

**PROGETTO P.A.R.I.
PADRI ATTIVI NELLA RESPONSABILITÀ
INTERNA ALLA FAMIGLIA**

LINEE GUIDA

Sono autrici del volume:

per le Linee guida riferite alle Autorità di gestione: Giovanna Indiretto;
ha collaborato Alessia Rosiello

per le Linee guida riferite alle parti sociali: Laura Calafà

“Con il sostegno dell’Unione Europea:
Programma relativo alla strategia quadro comunitaria
in materia di parità tra donne e uomini (2001-2005).

Le informazioni contenute nella presente pubblicazione
non riflettono necessariamente il punto di vista della Commissione Europea.”

Dicembre 2006
Impaginazione e stampa: Agit, Beinasco (TO)



Indice generale

Premessa 4

PARTE PRIMA

Linee guida per i paesi dell'Unione Europea da adottare da parte delle autorità di gestione nella programmazione ed attuazione dei fondi strutturali 2007-2013 7

Introduzione 8

1. Principali problematiche 10

2. Il tema della conciliazione nei documenti europei e nella nuova programmazione 13

3. Il ruolo dei Fondi Strutturali 16

3.1. Misure di conciliazione attive nei paesi dell'Unione 24

4. I servizi di cura finanziabili con le risorse dei Fondi Strutturali 28

Conclusioni 36

PARTE SECONDA

Linee guida per le parti sociali
Proposte per la conclusione di accordi e l'avvio di buone prassi di (ri)conciliazione, tempi di vita e tempi di lavoro 37

Premessa 38

1. Note metodologiche per lo sviluppo delle buone prassi in tema di conciliazione condivisa 42

Conclusioni 45



Premessa

Le Linee Guida che presentiamo sono uno dei prodotti del progetto “Padri attivi nella responsabilità interna alla famiglia- P.A.R.I.” finanziato dal V Programma d’azione comunitario in materia di parità tra donne e uomini (2001-2005) e promosso dal Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri del governo italiano in partnership con l’Ayuntamiento de Madrid – Area del Gobierno de Empleo y Servicios a la Ciudadanía – Dirección General de Igualdad de Oportunidades Spagna), la Panhellenic Organisation of Women Panathinaiki (Grecia), l’Equal Opportunities Office (Slovenia); e con i partner nazionali: Isfol ed S&T.

Il progetto ha voluto dare un contributo all’assunzione del tema della conciliazione tra vita familiare e vita professionale come questione decisiva per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla strategia di Lisbona, la quale si propone di fare dell’Europa una società più competitiva ma caratterizzata da una maggiore coesione sociale basata su un progresso sociale equo e sostenibile.

L’approccio del progetto parte dalla convinzione che le problematiche riferite alle politiche di conciliazione tra vita-famiglia siano riferite, in sintesi a due ambiti:

- una cultura diffusa che ancora considera le questioni legate alla conciliazione come questione esclusiva delle donne;
- una concezione delle politiche di conciliazione come meri interventi di natura esclusivamente sociale che ne limitano il potenziale impatto rispetto ai processi di sviluppo innovativo del sistema economico e territoriale nel suo complesso.

L’obiettivo perseguito dal progetto è quello di cogliere appieno il valore degli orientamenti comunitari in materia di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro così come elaborati dall’Agenda Sociale (2005-2010) e dalla nuova strategia comunitaria per le pari opportunità (Road Map) e trasfusa nei nuovi regolamenti dei Fondi Strutturali per il periodo programmatico 2007-2013.

Il progetto, articolato in diverse attività tra loro integrate, ha prodotto diversi risultati tra cui la definizione di Linee Guida da offrire alle Autorità di gestione responsabili della prossima programmazione dei Fondi Strutturali e Linee Guida

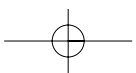
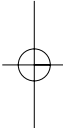
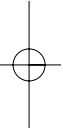


per le parti sociali da adottare nei tavoli di contrattazione sindacale che rappresentino un percorso di indirizzo ed accompagnamento alla predisposizione di misure ed interventi attraverso cui promuovere l'esercizio dei diritti di genitorialità anche da parte degli uomini padri.

Alla elaborazione delle Linee Guida hanno partecipato tutti i partner del progetto; in ogni paese partner sono stati organizzati dei panel di discussione che hanno visto coinvolti rappresentanti delle amministrazioni titolari di programmi operativi e rappresentanti del partenariato sociale.

Un tale percorso ha consentito di mettere a confronto le realtà di paesi diversi tra loro per storia, cultura e tradizioni e di raggiungere l'obiettivo di individuare una "strada comune" nella direzione del rafforzamento e dell'implementazione delle politiche di pari opportunità.





**LINEE GUIDA PER I PAESI DELL'UNIONE EUROPEA
DA ADOTTARE DA PARTE DELLE AUTORITÀ DI GESTIONE
NELLA PROGRAMMAZIONE ED ATTUAZIONE
DEI FONDI STRUTTURALI 2007-2013**



Introduzione

La disuguaglianza sostanziale tra donne e uomini è una problematica ancora piuttosto radicata nei territori dell'Unione Europea. Essa si manifesta in una molteplicità di comportamenti e/o atteggiamenti che investono quotidianamente la vita di tutti i cittadini e, in particolare, delle cittadine ed è presente in numerosi ambiti e aspetti della vita sociale, economica, politica.

Le difficoltà e i gap di genere riscontrabili nella partecipazione al mercato del lavoro, nell'accesso alla carriera, nella retribuzione, nella rappresentanza politica sono solo alcune delle disparità che caratterizzano la situazione di "svantaggio" nella quale vivono oggi le donne.

Per tale ragione, l'Unione Europea considera già da diversi anni fra le proprie priorità la lotta alle disuguaglianze tra donne e uomini a tutti i livelli e adotta politiche tese a combattere e prevenire queste situazioni. Oltre agli atti normativi e agli strumenti impiegati nel tempo volti all'implementazione di tali politiche, nel 2004 il Consiglio europeo di primavera ha stabilito che esse sono strumenti di coesione sociale e di crescita economica; nel 2005 i documenti confermano questo orientamento e tendono a sostenere l'attuazione di strategie e la diffusione di strumenti volti a garantire il principio delle pari opportunità tra donne e uomini in termini sia di accesso al lavoro che di parità di trattamento in condizioni lavorative.

Tali orientamenti vengono assunti e rafforzati nella nuova programmazione del sessennio 2007-2013 e richiedono, ancora una volta, agli Stati Membri di sostenere l'uguaglianza tra i sessi, recependo e declinando i principi, condivisi in ambito comunitario, in interventi e azioni concrete nell'ambito delle programmazioni nazionali.

