implicita delle risorse umane, in cui le differenze di genere possono rappresentare un valore aggiunto, se opportunamente valorizzate, e contribuire al raggiungimento di un miglioramento in termini di efficienza lavorativa".

⁵ Delibera CiVIT n. 22/2011, cit.: "*Più in generale le buone prassi devono caratterizzarsi per la loro capacità di rappresentare soluzioni sostenibili, concrete e durature a problemi comuni. Ad ulteriore chiarimento si può dire che le buone prassi per essere tali devono:*

- risolvere i problemi affrontati;

Ulteriori precisazioni sono altresì contenute nelle Linee guida emanate dalla stessa CiVIT per la predisposizione della Relazione sulla *performance*, con un apposito allegato dedicato alle pari opportunità e al bilancio di genere⁶.

METODOLOGIA OPERATIVA

In linea di continuità con la metodologia adottata negli anni precedenti, questo OIV ha sviluppato il lavoro attraverso:

- la ricognizione delle iniziative attuate, nel periodo 2014-2015, in tema di pari opportunità a livello sia centrale sia territoriale. A tale scopo sono stati richiesti elementi informativi al Segretariato generale⁷;
- l'analisi delle informazioni acquisite, per la quale si è tenuto conto delle indicazioni della delibera CiVIT n. 22/2011;
- l'elaborazione di un documento conclusivo.

L'ATTIVITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE

Il Segretariato generale, anche sulla base degli elementi comunicati dalle Direzioni generali ha illustrato⁸ il complesso di iniziative messe in atto dall'Amministrazione per promuovere le pari opportunità. In particolare, è stata evidenziata la costante attenzione posta sulle attività dirette a favorire la conciliazione della cura familiare e degli impegni professionali, nonché sulla diffusione della cultura di genere.

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

⁶Delibera CiVIT n. 5/2012 recante “*Linee guida ai sensi dell’art. 13, comma 6, lettera b), del D.Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla performance di cui all’art. 10, comma 1, lettera b), dello stesso decreto*”.

⁷Il D.M. 4 novembre 2014 recante “*Attuazione del D.P.C.M. 14 febbraio 2014, n. 121, in materia di uffici dirigenziali non generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*” ha assegnato alla Divisione III del Segretariato generale, tra le altre, anche le attività di “*Coordinamento, in raccordo con le Direzioni generali competenti, delle attività del Ministero sia in materia di promozione delle pari opportunità...*”.

⁸Con note prot. nn. 4714 del 13 giugno 2016 e 9465 del 1° dicembre 2016.

In questo quadro, si inseriscono i lavori del **TAVOLO TECNICO DEI REFERENTI IN MATERIA DI PARI OPPORTUNITÀ**, costituito nel 2013, coordinato dal Segretariato generale e formato dai rappresentanti di tutte le Direzioni generali, cui partecipano, oltre l'OIV, il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG), la Consigliera nazionale di parità e il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici.

Nel biennio 2014-2015, inoltre, sono proseguite le **INIZIATIVE FORMATIVE** curate dalla competente Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio-UPD.

Nel 2014 si è svolto, nella modalità di formazione a cascata, il corso "*Pari opportunità e cambiamento nella Pubblica Amministrazione*" per dirigenti di seconda fascia e per il personale dell'Area terza.

Sono stati organizzati anche corsi diretti ad esaminare argomenti quali il benessere organizzativo, lo sviluppo di rapporti interpersonali collaborativi e la comunicazione tra i dipendenti, nonché l'ottimizzazione dei processi di lavoro⁹.

Per quanto invece riguarda l'**ATTIVITÀ DI COMUNICAZIONE**, nei Piani triennali di azioni positive (PTAP) 2012-2014 e 2014-2016 sono stati inseriti obiettivi finalizzati alla diffusione delle informazioni, attraverso un'apposita sezione del sito intranet istituzionale, e alla promozione della cultura di genere.

È stata evidenziata, inoltre, l'attività degli Uffici relazioni con il pubblico presso le strutture territoriali che, tra l'altro, forniscono informazioni sulle disposizioni relative alle pari opportunità.

Nell'ambito del servizio di *back office* sulla disciplina del rapporto di lavoro, attivato dalla Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali, sono stati trattati anche quesiti riguardanti le disposizioni per lavoratori disabili o con familiari disabili e per la tutela della maternità.

