Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

D'INTESA CON IL MINISTRO PER LE PARI OPPORTUNITA'

RELAZIONE AL PARLAMENTO AI SENSI DELL'ART. 4, COMMA 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 196/2000

BIENNIO 2000 – 2002

Il decreto legislativo 23 maggio 2000, n.196 contenente la "disciplina dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive" ha dato attuazione alla delega , conferita al Governo dall'art. 47 della legge 17 maggio 1999, n. 144, al fine di rafforzare gli strumenti volti a promuovere l'occupazione femminile, a prevenire e contrastare le discriminazioni di genere nei luoghi di lavoro, a ridefinire e potenziare le funzioni, il regime giuridico e le dotazioni strumentali dei/delle consiglieri/e di parità, nonché, a migliorare l'efficienza delle azioni positive di cui alla legge 10 aprile 1991 n. 125.

Già in occasione della indagine conoscitiva, svolta tra il 1994 e il 1995, dalla Commissione Lavoro del Senato, era stata evidenziata la necessità di procedere ad una revisione della legge 125, soprattutto riguardo ai

mezzi messi a disposizione per l'effettiva attuazione della legge medesima.

L'intervento normativo operato dal decreto legislativo n. 196/2000 rappresenta quindi il completamento, non solo sotto il profilo strumentale, del quadro relativo alla disciplina di tutela contro le discriminazioni di genere, di promozione di pari opportunità nel lavoro e di promozione di azioni positive.

In occasione della presentazione al Parlamento della relazione del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, d'intesa con il Ministro per le Pari Opportunità - ai sensi del comma 6 , art. 4 del decreto legislativo 196/2000 – è stato possibile effettuare una prima verifica sullo stato d'attuazione della disciplina di riforma e sugli effetti dell'applicazione della stessa.

Nella stesura della presente relazione, si è tenuto conto anche delle informazioni riportate nel Rapporto annuale che la Consigliera nazionale di parità effettua ai sensi del comma 5 dello stesso articolo nonché delle indicazioni fornite dal Comitato Nazionale di Parità.

❖

Il decreto legislativo di cui trattasi ha introdotto numerose e importanti novità rispetto alla precedente disciplina.

In particolare l'art. 1 del decreto legislativo n. 196/2000 nel disporre che le consigliere ed i consiglieri di parità nazionali, regionali e provinciali sono nominati con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità, prevede che per ogni consigliera o consigliere venga nominato un supplente. Tale previsione ha risolto il problema, più volte rilevato in passato, della necessità della figura del/della consigliere/a supplente .

Altra importante novità, introdotta dalla legge, riguarda la durata del mandato, fissato in quattro anni, che ha costituito uno dei punti più critici della precedente normativa che non aveva previsto nulla al riguardo.

Ai sensi del comma 1 del suddetto articolo 1, la nomina dei/delle consiglieri/e regionali e provinciali , effettivi/e e supplenti, avviene su designazione degli organi,a tal fine individuati, dalle regioni e dalle province.

Pertanto, pur essendo rimasto in capo al Ministro del Lavoro - di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità - il potere di nomina, la normativa evidenzia l' autonomia degli enti locali, regioni e province, relativamente alla scelta delle procedure da seguire ai fini della individuazione delle candidate, alla designazione delle stesse, nonché, alla identificazione dell'organismo dell'ente territoriale che effettua la designazione.

L'innovazione sta nel fatto che la norma ha attribuito alle province, (in precedenza erano solo le Regioni incaricate ad effettuare le designazioni), il diritto di designare la/il consigliera/e del relativo territorio.

Con riferimento all'applicazione della legge, nella prima fase di attuazione sono emersi dei dubbi interpretativi – soprattutto riguardo alle nuove procedure di designazione - per la soluzione dei quali, sia il Ministero del Lavoro che l'Ufficio della Consigliera Nazionale di Parità sono stati più volte interpellati.