Nella sfera delle pari opportunità di genere, politiche particolarmente rilevanti, adottate per rispondere alle esigenze legate ad una condizione di non uguaglianza tra i sessi, sono quelle relative alla conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

I processi e i progressi sino ad oggi realizzati permettono di confrontarsi con una nozione che identifica nel concetto di conciliazione tra vita professionale e vita familiare una questione che assale sia le donne sia gli uomini, nella misura in cui



riguarda tutti coloro che per ragioni individuali, familiari, territoriali, demografiche, economiche, sociali, culturali, o per qualunque altra ragione partono da posizioni più svantaggiate per raggiungere la propria normalità di vita, di studio, di lavoro.

In tale ottica è da intendersi il tema della conciliazione anche nella prossima programmazione ormai alle porte, dove acquista una rilevanza ancora maggiore rispetto a quanto già riconosciuto negli ultimi anni. Diviene una delle sfide più importanti che l'UE si propone di affrontare, attraverso una molteplicità di strumenti che mirano a coinvolgere e rendere consapevoli delle responsabilità familiari entrambi i sessi, nell'ottica del mainstreaming di genere. Strumenti, da un lato, già sperimentati, che attuano le numerose politiche messe in campo nella precedente programmazione, che sta per terminare; dall'altro, da implementare nella nuova programmazione per l'attuazione di altrettanto numerose politiche di genere volte alla conciliazione, secondo una strategia comunitaria che ha fatto propri, e ha contribuito notevolmente a sviluppare, i principi di pari opportunità valorizzati nell'ambito della Carta dei Diritti fondamentali siglata a Nizza nel 2000: artt. 7 e 9 del Capo II e 33 del Capo IV.

Tra le suddette politiche, quelle di tipo culturale rappresentano di certo una base fondamentale da cui partire per realizzare interventi concreti e sulla quale si intrecciano gli strumenti attuativi delle politiche sociali, familiari, fiscali, e quant'altro.

L'attenzione accordata alla questione in oggetto è frutto della maturata consapevolezza a livello comunitario che anche adeguate misure di accompagnamento forniscono un reale e sostanziale supporto per le persone, soprattutto donne, che decidono di partecipare al mercato del lavoro e si trovano ad affrontare una realtà non sempre favorevole.

Questo è il nodo principale che sta dietro tale tematica e che l'UE cerca di dipanare attraverso la messa in campo di strategie e la definizione di obiettivi generali e specifici, considerando il problema della conciliazione come uno degli aspetti di maggiore importanza da affrontare rispetto alla realizzazione dell'obiettivo principale di aumentare e migliorare l'occupazione.



1. Principali problematiche

La questione della conciliazione fra tempi di vita e di lavoro è fondamentale radicata in una tradizione che assegna alle donne il compito di principale responsabile della gestione degli affari domestici, di cura dei figli e di assistenza degli anziani.

La cura, il tempo e l'attenzione che le donne dedicano alle questioni familiari sono, ancora oggi, pressoché prevalenti rispetto a quelli impiegati dagli uomini e, in molti casi, diventano prioritari al punto da determinare la scelta delle stesse di abbandonare più o meno temporaneamente il lavoro fuori casa o rinunciarvi a causa delle ridotte possibilità di conciliare gli impegni legati alle esigenze di vita familiare con quelli derivanti dalla vita professionale. A ben vedere, una tale scelta non può essere definita *scelta libera*; si è di fronte ad una costrizione che poco si adatta all'auspicata parità tra donne e uomini ormai da molti anni disegnata a livello internazionale. Alcuni dati a livello europeo¹ segnalano che le donne con bambini svolgono lavoro produttivo per 11 ore a settimana in meno rispetto agli uomini con bambini: ciò conferma che sulle donne grava prioritariamente il lavoro domestico e di cura piuttosto che il lavoro pagato.

Ad assecondare la difficoltà di conciliazione contribuisce notevolmente anche la limitata disponibilità di servizi di cura in grado di affiancare e supportare le donne che vogliono entrare o rientrare nel mercato del lavoro, quelle che vogliono vedere garantita la propria presenza nel mondo del lavoro e la loro crescita professionale, in termini di carriera e di retribuzione. Spesso, anche quando tali strutture sono presenti, oltre ad offrire servizi limitati e circoscritti, prospettano modalità di accesso molto restrittive e hanno dei costi talvolta sconvenienti per chi vi ricorre per necessità di lavoro. In virtù di questi fattori, non di rado si assiste al ricor-

¹ Fonte Eurostat, Labour Force Survey (LFS), Spring results, in *Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull'uguaglianza tra donne e uomini 2005*, COM(2005) 44 definitivo, Bruxelles, 14.2.2005.



so alle reti familiari per “tamponare” la situazione – laddove vi sono nonni, zii o parenti disponibili all’assistenza – o all’abbandono da parte della donna del posto di lavoro.

In particolare, questa seconda scelta è legata anche all’inadeguatezza di opportune forme di flessibilità del mercato del lavoro in molti Paesi europei, e comporta spesso fenomeni di segregazione professionale, soprattutto verticale. L’uso del part time, ad esempio, diffuso soprattutto fra le donne, porta spesso con sé la difficoltà di accedere ai livelli superiori e di godere degli stessi diritti professionali e previdenziali degli uomini. Certamente, non di minore rilevanza è il legame con la questione dei differenziali di retribuzione, che rende “conveniente” per il bilancio familiare che sia la donna ad abbandonare il posto di lavoro piuttosto che l’uomo.

Persiste, rilevante, il problema di tipo culturale che contraddistingue questa condizione, per cui nonostante, da un lato, si riconosca pienamente alla donna il diritto di lavorare e di poter condurre una vita “come quella degli uomini”, dall’altro si continua a ritenere normale che sia la donna a dover essere disponibile quando subentra una questione o un problema di tipo familiare o legato comunque alla gestione e all’organizzazione domestica, sacrificando in tal modo le altre aspirazioni personali. L’implementazione delle politiche di tipo culturale, a questo punto, si prospetta quale elemento basilare per trovare un equilibrio fra i diversi aspetti della vita delle persone.

È evidente che si crea un circolo vizioso che investe soprattutto la componente femminile. La ridotta disponibilità di servizi di cura e assistenza, come nidi, strutture per anziani e quant’altro, è allo stesso tempo causa ed effetto di esclusione sociale e/o professionale: le donne, infatti, spesso per la mancanza di servizi di questo tipo, non possono garantire la propria disponibilità al lavoro e il loro “impegno” appare discontinuo e frammentario.

D’altronde, la domanda di questi servizi in alcuni casi non appare rilevante in quanto sia le donne a volte rinunciano ad esplicitare la domanda o risolvono in maniera individuale posticipando i tempi della maternità, sia la società e il sistema economico spesso ritengono più conveniente registrare bassi tassi di occupazione femminile o bassi tassi di fertilità. Pertanto, tali tematiche sembrano non giustificare la realizzazione di un sistema integrato di servizi, determinando l’incapacità di soddisfare le esigenze delle potenziali lavoratrici sia in termini quantitativi, attraverso un’adeguata copertura sul territorio di posti e strutture, sia in termini qualitativi, con tipologie diversificate di servizi di cura a seconda, ad esempio, dell’età e dei bisogni degli utenti.

