

# I Piani di Azioni Positive

## Istruzioni per l'uso

Daniela Izzi - Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

Giulia Maria Cavaletto - Consigliera di Parità della Regione Piemonte

# Dove e perché sono nate le azioni positive: i primi passi di un istituto a diffusione globale

- ▶ Le *affirmative actions* nascono negli Stati Uniti d'America per iniziativa delle amministrazioni democratiche degli anni '60 (Presidenti Kennedy e Nixon). Da quelle prime intuizioni ha preso avvio l'imponente impalcatura dei cosiddetti *contract compliance programmes*, cioè dei piani di azione positiva per neri, donne e minoranze etniche che le imprese di grandi dimensioni devono varare per non restare escluse da contratti e finanziamenti governativi.
- ▶ L'importazione del modello nella Comunità Europea con l'art. 2.4 della direttiva 76/207 sulla parità nel lavoro fra uomini e donne e con la raccomandazione 84/635 sulla promozione di azioni positive a favore delle donne.
- ▶ In Italia è la legge 125/1991 a introdurre le «azioni positive per le donne», volte a «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità» nel lavoro (art. 1).

# Oltre i divieti di discriminazioni: le azioni positive come misure di diritto diseguale

- ▶ Le «azioni positive comportano l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate» (così la nostra Corte costituzionale con la sent. 109/1993)
- ▶ Il fondamento delle azioni positive nel principio di eguaglianza sostanziale e il loro carattere unidirezionale
- ▶ Il necessario contemperamento col principio di eguaglianza formale e i requisiti di legittimità delle azioni positive:
  - ▶ - temporaneità
  - ▶ - flessibilità
  - ▶ - volontarietà per i datori di lavoro privati, ma non invece per le pubbliche amministrazioni

# Le azioni positive per il lavoro femminile nel diritto dell'Unione Europea: i riferimenti normativi attuali

- ▶ **Art. 157.4 TFUE (già art. 141.4 TCE)**

Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento **non osta** a che uno Stato membro mantenga o adotti **misure che prevedano vantaggi specifici** diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del **sexo sottorappresentato** ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali.

- ▶ **Art. 23 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**

Parità tra uomini e donne

La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità **non osta** al mantenimento o all'adozione di **misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato**.

# Le azioni positive per il lavoro femminile nel diritto dell'Unione Europea: le indicazioni della Corte di Giustizia

- ▶ L'obiettivo di promuovere l'inserimento delle donne nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono scarsamente presenti può essere conseguito mediante regole (come quelle adottate in diversi Länder tedeschi) che stabiliscono, per il reclutamento del personale o l'avanzamento di carriera in una pubblica amministrazione, che, in presenza di una situazione di sottorappresentazione delle donne e a parità di preparazione e qualificazione professionale dei candidati di diverso sesso, sia data la precedenza alla candidata di sesso femminile?
- ▶ Queste misure sono azioni positive legittime, che assicurano l'effettiva parità nei punti di partenza di uomini e donne, oppure illegittime discriminazioni alla rovescia, che precostituiscono una parità nei risultati della competizione?
- ▶ Dopo un'iniziale presa di posizione negativa (con la sentenza *Kalanke*, 17 ottobre 1995, causa C-450/93), la Corte di Giustizia afferma la legittimità di simili misure (con la sentenza *Marschall*, 11 novembre 1997, causa C-409/95) a condizione che non accordino alle donne una «precedenza assoluta e incondizionata» ma contemplino, al contrario, la possibilità di tenere conto di particolari ragioni che rendano preferibile la scelta del candidato di sesso

# Le azioni positive imposte dalla legge nelle pubbliche amministrazioni italiane

**Art. 48 d. lgs. 198/2006 - Azioni positive nelle pubbliche amministrazioni** (ma già art. 7, comma 5, d.lgs. 196/2000; estratto)

1. ... le amministrazioni dello Stato ... predispongono piani di azioni positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne. Detti piani, fra l'altro, al fine di promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate, ....., favoriscono il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi. A tale scopo, in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile e' accompagnata da un'esplicita ed adeguata motivazione. I piani di cui al presente articolo hanno durata triennale. In caso di mancato adempimento si applica l'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

**Art. 57 d.lgs. 165/2001 - Pari opportunità** (estratto)

1. Le pubbliche amministrazioni, al fine di garantire pari opportunità tra uomini

# Gli obiettivi dei piani di azioni positive per le lavoratrici

## **Art. 42 d. lgs. 198/2006 - Adozione e finalità delle azioni positive**

(già art. 1, commi 1 e 2, l. 125/1991; estratto )

