CAMERA DEI DEPUTATI N. 1818

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

(FORMICA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(COLOMBO)

COL MINISTRO DEL TESORO

(AMATO)

E COL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

(SANTUZ)

—

Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna

Presentato il 30 ottobre 1987

ONOREVOLI DEPUTATI! — Gli obiettivi di parità fissati dalla legge 9 dicembre 1977, n. 903, devono ancora trovare compiuta realizzazione nonostante gli indubbi passi in avanti verificatisi. Questo era in parte prevedibile per la natura complessa e radicata del fenomeno che si voleva contrastare, di fronte al quale i comandi del legislatore da soli non possono che rappresentare uno strumento parziale e limitato; ma si deve tener conto anche del contesto di profonde trasformazioni tecnologiche ed organizzative, che tende a segmentare e selezionare le forze di lavoro. In questa situazione la componente femminile, se da un lato mostra notevoli potenzialità di adattamento, dall'altro, ciò nonostante, si trova di fronte ad un crescente pericolo di marginalizzazione.

Era quindi inevitabile che in questo contesto prendesse corpo la domanda di interventi più incisivi per contrastare gli aspetti negativi delle tendenze in atto. Questa domanda, oltre ad essere obiettivamente agevolata dalla maggiore sensibilità delle forze politiche e della pubblica opinione sui temi della parità, ha trovato forza e sostegno nell'azione della Comunità europea (è da segnalare, al riguardo, in particolare, la Raccomandazione CEE n. 84/635 sulle azioni positive del dicembre 1984), nonché nell'attività

del Comitato nazionale per la parità operante presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

La prospettiva nella quale si muove il presente provvedimento è quella di affrontare efficacemente alle radici il problema mediante la creazione di strumenti idonei alla sua complessità, evitando, nel contempo, una drastica e semplicistica scelta a favore di meccanismi di tipo vincolistico (come quelli della riserva di quote), i quali, come l'esperienza dimostra, spesso ottengono risultati controproducenti.

Il provvedimento, in particolare, da un lato prevede la creazione di una presenza amministrativa qualitativamente adeguata alla gestione degli obiettivi e dall'altro promuove l'attitudine all'assunzione di decisioni e comportamenti (azioni positive) volti al consapevole perseguimento di quegli obiettivi.

L'articolo 1 del disegno di legge intende disciplinare le cosiddette azioni positive, dando così attuazione alla recente Raccomandazione della Comunità europea prima richiamata.

Nella sostanza si indica l'opportunità dell'adozione – da parte dei datori di lavoro, pubblici e privati, così come da parte delle pubbliche amministrazioni, nell'esercizio delle loro competenze, nonché da parte delle associazioni sindacali – di ogni misura, a beneficio delle sole donne, che sia diretta a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la piena realizzazione delle pari opportunità di lavoro e nel lavoro.

Si tratta di incidere sugli elementi strutturali che, indipendentemente dalla presenza di specifici atti discriminatori illeciti, danno luogo ad una oggettiva situazione di disparità.

Il contenuto specifico di queste misure non è tipizzabile a priori nell'ambito della legge. Esso verrà determinato dai vari soggetti prima richiamati e soprattutto per il tramite della contrattazione collettiva, nonché sul piano amministrativo (in particolare con l'attività della Commissione nazionale per la parità).

Le azioni positive possono infatti avere una pluralità di direzioni (il comma 2 dell'articolo 1 ne contiene una elencazione esemplificativa) e coprire una vasta tipologia di interventi, volti ad incidere sia sulla domanda sia sulla offerta di lavoro: azioni informative sulle discriminazioni dirette e indirette; interventi sul mercato del lavoro diretti a promuovere le pari opportunità delle donne nell'accesso al lavoro; azioni delle istituzioni pubbliche competenti in materia di lavoro dirette a promuovere il lavoro femminile; azioni nell'ambito delle aziende, determinate unilateralmente da parte di queste ultime ovvero contrattate con il sindacato dei lavoratori.