Ancora, l’Unione europea, oltre a considerare le criticità appena esposte, pone in evidenza la persistenza del trend negativo di un altro fattore in parte cor-



relato con le esigenze di autonomia che emergono dalla componente femminile e la concreta difficoltà di conciliare vita privata e vita professionale. È il fattore demografico, caratterizzato da un invecchiamento della popolazione e da un calo della forza lavoro, rispetto al quale la scelta di posticipare la maternità, ad esempio, non fornisce un contributo in termini positivi.

Queste sono le principali problematiche che permangono e preoccupano l'Europa. Molteplici sfumature e specifiche potrebbero essere aggiunte ma quanto detto è sufficiente per comprendere gli orientamenti, gli obiettivi e gli strumenti messi in campo dall'Unione Europea al fine di prevenire e combattere le disuguaglianze e le discriminazioni tra donne e uomini presenti oggi nei territori degli Stati membri.



2. Il tema della conciliazione nei documenti europei e nella nuova programmazione

Nell'ultimo decennio, le politiche volte a sostenere la conciliazione fra tempi di vita e di lavoro hanno ricevuto notevole impulso a livello comunitario. Importanti indicazioni e documenti che hanno orientato l'azione dei singoli Stati membri risalgono alla Piattaforma di azione di Pechino del 1995. Successivamente, nel 2000, nell'ambito della conferenza di Lisbona, la conciliazione emerge come questione importante da affrontare e risolvere per aumentare l'occupazione delle donne. Già nel 1996, era stata formalizzata l'attenzione all'uso e alla diffusione dei congedi parentali, attraverso la Direttiva 96/84, recepita dagli Stati membri.

Nei successivi Consigli di primavera, fino ad arrivare a quelli citati del 2004 e 2005, la questione è stata continuamente richiamata all'attenzione degli Stati membri cercando di individuare strumenti attuativi per facilitare sia l'effettiva diffusione di servizi per la conciliazione, sia il coinvolgimento della componente maschile alla condivisione del lavoro familiare.

Per quanto riguarda il panorama attuale e futuro di questa tipologia specifica di politiche, già la relazione della Commissione europea sull'uguaglianza tra donne e uomini del 2005, la seconda che coinvolge tutti i 25 Stati membri, fornisce un quadro esplicativo generale sulla situazione degli uomini e delle donne e, individuando alcuni campi di intervento particolarmente significativi, costituisce un documento di riferimento per promuovere ulteriormente il processo di uguaglianza tra i sessi, con numerosi cenni agli strumenti sperimentati o avviati in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Riconoscendo le difficoltà già esposte, nonché alcune delle cause che le determinano, ovvero la "mancanza di adeguate strutture di custodia dei figli e di condizioni di lavoro non sufficientemente flessibili"² il documento mette in relazio-

² Cfr. *Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull'uguaglianza tra donne e uomini 2005*, COM(2005) 44 definitivo, Bruxelles, 14.2.2005.



ne la questione della conciliazione con l'invecchiamento della popolazione e il calo della forza lavoro nei Paesi europei: laddove gli Stati membri "dispongono di politiche coerenti volte a conciliare le attività lavorative e familiari per gli uomini e le donne",³ i tassi di fertilità e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro sono più elevati.

Purtroppo, tale affermazione riguarda solo una minoranza degli Stati membri, la maggior parte dei quali vede al suo interno tanto una ridotta disponibilità di strutture di sostegno alla famiglia quanto modelli familiari che mantengono ruoli stereotipati rispetto ai due sessi.

Facilitare la conciliazione fra la vita professionale e la vita privata sia per le donne che per gli uomini si conferma, dunque, una questione strategica da affrontare e viene indicata come una delle sfide della prossima programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013. L'orientamento politico in atto mira ad aumentare e migliorare i servizi di custodia per i figli e di assistenza per gli anziani o per le persone non autosufficienti, in modo da adeguarli alle esigenze dei cittadini. Ciò, in ottemperanza a quanto stabilito dalla Conferenza di Barcellona nel 2002, dove si parla di servizi abbordabili, accessibili e di qualità, in particolare per i bimbi da 0 a 3 anni.

Parimenti, è presente un riferimento al coinvolgimento attivo degli uomini attraverso azioni dedicate volte a promuovere un cambiamento della cultura del lavoro in favore dell'uguaglianza tra i sessi. Gli strumenti operativi menzionati si riferiscono all'uso dei congedi parentali e di paternità, e alla semplificazione delle modalità di accesso, nonché ad azioni di sensibilizzazione per incoraggiare gli uomini a farsi carico del lavoro di cura familiare.

Rispetto a tali problematiche, l'urgenza e la necessità di dare risposte alle questioni di riconciliazione ha costituito uno dei punti strategici del Consiglio di primavera che ha avuto luogo nel marzo 2006⁴. In quella sede, il Consiglio ha approvato il patto europeo per la parità di genere a garanzia della necessità di "impegnarsi decisamente a livello europeo per attuare politiche che promuovano l'occupazione delle donne e per assicurare un migliore equilibrio tra vita professionale e familiare"⁵, in funzione del raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel marzo 2002 al Consiglio europeo di Barcellona, per il raggiungimento dei quali si fa esplicito riferimento al ruolo che deve svolgere il FSE nella programmazione 2007-2013.

Gli orientamenti assunti dal Consiglio di primavera 2006 trovano, peraltro, una conferma nella rinnovata Strategia Quadro per le pari opportunità tra donne e uomini con la predisposizione della Road Map per la parità 2006-2010.

³ *Ibidem.*

⁴ Consiglio europeo di Bruxelles, 23/24 marzo 2006: Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 24 marzo 2006.

⁵ *Ibidem.*



La Road Map insiste, infatti, sull'opportunità di costruire un sistema integrato di politiche in grado di produrre misure di conciliazione rivolte, da un lato, alla creazione di condizioni flessibili di lavoro e, dall'altro, alla costruzione di servizi di cura diffusi sul territorio che siano accessibili, abordabili, di qualità sia per l'erogazione del servizio che rispetto alla qualificazione e valorizzazione degli operatori.

In tal senso, la Commissione auspica un maggiore coinvolgimento degli uomini nell'assunzione delle responsabilità familiari attraverso l'implementazione di politiche di conciliazione che mettano in atto misure per incentivare l'utilizzo degli strumenti citati e rendano pronti gli uomini a far propri gli stessi diritti e doveri delle donne.

