

# AZIONI POSITIVE E LAVORO PUBBLICO

Daniela Pazienza con la collaborazione di Angela Fiore

*Alle giovani generazioni  
costruendo per loro un mondo migliore*

## Indice

Introduzione.....	1
Le azioni positive.....	2
La parità e l'uguaglianza di genere nella storia.....	2
La parità e l'uguaglianza: diritti universali.....	5
Le azioni positive nell'ordinamento europeo.....	6
In Italia: dal riconoscimento del principio di uguaglianza alle azioni positive.....	7
Le condizioni di lavoro: il benessere organizzativo.....	9
Le azioni positive nel rapporto di lavoro: la relazioni sindacali.....	10
Note.....	11
Bibliografia.....	12
Sitografia.....	12

## Introduzione

Le condizioni di lavoro influiscono sulla qualità della vita delle persone.

Le dimensioni che riguardano il benessere lavorativo e la salute sono oramai considerati fattori fondamentali per rispondere ai bisogni dei lavoratori e delle lavoratrici e rappresentano valore aggiunto alle attività lavorative.

Promuovere misure che agiscano in questa direzione è una risposta ai bisogni degli individui, del lavoro, della società.

L'approfondimento di questo studio è rivolto proprio a queste misure, nello specifico le azioni positive, che riguardano il lavoro, cercando di ripercorrere il percorso storico, sociale, giuridico di quelle forme di tutela che hanno portato alle pari opportunità, alla conciliazione di vita lavorativa e vita familiare, alla rimozione degli ostacoli di discriminazione.

Conclude questo lavoro il richiamo alla partecipazione diretta dei lavoratori e delle lavoratrici a questo processo di cambiamento e miglioramento delle condizioni lavorative attraverso il confronto nel contesto delle relazioni sindacali.

## **Le azioni positive**

Le azioni positive sono particolari iniziative volte a garantire pari dignità sociale e uguaglianza a tutti i cittadini e vengono promosse dalle istituzioni, dai sindacati, dai datori di lavoro, dalle Consigliere e dai Consiglieri di parità a tutti i livelli, dai Comitati unici di garanzia, dalle Consigliere e dai Consiglieri di fiducia. Garantire a tutti le stesse opportunità da cui partire o per arrivare allo stesso risultato, compensando gli svantaggi di base di particolari categorie di persone rispetto ad altre, significa rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che ne impediscono la realizzazione.

La parità e l'uguaglianza degli uomini e delle donne nella vita pubblica richiede ancora lo sviluppo di strumenti e ruoli che favoriscano l'eliminazione della disparità nella formazione professionale, nel lavoro per l'accesso, nella qualificazione e nell'avanzamento di carriera, nella promozione dell'inserimento delle donne nei settori professionali e nei livelli nei quali sono sottorappresentate, nella valorizzazione del contenuto professionale delle mansioni a più forte presenza femminile, nella promozione delle misure che riequilibrino le responsabilità familiari e professionali tra i due sessi. In altre parole, la valorizzazione delle differenze.

Le azioni positive combattono le forme di discriminazioni dirette e indirette ovvero disposizioni, prassi, comportamenti, criteri uniformi che incidono diversamente sui lavoratori e sulle lavoratrici non permettendo di realizzare pienamente ambiente e condizioni di lavoro favorevoli a tutti e non solo riguardo al genere.

Creare ambiente e condizioni di lavoro favorevoli per tutti, secondo l'Unione Europea vuol dire trovare riscontro delle norme dell'*acquis* comunitario in materia di politiche sociali a cui gli Stati membri aderiscono e hanno competenza di definire e attuare.

Il principio di eguaglianza tra i cittadini sancito dalla nostra Costituzione, si sta muovendo nella sua applicazione sostanziale e vede il legislatore impegnato alla concretizzazione del principio della parità giuridica e retribuita, delle pari opportunità e responsabilità delle donne e degli uomini.

## **La parità e l'uguaglianza di genere nella storia**

Il contesto storico sociale e culturale è lo sfondo su cui ogni tappa evolutiva del diritto, anche nella ricerca dell'uguaglianza di genere, si è mossa.

La storia ci ha consegnato donne particolarmente coraggiose, sicuramente più avanti dei "loro tempi", che sono riuscite ad affermare la loro emancipazione con la ricerca di una sempre maggiore partecipazione alla vita pubblica, caratterizzando il processo sociale e culturale ancora in atto.

Nella storia passata, la mancanza di uno *status* della donna, riconosciuto giuridicamente rilevante come autonomo ma solo in funzione e a tutela dell'uomo, ha avvolto nel silenzio il mondo femminile.