Particolare attenzione è stata poi dedicata alle iniziative dirette a favorire la **CONCILIAZIONE TRA I TEMPI DI VITA E TEMPI DI LAVORO** agevolando l'utilizzo della flessibilità oraria. Si è consolidata, inoltre, la metodologia operativa finalizzata alla partecipazione di tutto l'ufficio alle

⁹Ci si riferisce al corso "*Le dinamiche relazionali e lo sviluppo di rapporti interpersonali collaborativi come strumenti per favorire il benessere, il clima lavorativo e la comunicazione fra dipendenti*", rivolto ai dirigenti di I e II fascia e a quello "*Ottimizzazione dei processi di lavoro alla luce della spending review: organizzazione del lavoro e gestione delle risorse*", rivolto a dirigenti di II fascia e funzionari di Area III.

riunioni e ai processi decisionali, ottenendo positivi risultati in termini di livello di benessere organizzativo e di miglioramento della *performance* individuale¹⁰.

È stata anche avviata un'analisi sulla sperimentazione dello *smart-working* (art. 14 legge n. 124/2015) prendendo in esame, in via preliminare, le migliori prassi attuate nel settore pubblico e in quello privato.

In riferimento al **BILANCIO DI GENERE**, quale strumento di pianificazione e gestione delle politiche di pari opportunità, nell'ambito del Tavolo tecnico, sono state definite apposite Linee guida,¹¹ successivamente aggiornate con un'Appendice,¹² che prevede, tra l'altro, una rilevazione periodica dei dati sui tempi di vita e di lavoro dei dipendenti,¹³ al fine di una programmazione mirata degli interventi e per la successiva valutazione degli esiti.

Nel documento è stata anche definita la struttura del bilancio di genere che dovrà contenere: la descrizione dell'assetto organizzativo dell'amministrazione e l'analisi del personale in un'ottica di genere; l'analisi delle politiche e del loro impatto rispetto ai generi; l'esame degli obiettivi strategici e operativi e delle disposizioni adottate dall'Amministrazione per dare attuazione ai principi di pari opportunità; l'analisi a consuntivo delle spese direttamente e indirettamente connesse al genere; una parte conclusiva con la sintesi dei principali risultati emersi e indicazioni sulle prospettive di miglioramento.

In materia di **IMMIGRAZIONE** è stata svolta attività di promozione per l'inserimento socio-lavorativo dei migranti più vulnerabili, tra cui minori straniere non accompagnate e giovani donne. I dati, forniti dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, evidenziano che al 1° gennaio 2015 in Italia erano presenti regolarmente 5 milioni di stranieri, con un aumento di 50 mila unità rispetto al 2014, di cui il 48,9% donne.

¹⁰L'Amministrazione ha svolto un monitoraggio di questa azione attraverso la somministrazione di un questionario a risposta multipla definito nell'ambito del Tavolo tecnico.

¹¹Le "Linee guida per la redazione del bilancio di genere" sono state definite nell'aprile 2014.

¹²L'Appendice di aggiornamento anno 2015 - Linee guida per la redazione del bilancio di genere è stata definita ad esito della riunione del Tavolo tecnico del 3 dicembre 2015.

¹³Attraverso questionari anonimi "... di rilevazione dei tempi di percorrenza casa/ufficio e ufficio/casa, nonché dei tempi di assistenza e cura da dedicare a bambini, persone disabili, anziani e soggetti colpiti da gravi patologie oncologiche, con segnalazione di eventuali problematiche di conciliazione".

Nel corso del 2015 il tasso di occupazione straniera è cresciuto in misura maggiore rispetto a quello italiano. Marcate differenze tra generi si osservano nel tasso di disoccupazione che diminuisce per gli uomini (-8,2% cittadini comunitari, -4,1% cittadini extracomunitari) ma aumenta per le donne, soprattutto se provenienti da paesi extracomunitari (+16,6% cittadine extracomunitarie, +6,1% cittadine comunitarie). Tra i giovani stranieri che non lavorano, non studiano e non sono in formazione (c.d. NEET) le donne sono in maggioranza,¹⁴ seppure con eccezioni riferite ad alcuni Paesi come Senegal, Tunisia, Filippine, Serbia.

Tra le azioni che hanno avuto ricadute in termini di promozione delle pari opportunità sono state segnalate quelle del progetto pilota “*Inserimento Integrazione Nordsud Inclusione*” (INSIDE), curato da Italia Lavoro S.p.A. e diretto alla messa a punto di un modello di interventi per l’integrazione socio-lavorativa dei titolari di protezione internazionale, con una particolare attenzione alla loro qualificazione. Inoltre, utilizzando la metodologia e gli strumenti definiti nell’ambito di tale progetto, verranno realizzate azioni di politica attiva rivolte a minori stranieri non accompagnati, nella fase di transizione fino al raggiungimento della maggiore età¹⁵.

Nel 2015 si è concluso un intervento diretto alle fasce più vulnerabili di migranti (richiedenti e titolari di protezione internazionale e persone in condizione di disagio occupazionale), sviluppato attraverso tirocini e formazione finalizzata all’inserimento lavorativo.