Ulteriore novità introdotta dal comma 2, dell'articolo 1 del decreto riguarda la specificazione dei requisiti necessari per rivestire la carica di consigliera/e di parità. In proposito, considerato che i/le consigliere/a di parità , nell'esercizio della propria funzione, sono pubblici ufficiali, che con l'articolo 3 del decreto legislativo sono stati ampliati compiti, funzioni e partecipazione agli organismi territoriali competenti in materia di lavoro, è stato necessario stabilire che la carica di Consigliere di parità debba essere rivestita da "persone in possesso di requisiti di specifica competenza

ed esperienza pluriennale in materia di lavoro femminile, di normativa sulla parità e pari opportunità, nonché di mercato del lavoro".

Per garantire un quadro omogeneo su tutto il territorio nazionale circa la professionalità e la preparazione tecnica di tutte le/i consigliere/i è stato previsto che, in sede di prima applicazione, si sarebbe dovuto procedere al rinnovo di tutte le cariche di consigliera/e entro il 31 dicembre 2000.

La Direzione Generale competente si è tempestivamente attivata al fine di impartire, a tutti gli enti territoriali interessati, le prime disposizioni necessarie per l'attuazione della legge.

In particolare sono state predisposte due circolari informative, con le quali oltre a richiamare l'attenzione sulla necessità di procedere alle designazioni delle/dei rispettive/i consigliere/i entro i termini previsti dalla legge, venivano forniti alcuni chiarimenti in merito alle procedure da adottare,ferma restando l'autonomia di

ciascun ente, circa la scelta delle procedure da seguire per la raccolta delle candidature e la scelta dell'organismo cui affidare il compito della designazione.

Purtuttavia, stante l'assoluta novità delle disposizioni del decreto, l'emanazione delle circolari non è stata di per se sufficiente a garantire una puntuale e tempestiva applicazione delle norme nei termini previsti.

Ed infatti, nonostante il decreto prevedesse che la nomina delle/i consigliere/i avrebbe dovuto essere completata - su tutto il territorio nazionale - entro il 31 dicembre 2000, le prime designazioni da parte degli enti territoriali sono pervenute soltanto nei primi mesi del 2001.

Successivamente, è stata svolta una intensa attività di consulenza, sia a livello formale che per le vie brevi, con tutte le regioni e le province relativamente alle procedure da seguire per le designazioni nonché alla documentazione necessaria.

In molti casi, quest'ultima è risultata incompleta anche sotto il profilo dell'iter procedurale seguito dall'ente per la designazione, ovvero, inadeguata a dimostrare il possesso dei requisiti soggettivi delle designate.

In particolare sono emerse incertezze, da parte degli enti territoriali, nell'acquisizione del parere preventivo delle competenti Commissioni tripartite- obbligatorio ai sensi del comma 1 art. 2 del dlgs n. 196/2000- sia con riferimento alle modalità che alla natura dello stesso.

La Direzione Generale competente ha, pertanto, svolto un attento lavoro istruttorio finalizzato alla verifica di congruità della documentazione pervenuta con le disposizioni di legge e all'accertamento del possesso dei requisiti soggettivi delle candidate e dei candidati designate/i.

Sempre ai fini del completamento dell'iter procedurale, prima della stesura definitiva dei singoli decreti e della relativa pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, si è proceduto all'acquisizione del concerto del Ministro per le Pari Opportunità .

Allo stato risultano nominate le/i consigliere/i di parità di 13 regioni e di 76 province.

Al fine di garantire la continuità della presenza delle/dei consigliere/i di parità, su tutto il territorio nazionale, il decreto legislativo ha introdotto altre due importanti novità: la possibilità per le/i consigliere/i in carica di svolgere il proprio mandato in regime di proroga fino alla nomina successiva e l'attribuzione del potere di surroga al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità, nei casi di mancata designazione da parte degli enti territoriali o in assenza dei requisiti, richiesti dalla legge, per ricoprire la carica.