La norma in esame – al di là del suo chiaro intento promozionale delle azioni positive – consente di eliminare ogni eventuale dubbio in ordine alla liceità delle cosiddette discriminazioni a rovescio, cioè di quelle misure che sono in apparente contrasto con il principio di eguaglianza. La liceità di provvedimenti volti a riequilibrare una situazione di diseguaglianza di fatto trova ampia giustificazione alla luce del principio contenuto nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione. Peraltro la liceità di simili provvedimenti è esplicitamente prevista anche da strumenti internazionali (si veda la « Convenzione sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne » adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre del 1979 e ratificata dal nostro Paese con la legge n. 132 del 1985; si veda anche la Direttiva CEE n. 76/207 del 1976).

La promozione delle azioni positive è sostenuta anche attraverso la previsione di una apposita incentivazione economica (articolo 2) consistente nella possibilità di un rimborso, totale o parziale, degli oneri finanziari eventualmente connessi all'attuazione dei progetti di azioni positive. Per i progetti aventi ad oggetto azioni formative viene creata (articolo 3) – nel rispetto delle competenze regionali in materia – una particolare condizione di favore, consistente nella destinazione

ai suddetti progetti di una quota del fondo di rotazione determinata annualmente dal CIPE.

L'articolo 4 contiene la definizione di discriminazione indiretta. Viene definito come tale ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori dell'uno o dell'altro sesso e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa.

Si esplicita, in questo modo, una fattispecie che, in verità, deve ritenersi già compresa nel concetto generale di discriminazione, ma che ciò non di meno si vuole segnalare per diffondere la consapevolezza che la discriminazione indiretta costituisce un'ipotesi ricorrente e insidiosa.

Un preciso riferimento in questo senso è, d'altra parte, contenuto nell'articolo 2 della Direttiva CEE n. 76/207 sulla parità (« il principio delle parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione fondata sul sesso direttamente o indirettamente »).

L'articolo 5 prevede la costituzione, all'interno del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di un organo collegiale avente la finalità di promuovere la rimozione dei comportamenti discriminatori per sesso e di ogni ostacolo che limiti di fatto l'eguaglianza delle donne nell'accesso al lavoro e sul lavoro. Si tratta di un aspetto centrale del provvedimento poiché quest'organo – arricchendo la presenza della pubblica amministrazione nel campo della parità e dando ad essa una maggiore continuità ed incisività – dovrebbe costituire lo strumento per garantire effettività ai principi.

L'esperienza internazionale si muove nella stessa direzione. In essa è presente infatti una tendenza all'istituzione di appositi organi amministrativi, alla cui composizione in genere sono chiamati a partecipare anche organismi associativi rappresentativi della realtà sociale. In questo senso il nostro Paese si era già mosso, anche se con un minor grado di formalizzazione. Su autonoma iniziativa dell'Esecutivo infatti, in assenza di una apposita previsione di legge, sono stati istituiti, e sono tuttora operanti, due organismi agenti nel campo della parità con ambiti di competenza distinti: la Commissione nazionale per la parità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Comitato nazionale per la parità presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, quest'ultimo con compiti limitati ai problemi del lavoro.

Una valutazione dell'esperienza più che biennale fatta dal Comitato istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale segnala ormai l'esigenza di un salto di qualità, reso indifferibile dalla necessità di rispondere ad una crescente e diffusa domanda di interventi che, come si è detto, si manifesta in un clima di più accentuata sensibilizzazione ai problemi della parità. Non è senza significato che nella stessa direzione si sia mosso il Consiglio delle Comunità europee nella cui Raccomandazione in materia di azioni positive si segnala agli Stati l'opportunità « di permettere ai comitati e agli organismi nazionali per la parità di fornire un importante contributo alla promozione » di azioni positive e si raccomanda quindi di dotare questi organismi « di adeguati mezzi di azione ».

Muovendosi in questa direzione, il presente provvedimento prevede la costituzione – presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale – della Commissione nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici-CNP (articolo 5), composta da membri designati da organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, dalle associazioni e dai movimenti femminili operanti nel campo della parità, nonché da esperti e da membri in rappresentanza di amministrazioni dello Stato, e presieduta dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

La suddetta Commissione svolge ogni iniziativa utile al perseguimento degli obiettivi (articolo 6), in particolare: formula proposte sulle questioni relative all'attuazione degli obiettivi di parità e di pari opportunità; esercita attività di im-

pulso formulando proposte per lo sviluppo ed il perfezionamento della vigente legislazione che riguarda direttamente la condizione lavorativa delle donne; informa e sensibilizza l'opinione pubblica sulla necessità di promuovere le pari opportunità per le donne nella vita lavorativa; promuove l'adozione di azioni positive da parte delle istituzioni pubbliche preposte alla politica del lavoro e da parte dei datori di lavoro pubblici e privati; esprime parere sul finanziamento dei progetti di azioni positive; verifica lo stato di applicazione della vigente legislazione; elabora codici di comportamento diretti a specificare le regole di condotta conformi ai principi di parità e ad individuare le manifestazioni anche indirette delle discriminazioni.