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

# Le azioni positive “non di genere”

- ▶ Le azioni positive previste nella direttiva “razza” 2000/43 (art. 5) e nella direttiva “quadro” 2000/78 (art. 7)
  1. Allo scopo di assicurare completa parità /nella vita professionale, il principio della parità di trattamento **non osta** a che uno Stato membro mantenga o adotti **misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica**/correlati a uno qualunque dei motivi di cui all'art.1 (religione o convinzioni personali, handicap, età, tendenze sessuali).
- ▶ Il silenzio sulle azioni positive nei d.lgs. 215 e 216/2003 di recepimento di tali direttive: un silenzio che comunque non delegittima dette misure
- ▶ La competenza dei CUG (ex art. 57 d.lgs. 165/2001, come modif. dalla l. 183/2010) nel contrasto alle discriminazioni non di genere e nella promozione delle pari opportunità per i gruppi portatori di altre caratteristiche “a rischio”.
- ▶ Uno strumento ulteriore (rispetto ai divieti di discriminazioni e alle azioni positive) a tutela dei disabili: l’obbligo dei datori di lavoro di adottare gli accomodamenti ragionevoli (art. 3, comma 3 bis, d.lgs. 216/2003)



## Ciò che serve per rendere un PAP un efficace strumento

- ▶ Descrivere il contesto organizzativo: non ogni strumento è valido per ogni organizzazione.
- ▶ Prestare attenzione alle «storie organizzative».
- ▶ Avere lo storico dell'organizzazione e comparare l'andamento delle azioni e degli interventi nel tempo. Le organizzazioni cambiano.
  
- ▶ L'analisi della forza lavoro: quanti, quali, con quali bisogni.
- ▶ Le variabili rilevanti:
  - ▶ Composizione per genere
  - ▶ Composizione per età
  - ▶ Composizione per inquadramento
  - ▶ Forma dei nuclei familiari
  - ▶ Presenza di condizioni di svantaggio e criticità
  
- ▶ Proporre strumenti sostenibili: dal punto di vista realizzativo, dal punto di vista economico, dal punto di vista organizzativo.
  
- ▶ Attuazione del PAP: L'insieme delle **azioni** dirette al raggiungimento di obiettivi posti da precedenti **decisioni**” (Van Meter and Van Horn, 1975).

# Il problema dell'efficacia

- ▶ Misurare l'impatto delle azioni attraverso la valutazione.

## **La valutazione della performance:**

si propone di mettere sotto controllo l'operato delle organizzazioni, al fine di capire se stanno lavorando in modo adeguato, quali errori stanno commettendo e su quali aspetti possono migliorare la propria azione, anche in tema di azioni positive.

## **La valutazione degli effetti:**

Si propone di capire se e in che misura una politica sia stata effettivamente in grado di risolvere un problema al netto delle influenze determinate dalle altre "variabili intervenienti".

## **La valutazione di processo:**

Si propone di capire cosa è realmente successo durante l'attuazione e quali sono i "meccanismi" (ossia la specifica catena causale di azioni ed eventi) che hanno causato gli effetti desiderati o indesiderati.

- L'esigenza di una «cabina di regia» e/o di un Nucleo di Valutazione.

# Quale efficacia?

- ▶ L'**efficacia esterna** è intesa come rapporto tra prodotti (output) e risultati (outcome).
- ▶ L'**efficacia interna** è intesa come rapporto tra prodotti (output) e obiettivi.
- ▶ L'**efficienza** è invece il rapporto tra risorse impiegate (input) e prodotti (output), per cui la sua valutazione implica l'analisi del processo tecnico-produttivo e della gestione dei fattori della produzione.

## CARATTERISTICHE DEGLI INDICATORI

“Un indicatore è una misura sintetica, in genere espressa in forma quantitativa, coincidente con una variabile o composta da più variabili, in grado di riassumere l'andamento del fenomeno cui è riferito”.

- ▶ **validità** - devono misurare effettivamente ciò che si intende misurare
- ▶ **controllabilità** - devono riguardare aspetti che sono sotto l'effettivo controllo di chi governa la politica in questione
- ▶ **comprensibilità** - devono essere comprensibili a coloro che devono utilizzarli
- ▶ **unicità** - ogni indicatore deve rilevare un aspetto che nessun altro indicatore rileva
- ▶ **tempestività** - le informazioni necessarie devono essere disponibili in tempo utile
- ▶ **comparabilità** - deve essere possibile una comparazione nel tempo (over time) e/o nello spazio (cross section)

# Tipi di obiettivo

- ▶ Obiettivi generali
- ▶ Obiettivi specifici
  
- ▶ ESEMPIO:
  - ▶ Obiettivo generale: migliorare la possibilità di conciliare vita familiare e vita professionale
  - ▶ Obiettivi specifici: introdurre la flessibilità in entrata e uscita; prevedere la banca delle ore; introdurre corsi di riallineamento al rientro dalla maternità; introdurre turni family friendly per i neo genitori, ecc.