Nella storia passata, scritta soprattutto dagli uomini si possono trovare delle parole, dei fatti, degli stralci, delle immagini della quotidianità da cui rilevare elementi e informazioni sulla vita

delle donne. Ma ci sono state donne che sono riuscite ad accedere, anche se con difficoltà, alla letteratura, alla poesia, alla pittura, alla filosofia, alla musica... lasciando testimonianza di sé con la loro voce e il loro sguardo del mondo.

La donna della preistoria restava nelle caverne dedita alla procreazione e all'accudimento dei figli ma si dedicava all'agricoltura raccogliendo semi, frutta, radici, spesso oggetto di culto legato alla fecondità. Nelle civiltà antiche mesopotamiche, invece, aveva un ruolo importante nella società.

La storia antica romana e greca riconosce alla donna la differenza naturale legata al sesso e dipendeva dall'uomo, padre e marito. La donna romana era la cultrice del "fuoco domestico", madre e moglie esemplare ed educava i figli maschi come bravi cittadini; la donna greca, era ritenuta utile alla *polis* per la sola funzione riproduttiva e quindi esclusa completamente dal ruolo educativo dei figli. Entrambe, comunque, sottoposte per tutta la vita alla tutela dell'uomo. Eccezioni a queste concezioni e condizioni nel mondo antico greco e romano, erano quelle della donna spartana e della donna etrusca che potevano partecipare legittimamente alla vita pubblica.

Un passo avanti ci fu durante l'Impero Romano per la rilevanza di interesse pubblico dell'istituto del matrimonio, del divorzio e della dote, segnando una svolta significativa a favore delle donne con la *Lex Iulia de adulteriis* che introduceva limitazioni delle facoltà del marito sul patrimonio della moglie. L'istituto della dote, istituto antichissimo con differenti finalità e vincoli nelle epoche e nei popoli, è sopravvissuto fino al 1975 nel nostro codice civile.

Debole non solo fisicamente ma anche moralmente era considerata anche la donna del Medioevo, sottomessa con umiltà e dedizione all'uomo che la riteneva inferiore e importante per la funzione riproduttiva e da cui riceveva protezione. Era relegata nelle mura domestiche, unico luogo ritenuto adatto a lei. Il matrimonio, quindi, era centrale nella vita della donna e per la famiglia. Diversamente potevano essere destinate alla vita monastica. La condizione sociale a cui appartenevano riservava loro condizioni di vita diverse. Le donne nobili conducevano una vita migliore rispetto alle donne umili ma, con l'avvento delle prime città e la nascita della borghesia, tutte le donne da qualsiasi condizione sociale provenissero, intraprendono i lavori artigianali, la produzione alimentare e il commercio. Le donne nobili spesso finanziavano queste attività. La nascita delle corporazioni nelle città medioevali che riuniva le categorie dei mestieri ammetteva la partecipazione anche delle donne. Una partecipazione che, nelle epoche successive e fino all'età moderna, tenderà sempre di più alla loro esclusione continuando però a permettere loro di svolgere le attività lavorative, anche se con delle differenze tra le città europee.

Nel Rinascimento le donne cominciano ad occupare di più la scena pubblica, accedendo all'istruzione anche se in misura minore rispetto all'uomo: condizioni riservate soprattutto a quelle donne che per discendenza appartenevano alla nobiltà.

Nei secoli successivi, gli avvenimenti economici, politici e culturali trasformeranno la relazione tra la donna e l'uomo. La donna, sia nobile che di umile appartenenza, cercherà di superare obblighi e divieti a cui è sottoposta attraversando i confini del sapere e della partecipazione alla vita pubblica.

Già nel '700 e soprattutto a partire dalla seconda metà dell'800 la scena pubblica vede la presenza sempre più numerosa delle donne nella storia, segnando il processo di

modernizzazione anche del nostro Paese. Una presenza di donne note e meno note appartenenti a diverse classi sociali, che le ha portate tutte anche ad abbandonare ruoli tradizionali e trovarne o forse inventarne di nuovi, con nuove condizioni di vita pubblica e privata.

Tra le donne italiane, artiste, scrittrici, scienziate, insegnanti, atlete... , provenienti da tutte le classi sociali, che con la loro dedizione e capacità di organizzazione hanno contribuito nel campo lavorativo, sociale, educativo e assistenziale al passaggio alla modernità possiamo ricordarne alcune, ma l'elenco dovrebbe essere lunghissimo: Matilde Serao (1856-1927) prima donna italiana a fondare e dirigere un quotidiano; Teresa Filigangeri (1826-1903) con il consenso del marito, nel 1879, impiega la sua dote per la costruzione di un ospedale dedicato alle malattie infantili; Maria Montessori (1870-1952) prima donna medico in Italia e grande pedagoga; Lidia Poet (1855-1949) prima donna laureata in giurisprudenza in Italia e prima donna in Italia ad entrare nell'Ordine degli Avvocati; Emma Carelli (1877-1928) cantante lirica e prima donna a gestire un teatro italiano; Grazia Deledda (1871-1936) scrittrice verista italiana, premio Nobel nel 1926 per la letteratura; Luisa Spagnoli (1877-1935) grande imprenditrice impegnata anche socialmente alla costruzione di strutture sociali, come gli asili nido, per migliorare le condizioni di vita dei lavoratori e delle lavoratrici.

Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento il dibattito sorto sull'emancipazione della donna, sul diritto di voto femminile e dove anche il lavoro rappresentava già un fondamento di eguaglianza sociale, di dignità e di libertà aveva preparato il terreno per la previsione dei diritti delle donne nella nostra Costituzione, di cui le donne Costituenti furono protagoniste attivissime.

La disuguaglianza di retribuzione tra uomini e donne emergeva già dalla fine della prima guerra mondiale, perché durante il conflitto le donne avevano sostituito in molti lavori gli uomini impegnati al fronte che, una volta tornati, hanno ripreso i loro posti e ruoli nella società e nel lavoro. Sebbene molte donne rientrarono nel ruolo di cura delle famiglie o nel sociale, come le crocerossine, altre proseguirono a svolgere lavori per lo più riservati alle donne come quello delle contadine e delle operaie.

La differenza dei lavori che potevano svolgere le donne in quegli anni e la presenza nella vita pubblica erano guidate, in qualche modo, dal tipo di educazione che ricevevano, dagli studi a cui avevano potuto accedere, dalla classe sociale di appartenenza. Ma, il cambiamento era comunque iniziato, seppure timidamente e ancora lontano dall'idea e dalla realizzazione di lavori e professioni che possono svolgere anche le donne. Un cambiamento che vedeva donne impegnate a richiedere una sempre maggiore volontà di essere presenti nella vita pubblica.

Le prime forme di tutela delle donne lavoratrici ponevano il loro lavoro sullo stesso piano del lavoro dei minori, considerandoli tutti come mezza forza lavoro: la donna era tutelata più come madre che come lavoratrice, nella sua funzione biologica, riconoscendo e garantendo le necessità delle gestanti e delle puerpere.

Una prima legge a favore delle donne lavoratrici, a tutela della salute, era stata prevista nel 1902 con la n. 242 introducendo misure veramente minime, come il divieto al lavoro sotterraneo, la previsione di 12 ore come limite massimo di lavoro con due ore di riposo giornaliero, il divieto del lavoro notturno solo per le minorenni e il divieto di adibire al lavoro le puerpere prima di

un mese dal parto; più tardi, con la legge n. 653<sup>(1)</sup> del 1934 furono introdotte misure per la protezione durante la gravidanza e il puerperio delle operaie e delle impiegate.

Tutele importanti “spinte” soprattutto dalle donne per avere parità di diritti con gli uomini nel lavoro e nella famiglia e nella società.

Nel tempo, è anche attraverso la comunicazione che si può seguire la partecipazione attiva delle donne alla vita pubblica. Parole come avvocata, poetessa, imprenditrice, sindaca, ministra, funzionaria, stanno entrando nella comunicazione caratterizzando il processo di cambiamento in atto, cercando di affermarsi nel nostro Paese e diventando espressione di cultura della nostra lingua. Un cambiamento che ritroviamo, come ogni altra forma di linguaggio, anche nel linguaggio istituzionale e amministrativo.

### **La parità e l’uguaglianza: diritti universali**

La proclamazione della parità dei diritti fu proclamata dall’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) già dal 1948 nella “Dichiarazione dei diritti umani” e nel 1951 l’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) dichiarò l’uguaglianza di retribuzione tra la manodopera maschile e la manodopera femminile.

I primi interventi per rimuovere ostacoli che portano alla discriminazione per appartenenza di persone a categorie specifiche non solo legate al genere, cominciarono in America a partire dagli anni ’60. Questi primi interventi, definiti con l’espressione *affirmative action*, avevano un approccio preventivo.

L’espressione *affirmative action* americana è stata mutuata dall’Europa come “azioni positive” per indicare interventi preventivi per rimuovere gli ostacoli di discriminazione per appartenenza di persone a gruppi specifici. In America già a partire dagli anni ’60, ma introducendo il concetto sotteso a questa espressione negli anni ’70, con la promozione delle pari opportunità.

Fin dalla sua nascita, la Comunità Economica Europea (CEE), diventata poi Comunità Europea (CE) fino ad arrivare all’Unione Europea (UE) ha avuto un ruolo importante nella promozione dell’eguaglianza di genere e nelle politiche di antidiscriminazione, ponendo le basi per la loro evoluzione, affermando per la prima volta, nel 1957 il diritto di pari retribuzione e pari lavoro che ritroviamo nel Trattato di Amsterdam.<sup>(2)</sup>

Nel decennio tra gli anni ’70 e ’80 l’emanazione di numerose Direttive della CEE<sup>(3)</sup> ha portato avanti, sempre più evolvendosi, i valori che ha fondato l’UE che sono poi confluiti e sanciti nel Trattato di Lisbona e nella Carta dei diritti fondamentali dell’UE.