Al momento dell'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'art. 9 del dlgs n. 196/2000, di cui si riferirà più avanti, è stato ritenuto opportuno ricorrere all'attuazione di quanto previsto nel comma 4 articolo 2 del decreto, per

garantire la presenza delle consigliere di parità anche laddove gli enti non hanno ottemperato alle disposizioni di legge.

Ed infatti, l'assegnazione del fondo alle regioni e, successivamente alle province, è subordinata (trattandosi di risorse destinate allo svolgimento dell'attività delle/dei consigliere/i) all'effettiva istituzione della figura della/del consigliera/e di parità nel relativo territorio ai sensi del dlgs di cui trattasi.

Pertanto, per procedere al completamento delle nomine secondo criteri oggettivi e trasparenti, è stato predisposto, di concerto con il Ministro per le pari Opportunità , un bando-decreto per la raccolta delle candidature per rivestire la carica nelle regioni e nelle province interessate. Il bando sarà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Infine, sempre in merito all' attuazione delle norme riguardanti le procedure di nomina delle/dei consigliere/i di parità, la Direzione Generale per l'Impiego è stata impegnata per la ricognizione e lo studio delle peculiarità presenti nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome .

Per la nomina delle rispettive consigliere, in passato, detti enti hanno adottato diverse prassi applicative, nonché difformi, da quelle seguite dalle regioni a statuto ordinario.

La nuova disciplina, all'art. 10 comma 4, stabilisce che "le disposizioni del presente decreto trovano piena ed immediata applicazione nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome" fino alla emanazione di rispettive norme di adeguamento della legislazione regionale ai principi del decreto legislativo n. 196/2000 con le modalità previste dai rispettivi statuti.

❖

Le disposizioni più efficaci per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge sono quelle contenute negli articoli 5 e 9 del decreto.

In particolare l'art. 5 del dlgs n. 196/2000 prevede che l'Ufficio delle consigliere e dei consiglieri nazionali, regionali e provinciali sia ubicato rispettivamente presso il Ministero del Lavoro, le regioni e le province. Detti uffici sono funzionalmente autonomi, dotati di personale, strutture e strumentazioni necessarie per lo svolgimento dell'attività, forniti dagli enti di riferimento.

Al fine di definire le modalità di organizzazione e funzionamento dei medesimi uffici, nonché gli indirizzi generali per l'espletamento dei compiti assegnati dalla legge alle/ai consigliere/i, il comma 2 del suddetto art. 5, prevede la stipula di una Convenzione quadro tra il Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità, e la Conferenza Unificata.

Successivamente è prevista la stipula di altrettante convenzioni con gli enti territoriali nel cui ambito operano le/i consigliere/i di parità.

La predisposizione della Convenzione quadro è stata affidata ad un gruppo di lavoro costituito ad hoc presso il Ministero del lavoro che ha effettuato un approfondito studio in merito. Il testo elaborato è stato successivamente esaminato in sede tecnica di confronto prima della definitiva stipula con la Conferenza unificata. Questa fase di confronto ha richiesto un lungo lavoro di concertazione tra le parti (Ministero del Lavoro, Dipartimento per le Pari Opportunità, rappresentanti di Regioni, Province e Comuni). L'accordo è stato definitivamente stipulato il 22 novembre 2001.

Sulla base dei contenuti della suddetta Convenzione è stato predisposto uno schema di convenzione territoriale sul quale, nella preliminare sede tecnica di confronto con il Coordinamento delle Regioni e l'Unione Province Italiane, è stato raggiunto un'intesa di massima. Il relativo schema è stato inviato a tutti gli enti interessati che, prima della stipula definitiva,

potranno apportare delle integrazioni al fine di renderlo più rispondente alle esigenze specifiche del territorio.

Le convenzioni territoriali rappresentano uno strumento utile a garantire l'efficacia dell'attività degli uffici delle consigliere di parità perché in questa sede vengono definite, in modo specifico, la composizione e l'ubicazione degli Uffici, la dotazione strumentale e le linee guida per lo svolgimento dell'attività istituzionale.