Le azioni chiave individuate per realizzare questi obiettivi fanno riferimento a comunicazioni sul fattore demografico che includano dati sulla conciliazione dei tempi di vita familiare e professionale; alla realizzazione degli obiettivi di Barcellona in merito allo sviluppo di strutture di cura, anche con il ricorso ai Fondi Strutturali e allo scambio di buone prassi; al sostegno alla ricerca e classificazione dei nuovi profili professionali legati ai servizi di cura a livello europeo.

Coerentemente con le logiche programmatiche, che considerano la valutazione un processo importante in grado di favorire apprendimento sulle politiche intraprese, il documento della Road Map propone, rispetto alla conciliazione tra lavoro e vita familiare e privata, indicatori in grado di misurare la flessibilità del lavoro, la fruizione dei servizi di cura e l'utilizzo di strumenti di conciliazione (congedi parentali).

Lo sviluppo di queste politiche giustifica il ricorso a "tutte le risorse disponibili attraverso i Fondi Strutturali, e in particolare il FSE," che viene ampiamente suggerito per promuovere l'uguaglianza di genere.



3. Il ruolo dei Fondi Strutturali

La promozione della parità tra donne e uomini e l'integrazione della dimensione di genere in tutti i settori della vita economica, sociale e politica è oramai uno degli obiettivi strategici del processo di costruzione e costituzione dell'Unione Europea.

Tale obiettivo strategico, assunto dal Trattato di Amsterdam nel 1997, ha consentito di integrare la dimensione di genere nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche relative ai vari ambiti di attività dell'Unione Europea, quali i Fondi Strutturali, la strategia per l'occupazione, il processo di integrazione sociale e la cooperazione allo sviluppo diventando così un obiettivo operativo a cui sono chiamati tutti gli Stati Membri.

È a partire dagli anni 70 che potremmo considerare il Fondo Sociale Europeo quale vero e proprio attuatore della volontà comunitaria sul tema delle pari opportunità espresse nei diversi documenti normativi, vincolanti e non, e programmatici riferiti alla partecipazione e alla presenza delle donne nel mercato del lavoro ed in tutti gli altri ambiti della vita pubblica.

L'impegno del FSE sulle pari opportunità ha assunto nel tempo una rilevanza ulteriore che si riscontra, da un lato, negli stanziamenti sempre maggiori che dall'89 ad oggi vengono riservati al tema e, dall'altro, nelle tipologie d'azione che sono state di volta in volta ammesse a finanziamento.

Con questa dimensione è stato declinato all'interno dell'intero processo programmatico del periodo 2000-2006⁶, ed ha costituito lo strumento di rilevanza strategica per promuovere il riequilibrio dei divari esistenti – a livello di sviluppo economico e di tenore di vita – tra le diverse Regioni o categorie sociali dell'Unione e quindi per attuare interventi a sostegno delle pari opportunità volti a ridurre le disparità esistenti tra donne e uomini per tasso di attività, livelli di formazione,

⁶ Regolamento (CE) n. 1260 del Consiglio del 21.06.1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali, in GUCE L 161 del 26.06.1999.



accesso al mercato del lavoro in posizione dipendente o autonoma, progressione di carriera, partecipazione al processo decisionale.

Il ruolo fondamentale delle politiche di pari opportunità nel Fondo Sociale Europeo, in particolare, deriva dal legame imprescindibile tra l'azione del Fondo e la strategia europea per l'occupazione nonché dalla centralità assunta dallo sviluppo della società della conoscenza e dell'investimento sul capitale umano, individuati come elementi chiave per il conseguimento di obiettivi di crescita, competitività e coesione dell'Unione Europea⁷.

Da questa consapevolezza deriva l'assunzione della priorità trasversale del principio di pari opportunità tra uomini e donne declinato nell'ottica del *mainstreaming* di genere e la conseguente adozione del *doppio binario*: azioni trasversali a tutti i programmi e azioni specifiche a favore delle donne.

La programmazione 2000-2006 ha rafforzato questa linea ed ha assunto l'obiettivo di non limitare le azioni di promozione delle pari opportunità alla realizzazione di misure dirette a favore delle donne, e a mobilitare esplicitamente sull'obiettivo il complesso delle azioni politiche generali. Costruire una tale politica di *mainstreaming* ha richiesto l'avvio del superamento di qualsiasi ottica settoriale, di qualsiasi idea di specifico femminile e di pari opportunità in senso tradizionale, ovvero intesa come insieme di azioni specifiche rivolte a superare situazioni di svantaggio.

L'esperienza e l'*acquis* in materia di pari opportunità tra uomini e donne sviluppatosi lungo tutto il ciclo 2000-2006 sono parte costitutiva dell'architettura della nuova programmazione 2007-2013.

Il principio generale che è alla base del nuovo approccio per la futura programmazione è quello di concentrare gli interventi in un numero limitato di priorità comunitarie che tengano conto della Strategia di Lisbona e Göteborg in cui l'intervento dell'Unione Europea possa verosimilmente generare un effetto moltiplicatore e un valore aggiunto significativo. L'aspettativa comune è di dar luogo, attraverso l'intervento comunitario, ad un effetto leva in alcuni settori chiave come l'innovazione e l'economia della conoscenza, l'ambiente e la prevenzione dei rischi, i servizi di interesse generale. Un ulteriore sostegno è diretto ai connessi programmi occupazionali e di inclusione sociale sulla scia di quanto già delineato attraverso la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO).

La strategia della nuova programmazione, in questo senso, ribadisce la necessità di adottare un approccio di *mainstreaming* in grado di assicurare che tutte le politiche tengano conto del loro impatto in termini di genere in fase di pianifica-

⁷ Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.



zione ed attuazione e, conseguentemente, pone l'accento sulla necessità di assicurare l'integrazione delle azioni a favore delle pari opportunità tra uomini e donne nei programmi nazionali e regionali.

Dalla lettura dei Regolamenti relativi al FSE e al FESR, nonché di quello generale, per la nuova programmazione 2007-2013, emerge chiaramente la presenza di elementi di pari opportunità di genere e, nel dettaglio, riferiti alle politiche di conciliazione i quali, per la loro valenza strategica, non possono che essere confermati come elementi strutturali nei documenti programmatori.

Già nel Regolamento Generale sono presenti cenni all'eliminazione delle disuguaglianze di genere e alla promozione della parità, in ottemperanza a quanto indicato agli artt. 2 e 3 del Trattato (di Costituzione) nonché all'adozione di misure per prevenire le disparità⁸.

In particolare, l'art. 11, sul Partenariato, sancisce l'obbligo per ogni Stato membro di designare i propri partner a livello nazionale, regionale e locale tenendo conto della necessità di promuovere la parità fra uomini e donne⁹.