Nel 1985 il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ha indicato il processo di valutazione di ogni azione pianificata delle politiche e dei programmi in tutti gli ambiti politici, economici e sociali affinché le donne e gli uomini possano beneficiare in misura uguale dell’uguaglianza per raggiungere la parità tra i sessi con l’espressione *mainstreaming* di genere.

Più in generale, il *mainstreaming*<sup>(4)</sup> racchiude un processo di innovazioni che emergono in determinate realtà o situazioni, da integrare anche a livello istituzionale attraverso buone prassi, strategia da attuare con sistemi organizzati.

Ma è nel 1998, definito come “anno di consolidamento” da parte della Commissione pari opportunità per le donne e gli uomini dell’Unione Europea,<sup>(5)</sup> che queste tematiche entrano nei primi posti dell’agenda politica europea.

La finalità economica è stata, poi, “posta” in secondo piano rispetto alla finalità sociale diventando fondamentale il diritto alla persona da alcune sentenze<sup>(6)</sup> della Corte di giustizia europea riguardanti la parità retribuita per pianificare le condizioni di lavoro tra uomo e donna.

### **Le azioni positive nell’ordinamento europeo**

Le azioni positive a favore delle donne sono state istituite dal Consiglio delle Comunità Europee nel 1984 con Raccomandazione n. 635.

Con questo provvedimento il Consiglio delle comunità europee raccomanda agli Stati membri l’adozione di misure, ovvero azioni positive, finalizzate ad eliminare le disparità di trattamento a favore delle donne e permettere loro una maggiore rappresentanza nei settori della vita lavorativa. Agli Stati membri l’Europa raccomanda, altresì, che tra gli strumenti operativi, siano ricomprese l’informazione, la sensibilizzazione, il rispetto della dignità della donna nei luoghi di lavoro attraverso l’adattamento delle condizioni, dell’organizzazione e del tempo del lavoro; raccomandazioni che riguardano sia il lavoro pubblico che il lavoro privato.

Tuttavia, è nel 1999, che il compito degli Stati membri di adottare azioni positive nel lavoro a favore delle donne viene disposto con il Trattato di Amsterdam,<sup>(7)</sup> intese come misure di *mainstreaming*, in accezione ampia, per raggiungere la crescita della persona e del gruppo di cui si è parte.

L’assicurazione dell’effettiva e completa parità di genere tra uomini e donne si attua con gli articoli 153 e 157 del Trattato di funzionamento dell’Unione Europea così come modificati dal Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009, riconoscendo all’Unione Europea<sup>(8)</sup> il ruolo di sostegno agli Stati membri, affinché adottino azioni mirate a facilitare l’attività professionale delle donne per evitare o compensare gli svantaggi delle carriere professionali.

Principio confluito poi nella Carta dei diritti fondamentali dell’UE, il quale afferma agli artt. 21 e 23 che «il principio della parità non osta al mantenimento o all’adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato» con il divieto di discriminazioni dovute al sesso e che «la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi compresi l’occupazione, il lavoro e la retribuzione»

## **In Italia: dal riconoscimento del principio di uguaglianza alle azioni positive**

Dalle prime forme di tutele lavorative a favore delle donne previste dalle leggi del 1902 e del 1934 alla Costituzione e fino ai nostri giorni, l'affermazione dell'uguaglianza tra uomini e donne anche sul lavoro ha visto l'emanazione di numerosi interventi legislativi.

Un'uguaglianza che si è soffermata sull'assicurazione di condizioni di lavoro tali da consentire alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione e, allo stesso tempo, ha affermato la parità di genere garantita dal principio della pari dignità sociale di tutti i cittadini e, per la donna lavoratrice gli stessi diritti e le stesse retribuzioni a parità di lavoro dei lavoratori. Diritti sanciti dagli articoli 37 e 3 della Costituzione che sono stati oggetto di ampio dibattito da parte dell'Assemblea Costituente nel 1948: una retribuzione adeguata alla tutela della lavoratrice nella sua essenziale funzione familiare poteva sottintendere, in qualche modo, l'idea di una minore forza lavorativa della donna in quanto soggetto "debole". Idea, "ovviamente" (ovvietà se vista nella realtà di oggi) non sostenuta dalla maggioranza delle donne Costituenti che, seppur muovendosi ancora in una società, dove sia la vita pubblica sia la vita familiare erano dominate dell'uomo, il principio della parità retributiva, giunge comunque alla sua affermazione.

Le sfere che riguardano la vita familiare e la vita lavorativa, se lette in un'ottica di genere dal momento della loro scrittura nella Costituzione ad oggi, offrono una prospettiva in continua trasformazione e che, tuttavia, ha ancora un bisogno di un cambiamento culturale *in primis*, per la completa realizzazione di parità e di eguaglianza delle donne e degli uomini nella famiglia, nel lavoro, nella società.