❖

L'art. 9 del decreto legislativo di cui trattasi istituisce il Fondo nazionale per l'attività delle Consigliere di parità, pari a circa 9 milioni di euro annui, che costituisce uno strumento indispensabile per lo svolgimento dell'attività istituzionale delle/de consigliere/i, le/i quali, fino all'istituzione dello stesso non disponevano di alcuna risorsa finanziaria.

Ed infatti, un altro punto di maggiore criticità riscontrati nella prassi applicativa della normativa previgente consisteva proprio nel fatto che, da un lato, la disciplina metteva a disposizione strumenti giuridici per prevenire e combattere le discriminazioni di genere (quali ad esempio la possibilità per le consigliere di agire in giudizio o di intervenire nei giudizi eventualmente promossi dalle lavoratrici e di promuovere ogni utile iniziativa volta al conseguimento delle pari opportunità), dall'altro lato, invece, non era stata prevista alcuna risorsa finanziaria per la realizzazione effettiva dei suddetti scopi e per la remunerazione dell'attività svolta dalle consigliere stesse.

Il Fondo, come previsto dall' art. 47, della legge n.144/99, è alimentato annualmente in eguale misura dal Ministero del Lavoro e delle Politiche

Sociali con risorse nell'ambito delle disponibilità del Fondo per l'occupazione, nonché, dal Dipartimento per le Pari Opportunità.

Il Fondo, come già si è detto, è destinato a finanziare le spese relative all'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità nazionali, regionali e provinciali, alle azioni in giudizio promosse o sostenute dagli stessi, al pagamento di compensi, indennità, rimborsi e remunerazione dei permessi, nonché, alle spese per il funzionamento e le attività della Rete nazionale. E' destinato inoltre alla corresponsione dei compensi per gli esperti eventualmente nominati e per gli eventuali oneri derivanti dalle Convenzioni quadro di cui si è precedentemente riferito.

Le risorse finanziarie stanziate sono ripartite annualmente con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità, per il 30% all'Ufficio della Consigliera Nazionale di Parità, e per il 70% alle Regioni che, a loro volta, provvedono al successivo riparto nei confronti delle rispettive Province alla stregua di criteri concordati.

Tali risorse possono essere anche integrate con fondi propri delle regioni e delle province.

Una Commissione interministeriale, istituita presso il Ministero del Lavoro, ha il compito di elaborare, sempre annualmente, la proposta di riparto delle risorse stanziate al fine della assegnazione, in termini di legge, della quota del 70% alle Regioni, nonché di approvare i progetti e i programmi della rete nazionale delle consigliere di parità.

L'iter procedurale di costituzione della Commissione Interministeriale, conclusosi con il Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del 21 febbraio 2001, ha richiesto tempi di esecuzione piuttosto lunghi essendo interessate, quali componenti della stessa Commissione, diverse Amministrazioni dello Stato.

Solo nel mese di gennaio 2001 sono state completate le nomine e immediatamente dopo si è reso necessario procedere alla sostituzione di alcuni componenti onde l'inizio effettivo dei lavori della Commissione è stato ulteriormente procrastinato.

Comunque, con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità, sentita la Conferenza Unificata del 24 gennaio 2002, pubblicato sulla gazzetta ufficiale il 18 aprile 2002 sono state ripartite le risorse del Fondo per gli esercizi finanziari 1999 e 2000.

Con riferimento all'attività della Commissione è opportuno evidenziare che la legge fornisce, relativamente alla proposta di riparto, solo alcune indicazioni di massima circa i criteri da adottare.

E cioè stabilisce che, nella predisposizione del suddetto piano di riparto, si adottino parametri oggettivi che tengano conto del numero dei consiglieri di parità provinciali, di indicatori che considerino i differenziali demografici ed occupazionali di genere e territoriali, nonché, la capacità di spesa dimostrata negli esercizi finanziari precedenti.