La CNP nomina un comitato esecutivo di nove membri, il quale svolge le attribuzioni delegate dalla Commissione. Ad esso viene inoltre esplicitamente conferita la facoltà di proporre soluzioni delle controversie collettive, anche mediante l'adozione di piani di azioni positive, e di promuovere tentativi di conciliazione nonché la facoltà, su proposta del collegio istruttorio, di intervenire in giudizio, rendere, su richiesta del giudice, osservazioni orali o scritte, fornire pareri e consulenza tecnica ai soggetti discriminati o alle loro organizzazioni.

In considerazione della delicatezza degli interessi che entrano in gioco nello svolgimento delle predette attività, si è prevista (articolo 8) la costituzione di un apposito ufficio, il collegio istruttorio, composto da un magistrato, da un dirigente dell'Ispettorato del lavoro, da un esperto in materia di diritto del lavoro.

Per consentire agli organi collegiali contemplati dal provvedimento le più idonee condizioni di operatività si è prevista (articolo 8) la costituzione – presso la Direzione competente in materia di mercato del lavoro – di una segreteria tecnica aperta a qualificati apporti esterni.

Al fine di consentire una articolazione sul territorio delle iniziative assunte dalla struttura centrale, il provvedimento si fa carico (articolo 9) di realizzare un collegamento tra la predetta struttura centrale e la figura del consigliere per la parità operante presso le commissioni regionali per l'impiego ai sensi del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 863 dello stesso anno.

DISEGNO DI LEGGE

PAGINA BIANCA

DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

(Azioni positive).

1. Al fine della realizzazione dell'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne, le pubbliche amministrazioni, nell'ambito delle loro competenze, i datori di lavoro, pubblici e privati, nonché le associazioni sindacali hanno facoltà di adottare, a beneficio delle sole donne, ogni misura che sia diretta a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro.

2. Le azioni positive di cui al comma 1 hanno in particolare lo scopo di:

a) eliminare la disparità di fatto di cui le donne sono oggetto nell'accesso al lavoro, nella vita lavorativa e nei periodi di mobilità;

b) diversificare le scelte professionali delle donne, in particolare attraverso l'orientamento scolastico e professionale e gli strumenti della formazione;

c) favorire l'accesso delle donne alla qualificazione e riqualificazione professionale;

d) promuovere, anche mediante il riadattamento delle condizioni di lavoro, la partecipazione delle donne nei settori, professioni e livelli nei quali sono sottorappresentate;

e) favorire, anche mediante il riadattamento delle condizioni di lavoro, una migliore ripartizione delle responsabilità professionali e familiari tra i due sessi.

ART. 2.

(Finanziamento delle azioni positive).

1. I datori di lavoro e le associazioni sindacali che adottano ovvero intendono adottare progetti di azioni positive, di cui

all'articolo 1, possono richiedere al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di essere ammessi al rimborso totale o parziale di oneri finanziari connessi all'attuazione dei predetti progetti, ad eccezione di quelli di cui all'articolo 3.

2. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la Commissione di cui all'articolo 5, ammette i progetti di azioni positive al beneficio di cui al comma 1 e, con lo stesso provvedimento, autorizza le spese relative.

3. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, sono stabilite le modalità di presentazione delle richieste e di erogazione della spesa.

4. L'accesso a fondi comunitari destinati alla realizzazione di programmi o progetti di azioni positive, ad eccezione di quelli previsti dall'articolo 3, è subordinato al parere della Commissione di cui al comma 2.

5. I progetti di azioni positive concordati dai datori di lavoro con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale hanno precedenza nell'accesso al beneficio di cui al comma 1.