Se la prima lettura e applicazione degli articoli 3 e 37 della Costituzione si pone come formale, nel tempo, il legislatore, recependo l'evoluzione sociale in atto, si è avviato nella direzione dell'adozione di misure che permettano concretamente una parità e un'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nella vita e nel lavoro: nella valorizzazione delle differenze e dei ruoli di tutti i cittadini, sia nella vita privata che nella vita pubblica, si possono realizzare i principi sanciti dalla Costituzione.

Il divieto di discriminazioni che impediscono la partecipazione attiva delle donne, all'occupazione, alle nomine negli organi decisionali, ai corsi di formazione, arriva normativamente nel 1997 con l'approvazione della legge n. 903 "Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro". Legge che ha visto successivamente l'intervento di correttivi: il decreto legislativo n. 98 del 2006 "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246" e il decreto legislativo n. 151 del 2001 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 17 della legge 8 marzo 2001, n. 53". Correttivi finalizzati a rafforzare le tutele sulla presenza nella vita pubblica, nelle istituzioni, nel lavoro, nella valorizzazione delle competenze, nell'uguaglianza dei ruoli nella famiglia delle donne e degli uomini.

Nel percorso storico - sociale - giuridico della funzione familiare, i congedi per i genitori lavoratori, dal 1950 e fino all'ultima manovra di bilancio, il legislatore è intervenuto più volte facendo proprio il cambiamento di prospettiva con una lunga serie di leggi speciali<sup>(9)</sup> a tutela della genitorialità, per i lavoratori e lavoratrici pubblici e privati, per le lavoratrici autonome,

per le libere professioniste, per le lavoratrici agricole, per le lavoratrici collaboratrici e continuative, confluite nel citato d. lgs n. 151 del 2001.

Sebbene in Italia, la riforma del Diritto di famiglia già nel 1975 abbia riconosciuto e recepito il cambiamento sociale e culturale del valore dell'uguaglianza dei ruoli dell'uomo e della donna nella famiglia, la consapevolezza dell'importanza anche del ruolo paterno nella cura, nella relazione affettiva del figlio fin dai primi momenti di vita insieme al pari della madre, sta ampliando o forse completando quell'essenziale funzione familiare scritta nella Costituzione per riuscire a permettere alla donna la giusta collocazione nella vita pubblica e avere il giusto tempo anche per il lavoro.

Il legislatore ha così superato l'identificazione delle donne quale soggetto "unico" che adempie all'essenziale funzione familiare: il riconoscimento dell'importanza per il bambino alla cura di entrambi i genitori non solo in ambito biologico ma anche nell'evoluzione degli studi della pedagogia, della psicologia, dello sviluppo linguistico e cognitivo, è stato recepito nelle norme con la tutela del minore come preminente. La possibilità di assentarsi dal lavoro, infatti, a partire dal 1977 con la citata legge n. 903 e fino all'ultima legge di bilancio, è stata prevista dapprima con i permessi in caso di malattia del figlio e per alcuni casi con l'astensione facoltativa (congedi parentali) dal lavoro, poi con la possibilità di fruire, in casi particolari e ben definiti, dell'astensione obbligatoria (congedo di maternità) dal lavoro riservata alla madre, con una maggiore flessibilità però per i padri adottivi e affidatari. Ultimo, fino ad ora, il congedo obbligatorio (congedo di paternità), ovvero giorni di astensione dal lavoro riservato ai padri, che da 1 giorno sono stati aumentati fino a 10 ma solo per i padri lavoratori dipendenti privati. Si auspica l'introduzione di questa misura anche per i padri lavoratori dipendenti pubblici.

Ma, per la piena attuazione del principio di uguaglianza di cui agli articoli 3 e 37 della Costituzione, con la rimozione degli ostacoli che anche indirettamente non permettono la realizzazione sostanziale della parità dei sessi, bisogna arrivare al 1991, con le azioni positive; azioni positive introdotte in Italia attraverso il recepimento della Raccomandazione n. 635/84 del Consiglio delle Comunità Europee, con la legge n. 125 del 1991 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro" e con la successiva n. 215 del 1992 con la previsione di "Azioni positive per l'imprenditoria femminile". Leggi successivamente abrogate parzialmente.

Il Codice delle pari opportunità<sup>(10)</sup> ha, invece, provveduto alla definizione e al modo di realizzare e finanziare le azioni positive<sup>(11)</sup> chiarendo i loro obiettivi e la loro applicazione per riequilibrare le condizioni non eque tra uomini e donne. Esse vanno ad integrare l'organizzazione del lavoro, diventando ulteriori veicoli di cultura e di parità estendendo le azioni al fine di evitare ogni tipo di discriminazione diretta e indiretta non limitandole, quindi, solo al genere ma ponendosi in un'ottica di inclusione e prevenzione generale<sup>(12)</sup>.