Rilevare la qualità percepita degli interventi (diverso dal servizio erogato e dalla qualità attesa).

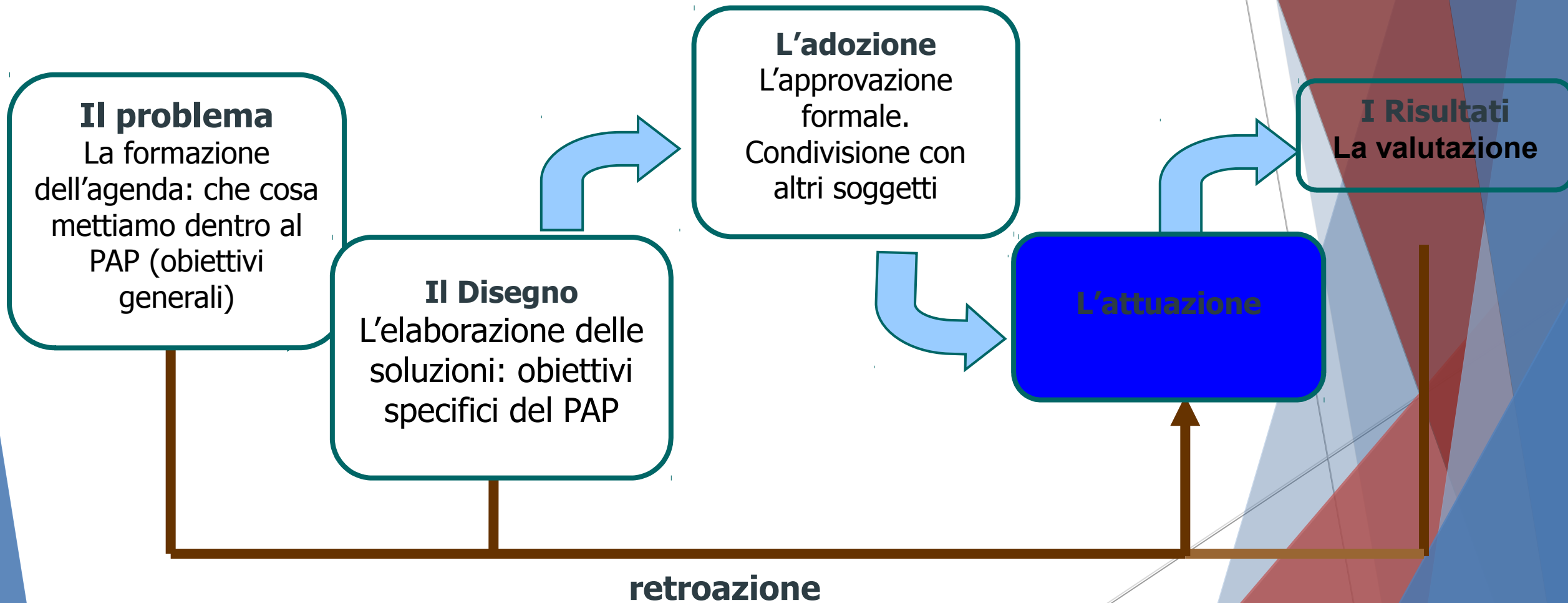
Qualità percepita da chi? Attese diverse da pubblici diversi:

la direzione HR

il CUG

il personale dipendente (e le sue diverse parti)

# Un modello di azione tratto dalle politiche pubbliche



## I rischi di un PAP

- ▶ Deficit di innovazione
- ▶ Limitata aderenza ai reali bisogni e scarsa capacità di risposta.
- ▶ Il problema del «fallimento attuativo» in conseguenza della “complessità dell’azione congiunta” provocata dall’ingresso nel processo di attuazione di una molteplicità di attori.
- ▶ La complessità di un processo decisionale multi attore e negoziato.
- ▶ Disallineamento tra output e outcome.
- ▶ Mancanza di verifica in itinere e di strumenti di aggiustamento.
- ▶ Scarsa cultura della valutazione ex post.