L'articolo 16¹⁰, inoltre, specificamente dedicato alle pari opportunità, stabilisce che gli Stati membri assicurino il rispetto e la promozione della parità tra i sessi e l'integrazione della prospettiva di genere nella fase di implementazione dei Fondi. Infine, un ultimo accenno è rivolto alle azioni che i Paesi dovranno esercitare per prevenire situazioni di discriminazione basate, tra le altre cose, sul sesso nelle fasi di implementazione e di accesso ai Fondi.

⁸ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, in GUCE L.210 del 31 Luglio 2006. I riferimenti specifici alle pari opportunità sono presenti tra i "considerata" al punto 30) "Nel quadro dell'impegno a favore della coesione economica e sociale, la Comunità in tutte le fasi di attuazione dei Fondi ha l'obiettivo di eliminare le ineguaglianze e di favorire la parità tra uomini e donne, secondo quanto previsto negli articoli 2 e 3 del trattato, nonché la lotta a ogni discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convenzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

⁹ *Ibidem*, Art. 11 - *Partenariato*, "...Ciascuno Stato membro designa i partner più rappresentativi a livello nazionale, regionale e locale, nei settori economico, sociale e ambientale o in altri settori (di seguito: "i partner"), conformemente alle norme e alle prassi nazionali, tenendo conto della necessità di promuovere la parità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile tramite l'integrazione di requisiti in materia di tutela e miglioramento dell'ambiente".

¹⁰ *Ibidem*, Art. 16 - *Parità tra uomini e donne e non discriminazione*, "Gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché la parità tra uomini e donne e l'integrazione della prospettiva di genere siano promosse nel corso delle varie fasi di attuazione dei Fondi. Gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie per prevenire ogni discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, le disabilità, l'età o l'orientamento sessuale durante le varie fasi di attuazione dei Fondi, ed in particolare nell'accesso agli stessi...".

Con riferimento al Fondo Sociale Europeo, nel mese di luglio 2006 è stato pubblicato il testo definitivo del Regolamento¹¹ relativo alla programmazione alle porte.

Il supporto previsto per gli Stati Membri da parte del FSE, all'art. 2, comma 2¹², e all'art. 3, comma 1 lett. b¹³, si estende alle priorità della Comunità Europea in relazione al rafforzamento della coesione sociale ed economica. In questo ambito, che vede tra gli obiettivi prioritari anche la promozione dell'uguaglianza tra donne e uomini e la non discriminazione, gli interventi mirati all'aumento dell'occupazione, anche attraverso una maggiore partecipazione delle donne all'istruzione e alla formazione e al miglioramento della qualità della vita e del lavoro, fanno riferimento alle misure di conciliazione come strumento per agevolare la gestione della sfera familiare e professionale. In particolare, all'accesso facilitato ai servizi di cura per bambini e a quelli di assistenza per le persone non autosufficienti¹⁴.

Nello stesso articolo, continua il sostegno alle pari opportunità attraverso la promozione del mainstreaming e di azioni specifiche per migliorare l'accesso delle donne al lavoro, la loro permanenza e le possibilità di carriera, ridurre la segregazione femmi-

¹¹ Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999, in GUCE L.210 del 31 luglio 2006.

¹² *Ibidem*, Art. 2 - *Compiti*, comma 2, "Nello svolgere i compiti di cui al paragrafo 1 il Fondo promuove le priorità della Comunità riconducibili all'esigenza di potenziare la coesione sociale, rafforzare la produttività e la competitività e promuovere la crescita economica e lo sviluppo sostenibile. In tale contesto, il Fondo tiene conto delle priorità pertinenti e degli obiettivi della Comunità nei settori dell'istruzione e formazione, aumentando la partecipazione al mercato del lavoro delle persone economicamente inattive, combattendo l'esclusione sociale (in particolare per le categorie svantaggiate come le persone con disabilità) e promuovendo l'uguaglianza tra uomini e donne e la non discriminazione".

¹³ *Ibidem*, Art. 3 - *Campo di applicazione dell'intervento*, comma 1, lett. b ii) "l'attuazione di misure attive e preventive che consentano l'individuazione precoce delle esigenze con piani d'azione individuali ed un sostegno personalizzato, quale la formazione "su misura", la ricerca del lavoro, il ricollocamento e la mobilità, le attività lavorative autonome e la creazione di imprese, comprese le imprese cooperative, gli incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro, misure flessibili per prolungare la carriera dei lavoratori più anziani e misure per conciliare vita professionale e privata, migliorando ad esempio i servizi di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti;" e iii) "azioni specifiche e trasversali finalizzate a migliorare l'accesso all'occupazione e ad accrescere la partecipazione sostenibile e l'avanzamento delle donne nell'occupazione e a ridurre la segregazione di genere sul mercato del lavoro, fra l'altro affrontando alla radice le cause, dirette e indirette, dei differenziali retributivi di genere".

¹⁴ *Ibidem*. Il riferimento specifico alle pari opportunità è presente anche tra i "considerata" al punto 16) "Spetta agli Stati membri e alla Commissione assicurare che l'attuazione delle priorità finanziate dal Fondo nell'ambito degli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione" contribuiscano a promuovere la parità e l'eliminazione delle disuguaglianze tra uomini e donne. È opportuno associare ad una strategia di integrazione di genere azioni specifiche intese ad accrescere la partecipazione sostenibile e il progresso delle donne nel mondo del lavoro".



nile nel mercato del lavoro, anche attraverso l'individuazione delle cause alla base dei differenziali retributivi. Ulteriore attenzione è posta anche sul rafforzamento delle politiche di inclusione sociale senza le quali si corre il rischio di lasciare esclusi dal mercato del lavoro molteplici soggetti accomunati da situazioni di svantaggio sociale.

L'articolo 6¹⁵, in particolare, specifica, peraltro, che gli Stati membri devono accertare che i Programmi Operativi prevedano modalità di predisposizione, implementazione, monitoraggio e valutazione degli stessi sulla base di criteri di uguaglianza di genere e di pari opportunità e devono altresì promuovere la partecipazione equilibrata di uomini e donne nella realizzazione di tali programmi.

Per quanto riguarda il FESR, il cui contributo è diretto a rafforzare la *coesione economica e sociale eliminando le principali disparità regionali*¹⁶, il nuovo Regolamento richiama gli Stati membri a garantire la non discriminazione *in base a genere, razza o origine etnica*¹⁷, in tutte le politiche e interventi promossi con risorse comunitarie.

Tra le altre priorità di intervento, il FESR all'art. 8¹⁸ sostiene l'adozione di strategie partecipative e integrate che promuovano uno sviluppo urbano sostenibile;

¹⁵ *Ibidem*, Art.6 - *Parità di genere e pari opportunità*, "Gli Stati membri provvedono affinché i programmi operativi comprendano una descrizione delle misure adottate per favorire la parità di genere e le pari opportunità nelle fasi di preparazione, attuazione, monitoraggio e valutazione dei programmi operativi. Gli Stati membri promuovono una partecipazione equilibrata di donne e uomini alla gestione e alla realizzazione dei programmi operativi a livello locale, regionale e nazionale, come opportuno".