Nel lavoro privato, la promozione delle azioni positive è affidata al Comitato Nazionale, alle Consigliere e ai Consiglieri di parità a livello centrale, regionale, provinciale, ai datori di lavoro, alle lavoratrici e ai lavoratori, alle organizzazioni sindacali, alle associazioni femminili<sup>(13)</sup>.

Nel lavoro pubblico la promozione delle azioni positive si attua con l'obbligo da parte delle amministrazioni di predisporre il piano di azioni positive triennale (PAP) previsto dall'articolo 48 del Codice delle pari opportunità. I PAP contengono gli obiettivi, i tempi e i risultati attesi



per riequilibrare le situazioni non eque delle condizioni lavorative tra uomini e donne che vanno ad integrare l'organizzazione del lavoro diventando anche ulteriori veicoli di cultura, di parità, di uguaglianza, di benessere estendendo le azioni tese all'assenza di discriminazioni non limitandole solo al genere e in un'ottica di inclusione e prevenzione<sup>(14)</sup>.

Il PAP, quindi, ha finalità di tutela della qualità della vita lavorativa con azioni mirate al benessere psicofisico del personale, alla promozione della conciliazione della vita lavorativa con la vita familiare, della cultura di genere, della rimozione degli ostacoli nella discriminazione non solo basata sul sesso, del benessere organizzativo.

### **Le condizioni di lavoro: il benessere organizzativo**

Il benessere di un lavoratore e di una lavoratrice è dato da una buona relazione con l'ambiente di lavoro e, per poterlo realizzare, ha bisogno di essere analizzato da diverse discipline che si intersecano tra loro.

L'importanza del benessere fisico e psicologico delle persone, è stato riconosciuto e ben definito nella Direttiva del 2004 del Dipartimento della Funzione pubblica <sup>(15)</sup> «collocando tra le priorità di cambiamento da sostenere nelle amministrazioni pubbliche, quella di creare specifiche condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale della cultura organizzativa, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni.»

L'attenzione ad una cultura della sicurezza, invece, è stata l'evoluzione del concetto di miglioramento della salute nell'ambiente di lavoro, con la prevenzione agli infortuni ponendo in essere, in un'ottica preventiva, azioni a tutela del benessere fisico e psichico: la cura della persona. L'ambiente di lavoro diventa, quindi il centro della vita delle persone. E il benessere a cui si tende è quello che oggi viene definito “benessere organizzativo”.

La definizione di salute ci viene data, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, dall'art. 2 comma 1 *lett. o)* del decreto legislativo n. 81 del 2008 “Attuazione dell'articolo 1 della legge n. 123 del 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” intendendola come «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale non consistente solo nell'assenza di malattia o d'infermità». Concetto definito già nel 1948 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), per arrivare a considerare i bisogni fondamentali dell'essere umano nella sua interezza, attraverso tutte le sue dimensioni: fisica, emotiva, cognitiva e valoriale. Dimensioni che portano al benessere di una persona quando sono in equilibrio tra loro e in relazione con l'ambiente. Questo equilibrio fa sì che le persone migliorino la produttività e l'efficienza dell'organizzazione lavorativa.

Ed è in questa prospettiva, che oltre ai rischi fisici possibili, nello svolgimento dell'attività lavorativa si sono affiancati i rischi psicosociali legati alla qualità della vita lavorativa. L'attuazione delle misure preventive e protettive dei rischi fisici e psicosociali richiedono la valutazioni dei rischi con specifiche metodologie e analisi previste dal d.lgs 81/2008<sup>(16)</sup> e successive modificazioni.

## **Le azioni positive nel rapporto di lavoro: le relazioni sindacali**

Il miglioramento delle condizioni salariali ha portato all'obiettivo di avere condizioni di lavoro attente alle persone anche nel lavoro pubblico, attraverso la contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

Il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso il contratto collettivo nazionale di comparto, si pongono come obiettivi di efficienza e di riorganizzazione del lavoro. La contrattualizzazione del rapporto di lavoro ha, quindi, ampliato la gestione delle dinamiche che riguardano il personale, avvicinando i lavoratori pubblici alle logiche del lavoro privato e vede la partecipazione dei lavoratori e delle lavoratrici rappresentati dalle organizzazioni sindacali (OO.SS.).

La riforma di privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico ha recepito l'evoluzione delle pari opportunità arrivando a ridurre il *gender gap* e estendendo il concetto di uguaglianza sostanziale sul lavoro, con pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione diretta e indiretta, non soltanto riferita al genere ma con ulteriori misure che prevenivano e tutelino altre possibili differenze (età, disabilità...).