È stata anche messa in risalto l’utilità che il “*Portale Integrazione Migranti*” riveste per le donne straniere per la possibilità di ottenere informazioni sui vari servizi (es. servizi socio-sanitari, educativi, di integrazione scolastica, di mediazione interculturale) e di consultare un *database* delle Associazioni di migranti, individuando quelle costituite da donne o che si occupano di tematiche di genere. Inoltre, un’apposita sezione del Portale è dedicata alle esperienze sul territorio riguardanti i progetti e le iniziative per l’attuazione del principio di pari opportunità e non discriminazione.

Particolare attenzione è stata posta alle attività svolte nell’ambito del **TERZO SETTORE**, tese a promuovere le pari opportunità e a prevenire ogni forma di discriminazione relativamente ai progetti presentati dalle associazioni di volontariato e di promozione sociale¹⁶. Le proposte

¹⁴In alcune comunità straniere (in particolare quella moldava ed egiziana) ci sono elevate quote di NEET.

¹⁵L’intervento è stato affidato a Italia Lavoro S.p.A. con provvedimento del 29 dicembre 2015 per un importo complessivo di 6.000.000,00 euro; tra i soggetti destinatari rientrano anche i richiedenti e i titolari di protezione internazionale e i giovani migranti che erano entrati in precedenza in Italia come minori non accompagnati.

¹⁶Nelle Linee di indirizzo 2015, per la presentazione dei progetti previsti dalla legge n. 266/1991, sono state inserite, tra gli ambiti delle azioni, “*la non discriminazione e pari opportunità, l’accoglienza e reinserimento sociale di soggetti svantaggiati, anche con riferimento ai migranti, profughi e rifugiati*”; inoltre, tra gli obiettivi di orientamento delle attività dei progetti sono stati previsti anche quelli riferiti al “*sostegno e promozione dei principi di pari opportunità, prevedendo azioni finalizzate alla prevenzione e al superamento di tutte le forme di discriminazione e di intolleranza*” e “*la promozione dell’educazione alla relazione e alla prevenzione ed al contrasto della violenza e della discriminazione di genere, nell’ambito dei programmi scolastici delle scuole di ogni ordine e grado, al fine di sensibilizzare gli studenti e prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di*

progettuali presentate dalle associazioni di volontariato ammesse a finanziamento sono state 6 (su un totale di 75) nel 2014 e 8 (su un totale di 79) nel 2015¹⁷. Quelle proposte dalle associazioni di promozione sociale sono state 23 (su un totale di 60) nel 2014 e 24 (su un totale di 54) nel 2015¹⁸.

Degno di nota è anche il progetto *“La Femme – Lavoro Femminile Mezzogiorno”*,¹⁹ volto all’assistenza tecnica alle Regioni per lo sviluppo di interventi che favoriscano la partecipazione delle donne al lavoro e per il potenziamento dei servizi di cura; alla progettazione a favore di operatori del mercato del lavoro, consulenti e imprese; ad azioni sperimentali di consulenza a favore delle aziende per collegare gli interventi sulla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro al recupero di produttività.

L’Amministrazione ha evidenziato altresì i dati risultanti dall’**ATTIVITÀ DI VIGILANZA IN MATERIA DI PARITÀ E PARI OPPORTUNITÀ**; nel 2014 sono state rilevate 334 violazioni penali riferite alla tutela delle gestanti e delle lavoratrici madri concentrate nei settori del terziario e dell’industria. Nello stesso anno, nel corso di accertamenti in materia di discriminazioni tra generi, sono stati riscontrati 48 illeciti di rilevanza penale, la gran parte dei quali nel settore del terziario.

Nel 2015 sono state 1097 le violazioni amministrative e penali rilevate nel corso dell’attività di vigilanza per la tutela di gestanti e lavoratrici madri e le pari opportunità tra uomini e donne.

Durante il primo semestre del 2016, poi, la Direzione generale per l’attività ispettiva ha effettuato una rilevazione presso gli uffici territoriali che si sono distinti per i risultati dell’attività di accertamento in materia di tutela delle lavoratrici madri e di parità tra generi. A conclusione dell’indagine è emerso che uno degli elementi di orientamento e pianificazione degli accessi ispettivi utilizzato dagli Uffici territoriali è l’esame del rapporto biennale sulla situazione del personale, distinto per genere, predisposto dai datori di lavoro con più di 100 dipendenti (art. 46 d.lgs. n. 196/2006).

genere”. Nelle medesime Linee di indirizzo 2015, per i progetti previsti dalla legge n. 383/2000, tra gli ambiti di intervento è stato individuato anche quello relativo alle pari opportunità e al contrasto di ogni forma di discriminazione.

¹⁷I progetti di cui alla legge n. 383/2000 riguardanti le pari opportunità hanno ricevuto contributi per un importo di € 3.185.910,94 ed € 2.251.396,40 rispettivamente nel 2014 e nel 2015.