¹⁶ Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999, in GUCE L. 210 del 31 luglio 2006. Art. 2 - *Finalità*, "A norma dell'articolo 160 del trattato e del regolamento (CE) n. 1083/2006, il FESR contribuisce al finanziamento di interventi destinati a rafforzare la coesione economica e sociale eliminando le principali disparità regionali attraverso il sostegno allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle economie regionali, inclusa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo, e sostenendo la cooperazione transfrontaliera, transnazionale, interregionale".

¹⁷ *Ibidem*, riferimenti all'uguaglianza di genere sono contenuti fra i *considerata* al punto 8 dove si legge che "Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero garantire che non vi siano discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali durante le varie fasi di attuazione dei programmi operativi cofinanziati dal FESR".

¹⁸ *Ibidem*, Art. 8 - *Sviluppo urbano sostenibile*, "...il FESR può, se del caso, sostenere lo sviluppo di strategie partecipative, integrate e sostenibili per far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane. Tali strategie promuovono lo sviluppo urbano sostenibile mediante attività quali il rafforzamento della crescita economica, il recupero dell'ambiente fisico, la riconversione dei siti industriali in abbandono, la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, la promozione dell'imprenditorialità, l'occupazione e lo sviluppo delle comunità locali, nonché la prestazione di servizi alla popolazione, tenendo conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche ...".

come tale, dunque, alla portata di tutti i cittadini, uomini e donne, in attuazione del principio di pari opportunità.

Unitamente alle risorse finanziarie a valere sugli altri fondi, infatti, il FESR sostiene politiche e interventi per migliorare la vita, in tutti i suoi aspetti, di uomini e donne. Ciò viene perseguito attraverso investimenti in infrastrutture che permettono di operare in molteplici settori di interesse. In particolare, il Regolamento prevede che venga assicurata la *prestazione di servizi alla popolazione che tengano conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche*¹⁹: è immediata la connessione con i servizi di sostegno alle persone (ad esempio, strutture di cura e/o accoglienza per bambini e anziani) per sostenere sia l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro sia, in generale, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Servizi, questi, finanziati a vario titolo, anche dal FSE e necessari in una società che presenta un calo della forza lavoro legato, oltre che al fattore demografico, anche alla sott'occupazione femminile. Lecito appare anche il riferimento al miglioramento del settore dei trasporti, per il quale occorre attuare interventi che sostengano e potenzino le strutture al fine di migliorare l'accesso e la qualità dei servizi e, dunque, garantire un maggiore equilibrio della ripartizione modale dei trasporti.

Una risposta completa in termini di politiche attive del lavoro per le donne richiede lo sviluppo e l'attuazione di politiche di conciliazione come elemento trasversale a tutti i territori, quale strumento chiave per combattere nuove forme di esclusione. In tale accezione le politiche di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare acquisiscono la fisionomia di servizi di interesse generale volti a creare e sostenere condizioni di benessere sia per le/i lavoratrici/ori sia per i sistemi produttivi.

Questo potrà consentire di rispondere all'obiettivo della politica comunitaria occupazionale e sociale di ottenere livelli di vita dignitosi per tutti in una società attiva, inclusiva e sana, politica che ha già contribuito fortemente a migliorare la vita di cittadini e cittadine dell'Unione Europea. Infatti grazie a quello che è oramai noto come "modello sociale europeo", le persone che abitano sul territorio comunitario non sono abbandonate in balia delle forze del mercato, ma al contrario dispongono di una delle più forti reti di sicurezza esistenti. Ciò è reso possibile dal fatto che l'Unione Europea è impegnata non solo nella necessità di una forte competizione, onde migliorare la crescita e la competitività, ma anche nella promozione di una forte solidarietà tra i cittadini e i gruppi sociali per creare una società stabile e una prosperità condivisa da tutti; ma allora per dare risposte davvero rispondenti alle aspettative di uomini e donne, destinatari di queste politiche, diviene essenziale adottare un approccio differenziato anche in relazione all'appartenenza di genere.

¹⁹ Cfr. nota 18.



In questo contesto le politiche di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare sono state oggetto, negli anni più recenti, di profonde riflessioni, nel quadro di una complessiva ridefinizione di un modello di welfare che tenga conto dei cambiamenti in corso, delle spinte che provengono dalla società in termini di maggiore organizzazione del privato sociale, nella sperimentazione di contenuti e nel crescente bisogno di erogazione di servizi alla persona.

L'incremento della domanda di servizi è da collegarsi ai mutamenti socio-culturali ed economici che oggi rappresentano una sfida per i sistemi di welfare, in modo particolare:

- a) l'ingresso di un grande numero di donne nel mercato del lavoro;
- b) l'invecchiamento della popolazione;
- c) la trasformazione delle tipologie familiari;
- d) l'affermarsi di stili di vita e modelli di consumo più individualizzati;
- e) un innalzamento delle aspettative di vita;
- f) una maggiore attenzione alla qualità della vita;
- g) lo sviluppo di nuove forme collettive orientate al controllo dei rischi sociali a livello locale (terzo settore, economia sociale, ecc.).