6. Nel caso di mancata attuazione del progetto, i soggetti di cui al comma 1 decadono dal beneficio e sono tenuti a restituire le somme eventualmente già riscosse. In caso di attuazione parziale del progetto la decadenza opera limitatamente alla parte non attuata, la cui valutazione è effettuata, in base ai criteri determinati nel decreto di cui al comma 3, con riferimento alla spesa ritenuta ammissibile.

ART. 3.

(Finanziamento delle azioni positive realizzate mediante la formazione professionale).

1. Al finanziamento dei progetti di formazione finalizzati al perseguimento dell'obiettivo di cui all'articolo 1, comma 1,

autorizzati secondo le procedure previste dagli articoli 24, 25 e 27 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, ed approvati dal Fondo sociale europeo, è destinata una quota del fondo di rotazione di cui all'articolo 25 della predetta legge, determinata annualmente con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica. In sede di prima applicazione la predetta quota è fissata nella misura del 10 per cento.

2. La finalizzazione dei progetti di formazione al perseguimento dell'obiettivo di cui all'articolo 1, comma 1, viene accertata, entro il 31 marzo dell'anno in cui l'iniziativa deve essere attuata, dalla Commissione regionale per l'impiego. Scaduto il termine, al predetto accertamento provvede la Commissione di cui all'articolo 5.

3. La quota del fondo di rotazione, di cui al comma 1, è ripartita tra le regioni in misura proporzionale all'ammontare dei contributi richiesti per i progetti approvati.

4. Il sesto comma dell'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, è abrogato.

ART. 4.

(Discriminazione indiretta).

1. Costituisce discriminazione ai sensi della legge 9 dicembre 1977, n. 903, qualsiasi atto o comportamento oggettivamente pregiudizievole, che, anche in via indiretta, discrimini i lavoratori in ragione del sesso.

2. Costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori dell'uno o dell'altro sesso e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa.

ART. 5.

(Commissione nazionale per l'attuazione dei princìpi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici).

1. Al fine di promuovere la rimozione dei comportamenti discriminatori per sesso e di ogni altro ostacolo che limiti di fatto l'eguaglianza delle donne nell'accesso al lavoro e sul lavoro è istituita, presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, la Commissione nazionale per l'attuazione dei princìpi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici (CNP).

2. La CNP è composta dai seguenti membri:

a) il Ministro del lavoro e della previdenza sociale o, per sua delega, un sottosegretario di Stato, con funzioni di presidente;

b) tre designati dalle confederazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale;

c) tre designati dalle confederazioni sindacali dei datori di lavoro dei diversi settori economici, maggiormente rappresentative sul piano nazionale;

d) uno designato dalle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo più rappresentative sul piano nazionale;

e) quattordici designati dalle associazioni e dai movimenti femminili più rappresentativi sul piano nazionale operanti nel campo della parità e delle pari opportunità nel lavoro;

f) sei membri in rappresentanza rispettivamente dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale, della pubblica istruzione, di grazia e giustizia, degli affari esteri, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del Ministro per la funzione pubblica;

g) sei esperti in materie giuridiche, economiche e sociologiche.

3. Sono inoltre membri della CNP, senza diritto di voto, quattro funzionari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con qualifica non inferiore a quella di primo dirigente, in rappresentanza delle direzioni generali per l'impiego, dei rapporti di lavoro, per l'osservatorio del mercato del lavoro e dell'orientamento e addestramento professionale.

4. I membri della CNP durano in carica quattro anni e sono nominati dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Per ogni membro effettivo è nominato un supplente.

5. La CNP è convocata, oltre che ad iniziativa del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, quando ne facciano richiesta metà più uno dei suoi componenti.

6. La CNP nomina un comitato esecutivo di nove membri. Per ogni membro effettivo è nominato un supplente. Del predetto comitato fa parte di diritto un dirigente generale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con funzioni di direttore amministrativo della CNP.

7. La CNP delibera in ordine al proprio funzionamento e a quello del collegio istruttorio e della segreteria tecnica, di cui all'articolo 8, nonché in ordine alle relative spese.

8. La CNP, a maggioranza assoluta dei suoi componenti con diritto di voto, elegge al suo interno il vicepresidente.

ART. 6.