¹⁸I progetti di cui alla legge n. 266/1991 riguardanti le pari opportunità hanno ricevuto contributi per un importo di € 148.000,00 nel 2014 e € 195.458,00 nel 2015.

¹⁹Progetto curato da Italia Lavoro S.p.A. e cofinanziato con i Fondi strutturali UE, nell’ambito del *“Programma di azioni per l’inclusione delle donne nel mercato del lavoro - Italia 2020”*.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il quadro di attività, così come sopra esposto, consente di individuare i concreti risultati raggiunti dall'Amministrazione in tema di pari opportunità. Ciò è stato possibile soprattutto attraverso la definizione da parte di quest'ultima di chiare linee programmatiche ed una ben definita impostazione metodologica.

In particolare, alcune delle azioni messe in atto si connotano come buone prassi alla luce dei criteri indicati dalla CiVIT nella delibera n. 22/2011, quali, ad esempio, le iniziative volte a favorire la conciliazione degli impegni di lavoro e della cura familiare.

Si auspica, pertanto, la prosecuzione e il rafforzamento di tali attività, anche in vista del consolidamento dei risultati ottenuti. In tal senso, si rileva anche una propensione delle strutture ministeriali a prendere in esame proposte innovative di organizzazione del lavoro da attuare in via sperimentale.

Sul punto, va altresì sottolineato il rilevante impegno dedicato alla specifica formazione del personale, in linea con la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 23 maggio 2007 e con la delibera CiVIT n. 22/2011.

Va, quindi, proseguita l'attività di aggiornamento dei dipendenti in materia, anche attraverso la diffusione della conoscenza delle esperienze maturate presso altri contesti nazionali o di altri Paesi. Nell'ottica, poi, di una formazione continua e di un fruttuoso *brainstorming*, potrebbe essere utile organizzare all'interno delle singole strutture, momenti di discussione e scambio di informazioni, ad esempio, in occasione di innovazioni normative o della pubblicazione di documenti dell'Unione europea.

Ancora, in ordine alla diffusione delle informazioni sulle pari opportunità, si segnala che potrebbe essere ampliata la sezione dedicata sul sito *intranet* istituzionale con i documenti in materia dell'Unione europea²⁰ e la normativa nazionale più recente, come ad esempio il d.lgs. n. 151/2015 che ha modificato varie disposizioni del Codice delle pari opportunità²¹.

²⁰Nel corso delle riunioni del Tavolo tecnico sono stati spesso esaminati sinteticamente i documenti dell'Unione europea in materia. Si ricordano, a titolo di esempio, le Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea 11 dicembre 2014 "*Gender equality in the EU: the way forward after 2015. Taking stock of 20 years of implementation of the Beijing Platform for action*"; la risoluzione del Parlamento europeo 3 febbraio 2016 su una nuova strategia per l'uguaglianza di genere e diritti della donna in Europa dopo il 2015; le Conclusioni del Consiglio europeo del 16 giugno 2016 sulla parità di genere.

²¹D.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, recante "*Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*". Al riguardo, si ricordano anche: l'articolo 14 "*Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche*" della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*"; il decreto legislativo 15 giugno 2015 n. 80, "*Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9 della legge 10 dicembre 2014, n. 183*".

Inoltre, l'elenco dei *link* utili potrebbe essere arricchito con ulteriori collegamenti, quali, ad esempio, il *Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities e Women Watch* (fonte ONU).

Infine, va evidenziato che l'Amministrazione ha, nel tempo e in modo graduale, approfondito la tematica dell'attuazione del bilancio di genere, nonostante la complessità e la carenza di indicazioni uniformi e il limitato numero di esperienze realizzate da prendere a riferimento secondo una metodologia di *benchmarking*. In proposito, si richiama l'articolo 38-*septies* della legge n. 196/2009, introdotto dal d.lgs. n. 90/2016, circa la sperimentale adozione di un bilancio di genere²², la Risoluzione del Parlamento europeo 8 ottobre 2015²³, che ne prevede l'applicazione da parte degli Stati membri, nonché l'invito della Commissione europea a favorire lo scambio di migliori pratiche su questo tema.

Dunque, alla luce di quanto sopra descritto, questo Organismo apprezza l'effettivo impegno finora profuso dall'Amministrazione per la realizzazione del bilancio di genere e auspica nel contempo una sua concreta attuazione in tempi brevi.

Roma, 20 dicembre 2016

IL TITOLARE
f.to Eugenio Madeo

²²D.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, art. 9, c. 1: "*Articolo 38-septies (Bilancio di genere): Il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, avvia un'apposita sperimentazione dell'adozione di un bilancio di genere, per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito, per determinare una valutazione del diverso impatto delle politiche di bilancio sul genere*".

²³Sull'applicazione della direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.