Pertanto, nei primi mesi di attività la Commissione è stata impegnata nello studio della individuazione di indicatori che rispecchiassero le singole realtà regionali ai fini di una equa ed oggettiva distribuzione delle risorse.

Per la elaborazione della proposta di riparto è stato preso in considerazione il numero delle province presenti in ciascun regione, la distribuzione percentuale delle donne in età lavorativa, la distribuzione percentuale delle donne in cerca di occupazione e la distribuzione percentuale delle donne occupate.

Trattandosi della predisposizione del primo piano di riparto non è stato, ovviamente, presa in esame la capacità di spesa dimostrata negli esercizi precedenti.

Si evidenzia, tuttavia, una anomalia riscontrata nell'applicazione pratica della norma che ha creato anche difficoltà di carattere amministrativo - contabile nell'utilizzo delle risorse del Fondo.

E cioè, nonostante le risorse finanziarie del Fondo siano state disponibili nel bilancio dello Stato a partire dall'esercizio finanziario 1999, il dlgs che ne disciplina modalità e criteri per l'utilizzo è stato emanato l'anno successivo, e precisamente in data 23 maggio 2000.

Alla luce delle considerazioni esposte, risulta evidente come, allo stato, non sia stato possibile effettuare una, sia pure sommaria, verifica delle attività svolte attraverso l'utilizzo dei fondi, tenuto conto che solo dall'aprile scorso sono giuridicamente e tecnicamente disponibili.

Pertanto, il Ministero procederà, nei successivi mesi, ad una attenta attività di monitoraggio.

Attualmente, la Commissione ha, altresì, provveduto alla elaborazione della proposta di riparto delle risorse finanziarie relative all'esercizio 2001, adottando gli stessi parametri utilizzati in precedenza, l' iter procedurale del decreto di assegnazione è in via di definizione .

Nel frattempo, la Direzione Generale competente ha provveduto a trasferire le risorse ripartire don D.M. 24 gennaio 2002 alle regioni nelle quali risultano nominate le/i consigliere/i di parità ai sensi del dlgs 196/2000.

Per le altre regioni, si procederà al trasferimento delle medesime risorse successivamente al completamento delle procedure di nomina diretta - prevista dall'art. 2, comma 4- attualmente in corso, di cui si è già riferito in precedenza.

Sempre in merito all'utilizzo ed alla destinazione del Fondo di funzionamento, l'art. 6 del Decreto legislativo n. 196/2000 disciplina le modalità di utilizzo dei permessi spettanti alle consigliere di parità per l'attività effettivamente svolta, e la relativa remunerazione .

Al riguardo, è opportuno sottolineare che è stato predisposto ed è in via di definizione il decreto interministeriale di riparto del Fondo per le risorse del 2001 che stabilisce, altresì, il regime dei permessi e la relativa indennità delle Consigliere secondo le diverse fattispecie stabilite nei commi 3,4 e 5 del citato art. 6.

❖

A questo punto, è appena il caso di richiamare, brevemente, quelle che sono le funzioni ed i compiti specificamente attribuiti dalla legge alle consigliere, con particolare riferimento alle novità introdotte dalla stessa.

La figura della/del consigliera/e di parità appare strategica ai fini dell'attuazione degli obiettivi fissati dalla legge, in virtù della sua presenza territoriale, infatti a livello nazionale, regionale e provinciale si occupa tanto di funzioni di promozione di pari opportunità , nell'ambito del territorio di competenza , quanto di funzioni di garanzia del rispetto della normativa contro le discriminazioni; i relativi compiti e funzioni sono specificati nell'art. 3 del dlgs 196.

Con riferimento al profilo funzionale, le/i consigliere/i di parità perseguono le finalità previste dalla legge attraverso la rilevazione di situazioni di squilibrio di genere, la promozione di azioni positive, anche tramite l'individuazione di risorse comunitarie, nazionali e locali, la promozione della coerenza della programmazione delle politiche di sviluppo territoriale rispetto agli indirizzi comunitari, nazionali e regionali in materia.