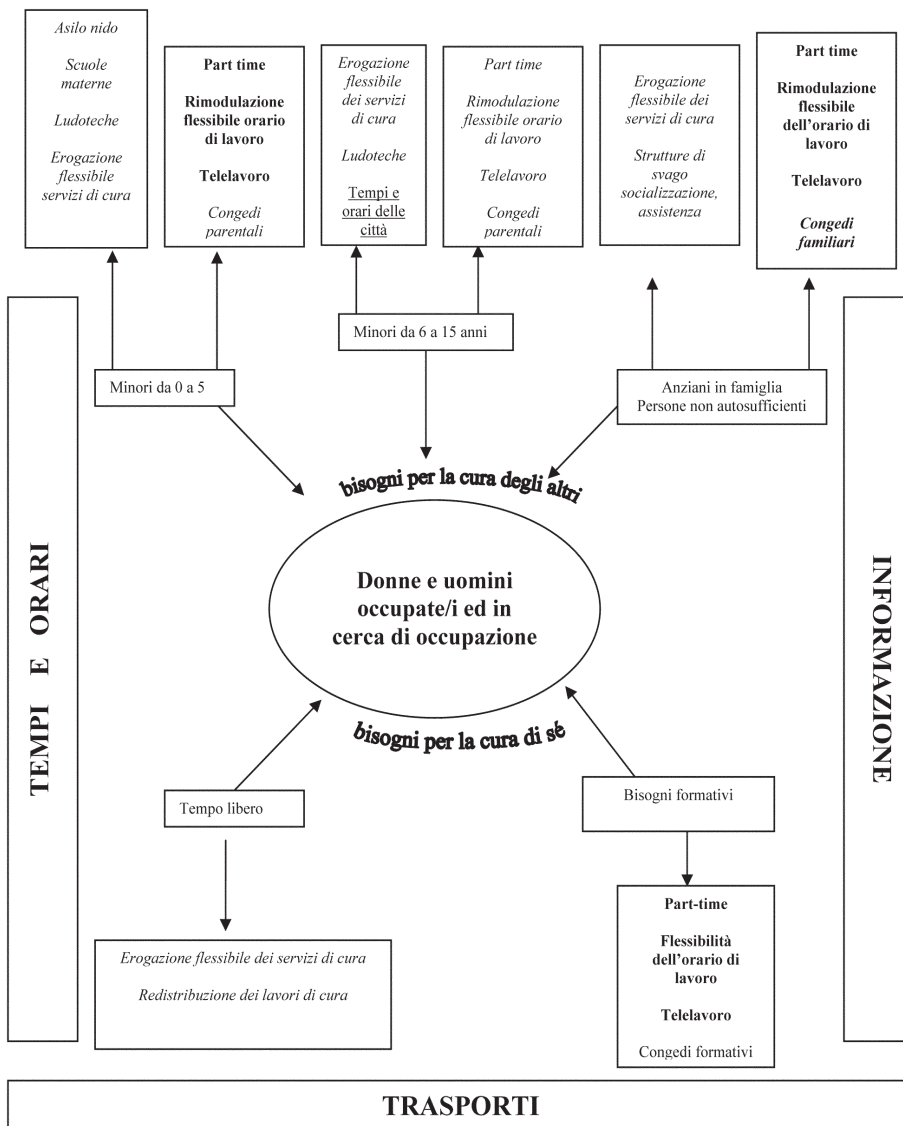
Lo sviluppo di servizi e le politiche che vi sovrintendono, in un contesto di mainstreaming di genere, vanno considerati almeno da due punti vista.

Il primo: come strumenti e luoghi della conciliazione.

In questo senso, rispondendo a vari bisogni, consentono di conciliare l'esercizio della professionalità con il lavoro di cura della famiglia, ma consentono anche di riappropriarsi di tempo liberato da impiegare nell'attività formativa e di aggiornamento, di svago, di cura di sé.



CONFIGURAZIONE DEI BISOGNI E POSSIBILI RISPOSTE



Il secondo: per il potenziale occupazionale che il settore già sta esprimendo e che è destinato a crescere.



I dati ed i risultati di molte ricerche realizzate nell'ultimo decennio, che hanno come contesto di riferimento i quindici paesi dell'Unione, prima dell'allargamento, hanno insistito sulla tendenza verso una diminuzione del numero dei bambini ed un incremento del numero di anziani.

La percentuale combinata di bambini in tenera età e di anziani sul totale della popolazione nei quindici stati membri, che nel 1995 era del 17,8%, in base alle proiezioni demografiche raggiungerà nel 2010 il 18,6%, determinando uno spostamento degli equilibri fra giovani e anziani non autosufficienti a favore di questi ultimi.

Le tendenze sopra descritte, comunque, hanno comportato un crescente e mutevole aumento di bisogni di cura, anche in riferimento all'aumentata partecipazione delle donne al mondo del lavoro ed alla loro aspirazione a combinare maternità ed occupazione retribuita.

Appare evidente che in questo scenario non si possa più pensare di rispondere ai bisogni di cura colmando le lacune esistenti nei sistemi di welfare, facendo ricorso a forme di assistenza informale non retribuita, fornita in massima parte dalle donne, madri che si occupano dei figli e figlie che assistono i genitori. Il tempo a disposizione delle figlie continuerà a diminuire in conseguenza dei cambiamenti demografici nella popolazione femminile di età compresa fra 46-64 anni rispetto a quella al di sopra dei 70.

A ciò si aggiunge che i mutamenti che hanno investito i modelli di vita, di fatto, stanno incrementando in tutta Europa nuclei familiari formati da un'unica persona; in questo senso il peso dell'intervento familiare nel campo dei lavori di cura è destinato a diminuire. Tale tendenza richiede non solo incremento ma anche innovazione nell'organizzazione dei servizi di cura.

Il nesso stretto che si viene a determinare tra politiche per l'occupazione e politiche sociali ci consente di considerare le politiche di promozione dei servizi non solo come politiche volte a promuovere l'uguaglianza di genere, ma strettamente finalizzate allo sviluppo economico e al miglioramento delle condizioni di vita nel loro complesso.

3.1 Misure di conciliazione attive nei paesi dell'Unione

Assistenza ai bambini

Se guardiamo all'Europa, non v'è paese in cui non siano in atto politiche di sostegno pubblico alla cura dei bambini e degli anziani. I provvedimenti principali riguardano: congedo dal lavoro, servizi e misure finanziarie.

Congedo di maternità

Oggi tutti gli Stati membri dell'Unione dispongono di una regolamentazione del congedo di maternità che prevede durate variabili nei diversi paesi: da un minimo di 14 settimane al più lungo di 22.



Congedo parentale

È una disposizione molto più recente in attuazione della direttiva 96/34/CEE secondo la quale gli Stati membri entro giugno dell'anno 1998 dovevano mettere in atto la norma che prevede il diritto individuale al congedo parentale per almeno tre mesi, sia per le lavoratrici che per i lavoratori. Anche in questo caso le disposizioni sono molto differenti fra i paesi. In taluni stati vi è un'insistenza dei legislatori ad incoraggiare i padri a fruire di tale congedo, prevedendo una maggiore durata, qualora entrambi i genitori ne fruiscano.

Il diritto di trasferire il congedo dall'uno all'altro genitore sta avendo risposte molto modeste nella maggior parte dei paesi. I dati disponibili indicano, però, anche una bassa incidenza nell'utilizzazione di questo strumento e confermano che ad utilizzarlo sono in maggior parte le donne.

È evidente che il mancato utilizzo da parte degli uomini di tale disposizione mette a repentaglio l'obiettivo perseguito dai legislatori e procrastina nel tempo la condizione che vede la donna come unico soggetto costretto ad interrompere l'attività lavorativa o a ridurla. Non c'è dubbio che il congedo parentale potrebbe essere considerato un'alternativa ai servizi di cura; però non è questo l'intento perseguito dalle norme dei singoli Stati membri. L'equilibrio tra la fruizione dei congedi e la disponibilità di servizi di cura deve essere gestito con grande attenzione tenendo presente la necessità di evitare di rafforzare la nozione di marginalizzazione delle donne nel mercato del lavoro.