(Compiti della CNP).

1. Per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 5 la CNP adotta ogni iniziativa utile ed in particolare:

a) formula proposte sulle questioni generali relative all'attuazione degli obiettivi della parità e delle pari opportunità,

nonché per lo sviluppo e il perfezionamento della legislazione vigente che direttamente incida sulle condizioni di lavoro delle donne;

b) informa e sensibilizza l'opinione pubblica sulla necessità di promuovere le pari opportunità per le donne nella formazione e nella vita lavorativa;

c) promuove l'adozione di azioni positive da parte delle istituzioni pubbliche preposte alla politica del lavoro e da parte dei datori di lavoro, pubblici e privati;

d) esprime parere sul finanziamento dei progetti di azioni positive;

e) elabora codici di comportamento diretti a specificare le regole di condotta conformi alla parità e ad individuare le manifestazioni, anche indirette, della discriminazione;

f) verifica lo stato di applicazione della legislazione vigente in materia di parità o di pari opportunità.

ART. 7.

(Compiti del comitato esecutivo).

1. Il comitato esecutivo svolge le attribuzioni ad esso delegate dalla CNP ed opera inoltre per la rimozione delle forme di discriminazione rilevate e di quelle denunciate, anche individualmente, avendo la facoltà di:

a) proporre soluzioni delle controversie collettive, anche indirizzando gli interessati all'adozione di piani di azioni positive per la rimozione delle discriminazioni pregresse e la creazione di pari opportunità per le lavoratrici;

b) promuovere, nelle sedi competenti, tentativi di conciliazione tra le parti;

c) su proposta del collegio istruttorio di cui all'articolo 8:

1) intervenire nel giudizio presso le competenti autorità giudiziarie ovvero

nel procedimento contenzioso amministrativo promosso dal soggetto o dai soggetti discriminati;

2) rendere, in giudizio, su richiesta del giudice, osservazioni orali o scritte;

3) fornire pareri e consulenza tecnica ai soggetti discriminati o alle loro organizzazioni.

ART. 8.

(Collegio istruttorio e segreteria tecnica).

1. Per l'istruzione delle pratiche relative alla individuazione e alla rimozione delle discriminazioni è istituito il collegio istruttorio. Esso è composto da:

a) un magistrato, con qualifica di magistrato di appello, designato dal Ministro di grazia e giustizia, con funzioni di coordinamento;

b) un dirigente superiore del ruolo dell'Ispettorato del lavoro;

c) un esperto in materia di diritto del lavoro, designato dalla CNP.

2. Ove si renda necessario per le esigenze di ufficio, i componenti di cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 1, su richiesta della CNP, possono essere elevati a due.

3. I componenti del collegio istruttorio sono nominati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e durano in carica quattro anni.

4. Al fine di provvedere alla gestione amministrativa ed al supporto tecnico dell'attività della CNP, del collegio istruttorio e del comitato esecutivo è istituita la segreteria tecnica. Essa costituisce ufficio funzionalmente dipendente dalla CNP ed è composta di personale proveniente dalle varie direzioni generali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, coordinato dal dirigente generale di cui all'articolo 5, comma 6. La composizione della segreteria tecnica è determinata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la CNP.

Su richiesta di quest'ultima può essere chiamato a far parte della predetta segreteria personale docente delle università nelle materie giuridiche, economiche e sociologiche del lavoro.

5. La CNP ha facoltà di deliberare in ordine alla stipula di convenzioni per la effettuazione di studi e ricerche.

6. Gli uffici di cui ai commi 1 e 4 sono istituiti presso la Direzione generale per l'impiego.

ART. 9.

(Consigliere per la parità).

1. Il consigliere per la parità di cui al decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, è nominato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, che lo sceglie tra una terna di persone proposte dalla CNP, sentita la giunta regionale.

2. Il consigliere per la parità svolge ogni iniziativa utile ai fini del perseguimento delle finalità della presente legge secondo le direttive impartite dalla CNP.

ART. 10.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 10 miliardi per ciascuno degli anni 1988, 1989 e 1990 si provvede mediante corrispondente prelievo dal conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato, denominato « Ministero del lavoro e della previdenza sociale – Fondo per il rientro dalla disoccupazione ».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.