Rientrano, altresì, tra le nuove competenze attribuite il sostegno delle politiche attive del lavoro, comprese quelle formative, la promozione di pari opportunità da parte di soggetti pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro, la collaborazione con le Direzioni Regionali e Provinciali del lavoro per rilevare in modo più efficace le situazioni di violazione della normativa antidiscriminatoria, la diffusione e la conoscenza di buone prassi; la verifica

dei risultati conseguiti mediante la realizzazione dei progetti di azioni positive di cui alla legge n. 125/91.

Sempre con riferimento all'ampliamento, operato dalla nuova disciplina, delle funzioni delle/dei consigliere/i, sono state introdotte modifiche sostanziali allo strumento (già previsto dall'art. 4 della legge n. 125/91) dell'azione in giudizio nei casi di rilevata discriminazione di genere. Le modifiche principali riguardano sia la possibilità di utilizzare le risorse del Fondo di cui all'art. 9 dlgs n. 196/2000 per il sostegno di tali azioni, che le procedure giuridiche per intraprenderle.

Un ulteriore strumento, previsto dalla legge, al fine di rafforzare le funzioni delle consigliere e dei consiglieri di parità, e di accrescere l'efficacia della loro azione, di consentire lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi, è l'istituzione della Rete nazionale dei consiglieri e delle consigliere di parità, che è coordinata dalla consigliera o dal consigliere nazionale di parità.

Tale organismo si è riunito per la prima volta il 7 maggio 2002, nella riunione di insediamento la Rete ha elaborato la proposta di programma per l'attività del 2° semestre 2002. Tale programma dovrà essere approvato dalla Commissione interministeriale di gestione del Fondo, di cui si è già parlato.

Tra le iniziative più significative del programma rientra, tra l'altro, la creazione di un collegamento telematico tra tutte le/i consigliere/i di parità; l'istituzione di gruppi di lavoro finalizzati all'approfondimento ed allo studio di tematiche inerenti l'attività istituzionale delle/ei consigliere/i; la creazione di uno specifico sito internet e la predisposizione di una campagna informativa attraverso tutti i mezzi di informazione.

❖

Per completare il quadro relativo alle novità introdotte dal decreto legislativo in oggetto si evidenziano quelle relative alle azioni positive. Le

innovazioni sono finalizzate alla razionalizzazione ed al miglioramento dell'efficienza delle azioni positive finanziate ai sensi della legge n. 125/91. In particolare attraverso l'ampliamento dei soggetti destinatari dei finanziamenti pubblici e attraverso la semplificazione delle procedure di ammissione ai finanziamenti medesimi.

Quanto alle azioni positive, più in generale, l'art. 7 del D.Lgs n. 196/2000 ha rafforzato l'obbligo, già esistente, per le pubbliche amministrazioni di predisporre piani triennali di azioni positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la piena realizzazione di pari opportunità nel lavoro tra uomini e donne.

❖

Con riferimento alle altre tipologie di azioni positive per la realizzazione della parità sostanziale tra i sessi e più in particolare per l'attuazione delle politiche di mainstreaming al fine di ridurre, conformemente agli indirizzi comunitari, il divario occupazionale di genere ancora piuttosto elevato si richiamano le disposizioni di cui alla legge l. n.53/2000, meglio conosciuta come legge sui congedi parentali.

La legge 8 marzo 2000 n. 53 reca *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*, e si inserisce nella più generale normativa sulle pari opportunità in quanto è finalizzata, tra l'altro, a consentire ai genitori una reale distribuzione dei compiti di cura dei figli, con un sistema di tutele molto più ampio di quello previsto dalle precedenti norme che rende effettivamente possibile la conciliazione del tempo tra lavoro e famiglia.

La legge di cui trattasi prevede dei vantaggi notevoli non solo, com'è ovvio, per le donne ed in particolare le lavoratrici madri, ma anche per i lavoratori padri a favore dei quali viene riconosciuto il diritto e concessa la