In materia di salute e sicurezza sul lavoro, la partecipazione delle organizzazioni sindacali avviene con l'informazione e la consultazione dei Rappresentanti dei lavoratori della sicurezza (RLS) da parte del Datore di Lavoro.

L'attuazione dei principi di pari opportunità e di benessere organizzativo nell'ambiente di lavoro, si esplica, invece con il contributo dell'organo paritetico del Comitato unico di garanzia (CUG) - che ha unito i compiti dei Comitati per le pari opportunità e i Comitati paritetici per il fenomeno del mobbing - quale ulteriore strumento innovativo di partecipazione dei lavoratori e delle lavoratrici, in applicazione alla contrattazione collettiva.<sup>(17)</sup> Esso è preposto al miglioramento dell'efficienza delle prestazioni proprie della riforma di privatizzazione del pubblico impiego prevedendo la presenza di componenti designati dalle organizzazioni sindacali rappresentative nell'amministrazione, in numero pari ai componenti designati in rappresentanza dell'amministrazione.<sup>(18)</sup>

La condizione di parità tra i componenti del CUG esprime, sicuramente, la condivisione sinergica degli obiettivi propri dell'Organismo tra i rappresentanti dell'amministrazione e i rappresentanti dalle organizzazioni sindacali.

*Una società ben fatta sarebbe quella dove lo Stato avrebbe solo un'azione negativa, come il timone: una leggera pressione al momento opportuno per compensare un principio di squilibrio.*

*Une société bien fait serait celle où l'Etat n'aurait qu' une action négative, de l'ordre du gouvernail: une légère pression au moment opportun pour compenser un commencement de déséquilibre.*

*Simone Weil*

## Note

- 1) legge n. 653 del 1934, Regio Decreto legge 13 maggio 1929, n. 850 Conversione in legge del R.d.l. 13 maggio 1929, n. 850, concernente disposizioni per la tutela delle operaie ed impiegate durante lo stato di gravidanza e di puerperio;
- 2) art. 141 del Trattato di Amsterdam in vigore dal 1° maggio 1999 (ex art. 119 del Trattato di Roma del 1957);
- 3) Direttiva 75/117/CEE per il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile; Direttiva 76/207/CEE relativa alla progressiva attuazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne in tema di accesso al lavoro, formazione, promozione professionale e condizioni di lavoro; Direttiva 79/7/CEE relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento in materia di sicurezza sociale; Direttiva 86/178/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale modificata dalla direttiva 96/97/CE; Direttiva 86/613/CEE relativa all'applicazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne esercitanti un'attività autonoma ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla tutela della maternità; Direttiva 92/85/CEE concernente l'attuazione volte a promuovere il miglioramento della sicurezza sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento; Direttiva del Consiglio relativa ai congedi parentali e ai congedi per motivi familiari" divenuta la Diretta 96/34/CE concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES; Direttiva 97/80/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 riguardano l'onere della prova nei casi di discriminazione basate sul sesso; Direttiva 97/81/CE del Consiglio del 11997 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES;
- 4) il concetto di *mainstreaming*, letteralmente significa convenzione, tradizione, da *mainstream* il quale indica un gruppo di persone o idee che la maggior parte di persone condividono. English Language dictionary – Collins Coubuild - Mainstream: The mainstream is the group of people o ideas that most people belong to or agree with, and which is therefore regarded as being normal end conventional;
- 5) Relazione Annuale della Commissione – Pari opportunità per le donne e gli uomini dell'Unione Europea [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999DC0106:IT:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999DC0106:IT:HTML;);
- 6) Brunnhofer, C-381/99, sentenza 26 giugno 2001, Racco. I-4961 parità di retribuzione <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A61999CJ0381>;
- HabermannBeltermann, c421/92, sentenza 5 maggio 1994, Racco. P.I.I1657 accesso al lavoro, formazione, promozione professionale, condizioni di lavoro [https://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db01d73b33ecdd49a7a9f287264b2c425b.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbNz0?doclang=IT&text=&pageIndex=0&part=1&mode=doc&docid=44972&occ=first&dir=&cid=5159749](https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db01d73b33ecdd49a7a9f287264b2c425b.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbNz0?doclang=IT&text=&pageIndex=0&part=1&mode=doc&docid=44972&occ=first&dir=&cid=5159749);
- Habermann Beltermann, C421/92, sentenza 5 maggio 1994, Racc. p:I1657 licenziamento di una.gestante [https://olympus.unurb.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11028:2014-04-02-09-23-27&catid=21:corti-internazionali-e-comunitarie&Itemid=60](https://olympus.unurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=11028:2014-04-02-09-23-27&catid=21:corti-internazionali-e-comunitarie&Itemid=60)
- 7) Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 e entrato in vigore l'1 maggio 1997;
- 8) Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (già Trattato istitutivo della Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957); poi modificato da successivi Trattati, fra i quali si può rammentare in particolare il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992; il testo attuale è stato da ultimo modificato dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009);
- 9) legge n. 860/1950 "Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, legge n. 1204 del 1971 legge n. 903 del 1977 legge n. 546 del 1987 legge n. 379 del 1990, legge n. 449 del 1997, legge n. 53 del 2000, legge n. 92 del 2012 "Disposizioni in materia di lavoro";
- 10) articoli 42, 43 e 44 del d.lgs 198/2006 libro III capo IV;
- 11) art. 42 del d. lgs 198/2006: 1.Le azioni positive, consistenti in misure volte alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità, nell'ambito della competenza statale, sono dirette a favorire l'occupazione femminile e realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro. 2.Le azioni positive di cui al comma 1 hanno in particolare lo scopo di: a) eliminare le disparità nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera, nella vita lavorativa e nei periodi di mobilità; b) favorire la diversificazione delle scelte professionali delle donne in particolare attraverso l'orientamento scolastico e professionale e gli strumenti della formazione; c) favorire l'accesso al lavoro autonomo e alla formazione imprenditoriale e la qualificazione professionale delle lavoratrici autonome e delle imprenditrici; d) superare condizioni, organizzazione e distribuzione del lavoro che provocano effetti diversi, a seconda del sesso, nei confronti dei dipendenti con pregiudizio nella formazione, nell'avanzamento professionale e di carriera ovvero nel trattamento economico e retributivo; e) promuovere l'inserimento delle donne nelle attività, nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate e in particolare nei settori tecnologicamente avanzati ed ai livelli di responsabilità; f) favorire, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi; f-bis) valorizzare il contenuto professionale delle mansioni a più forte presenza femminile. È importante sottolineare che le azioni positive contribuiscono alla crescita professionale delle lavoratrici e dei lavoratori, nei processi di innovazione sia del lavoro pubblico come in quello privato in quanto sono opportunità di cambiamenti dell'organizzazione sociale, culturale e

lavorativa attraverso l'individuazione e l'attuazione di misure volte ad eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, «che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo.

12) articolo 1, comma 1, d. lgs 198/2006;

13) articolo 43 comma 1 del Codice delle pari opportunità: «Le azioni positive di cui all'articolo 42 possono essere promosse dal Comitato di cui all'articolo 8 e dalle consigliere e dai consiglieri di parità di cui all'articolo 12, dai centri per la parità e le pari opportunità a livello nazionale, locale e aziendale, comunque denominati, dai centri per l'impiego, dai datori di lavoro pubblici e privati, dai centri di formazione professionale, delle organizzazioni sindacali nazionali e territoriali, anche su proposta delle rappresentanze sindacali aziendali o degli organismi rappresentativi del personale di cui all'articolo 42 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»;

15) direttive n. 4/2011 e n. 2/2019 del Dipartimento Funzione Pubblica;

16) l'art. 2, lett. s) del d.lgs 81/2008 e successive modificazioni definisce il rischio come «probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione»;

17) art. 7 comma 1 del d.lgs 165/2001 così come modificato dall'art. 21 della legge 183/2010: «Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno»;

18) art. 57 punto 03 d.lgs n. 165/2001 «Il Comitato unico di garanzia, all'interno dell'amministrazione pubblica, ha compiti propositivi, consultivi e di verifica e opera in collaborazione con la consigliera o il consigliere nazionale parità. Contribuisce all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori.»

## **Bibliografia**

Duby e Perrot - Storia delle donne – L'antichità – Laterza 1990;

Duby e Perrot - Storia delle donne – Il Medioevo – Laterza 1990;

Duby e Perrot - Storia delle donne – Dal Rinascimento all'età moderna - Laterza 1990;

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari Opportunità - Italiane - Dipartimento per l'informazione e l'Editoria: 2004

Silvia Vespucci, Antonio Porpora, Giacomo Guerriero – Il responsabile del servizio di prevenzione e protezione – Aspetti giuridici, tecnici e psicologici secondo il D.lgs 81/2008 s.m.i. e la più recente normativa correlata alla luce della giurisprudenza. Aggiornato con il Jobs Act, il Nuovo Codice degli Appalti pubblici (D.lgs 50/2016) e l'Accordo Conferenza Stato Regioni 7 luglio 2016 – EPC Editore - 2016

Marilisa D'Amico – Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne - Raffaello Cortina Editore 2020

## **Sitografia**

La donna che lavora – Video – inchiesta di Ugo Zatterin e Giovanni Salvi sull'occupazione femminile e sul contributo delle donne alla vita socio-economica dell'Italia - 1959

<https://www.teche.rai.it/2019/03/la-donna-che-lavora-tra-passato-e-futuro/>

<http://focus.foromez.it/sites/all/files/Benessere%20Organizzativo.pdf>