Se consideriamo il punto di vista della conciliazione vita lavorativa e vita familiare, il congedo parentale può rivestire una particolare importanza, in quanto fornisce riconoscimento pubblico delle responsabilità parentali di uomini e donne e consente a chi fruisce delle varie disposizioni la sicurezza del posto di lavoro.

Inoltre, tale strumento costituisce un importante elemento di supporto alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Non ci si deve nascondere, però, che vi è un'altra faccia della medaglia: l'esperienza di un lungo periodo di congedo può rischiare di ridurre il rapporto delle donne con il mercato del lavoro ed associarsi ad un'erosione delle capacità professionali.

Inoltre, le norme relative ai congedi parentali sono molto differenti da paese a paese; l'impegno dell'Unione Europea dovrebbe andare nella direzione di armonizzarle su tutto il territorio europeo²⁰.

²⁰ L'Assemblea Mondiale della Sanità del 18 maggio 2002 che ha predisposto la *Strategia Globale per l'Alimentazione dei Lattanti e dei Bambini* sottolinea tra le priorità la necessità che "i governi [emanino] un'appropriata legislazione che protegga il diritto all'allattamento al seno delle donne lavoratrici e [stabiliscano] misure per la sua applicazione in conformità con gli standard internazionali del lavoro".



Aiuti finanziari

Negli ultimi anni la tendenza generale in Europa è di sviluppare misure finanziarie in relazione ai problemi di conciliazione. Alcuni paesi sembrano aver impiegato i vantaggi finanziari per sviluppare un regime di cura ai bambini incentrato sull'attività delle madri che, se lavorano, si possono avvalere del diritto di restare a casa o di lavorare a tempo parziale poiché i contributi finanziari compensano la perdita di reddito, in tutto o in parte.

In relazione a strumenti finanziari e sgravi fiscali, le disposizioni esistenti sono troppo frammentarie e i pochi dati disponibili sono troppo elementari per dare una valutazione sistemica di questo tipo di disposizioni. Resta il dubbio se generosi vantaggi in denaro in sostituzione di infrastrutture e servizi potrebbero avere l'effetto di incoraggiare, almeno una parte delle donne, a lasciare il posto di lavoro.

D'altra parte, ciò potrebbe anche rafforzare lo stereotipo che vuole, nel modello classico di famiglia, il reddito delle donne come seconda fonte di guadagno, accessorio a quello principale.

Assistenza agli anziani

Negli ultimi anni si è rafforzata la tendenza a dare rilievo al problema dell'assistenza agli anziani, considerando non più adeguata la risposta ricercata mediante il ricorso all'istituzionalizzazione in case di riposo e di accoglienza, in conseguenza delle tante modificazioni intervenute sia sul versante della qualità della vita, che consente di vivere più a lungo, sia perché l'età anziana, dilatandosi nel tempo, comporta bisogni sociali cui l'istituzionalizzazione non può rispondere.

In tutti i paesi dell'Unione Europea, gli anziani hanno diritto all'assistenza. Questa è variamente normata; per quanto riguarda, in particolare, il **Congedo dal lavoro** per chi abbia cura di anziani, si può affermare che i progressi in questo ambito sono ancora molto limitati. Nella maggior parte dei paesi dell'Unione sono previsti per assistere parenti adulti ammalati. In ogni caso, le disposizioni risultano troppo frammentarie ed eccessivamente diversificate per poter procedere ad un'analisi.

Le disposizioni pubbliche a favore degli anziani in tutta Europa stanno andando nella direzione di un'evoluzione a favore dell'assistenza a domicilio; in parecchi paesi i servizi acquistati o attuati nell'ambito familiare ricevono sussidi crescenti. Spesso chi attua l'assistenza domestica è un familiare che riceve un compenso oppure un operatore pagato dalla famiglia.

Questa tendenza comporta alcuni sviluppi positivi in quanto stabilisce il diritto di chi presta assistenza a domicilio almeno ad una forma di compenso, anche nei casi in cui si tratti di un familiare.

Sussistono, tuttavia, anche dei rischi: in primo luogo, quello di grandi squilibri nella qualità dell'assistenza; in secondo luogo, questo sistema comporta i noti e già citati rischi per le donne, in quanto ancora soggetti "preposti" all'assistenza, "relegate" ad erogarla.



Se si condivide l'impostazione che vede nello sviluppo dei servizi alla persona un bacino di potenziale, nuova occupazione, occorre riflettere sulle molteplici implicazioni che questo approccio può avere sul versante delle pari opportunità tra donne e uomini; in questa sede se ne vogliono segnalare almeno tre:

1. Non sempre l'organizzazione dei servizi di cura tiene conto delle esigenze delle donne che lavorano. In questo senso, accanto ai servizi organizzati in modo tradizionale occorrerebbe pensare a forme di erogazione flessibili e innovative, adeguate non solo alle esigenze delle zone urbane ma anche delle zone rurali.
2. Nel settore dei servizi alle persone la componente femminile è fortemente sovrarappresentata. Finché non si promuove una cultura di pari opportunità che faccia prendere in considerazione anche agli uomini questo settore come luogo di buona occupazione possibile, permangono i rischi e le caratteristiche di scarso o mancato riconoscimento della professionalità, di scarso utilizzo delle competenze, di discriminazione retributiva.

Ai problemi di qualificazione citati si aggiunge il carattere instabile, spesso temporaneo, di questo lavoro; il complesso di tali problematiche ha una ricaduta negativa sulle persone assistite, sia che si tratti di bambini che di anziani. In aggiunta, occorre riflettere circa il fatto che le donne che lavorano nell'ambito dei servizi sono anch'esse portatrici degli stessi bisogni di conciliazione che caratterizzano i fruitori dei servizi stessi.

3. Una terza implicazione è relativa alla necessità di promuovere, all'interno delle politiche di pari opportunità, un'azione volta al superamento dello stereotipo che in alcuni ambiti sociali vincola le donne all'erogazione diretta dei servizi di cura ai propri familiari. Ciò determina ancora una difficoltà a trasformare la percezione del bisogno in domanda effettiva di servizi.

Le numerose implicazioni che il tema della conciliazione comporta fanno sì che i soli interventi previsti e finanziabili con il FSE difficilmente possono offrire risposte sufficienti; in questo senso l'esplorazione e la sperimentazione di percorsi di integrazione dei diversi Fondi comunitari e delle risorse nazionali per l'attuazione e l'implementazione delle politiche di conciliazione potrebbero offrire risposte positive.

Le linee guida rivolte alle Autorità di gestione vogliono dare un contributo all'attuazione degli interventi promossi dalla programmazione dei Fondi Strutturali e cioè:

- rendere possibili più sinergie: tra gli interventi finanziati con le risorse del Fondo Sociale Europeo e quelli sostenuti da altri Fondi Strutturali; tra le risorse comunitarie e le risorse nazionali e regionali che insistono sui temi dell'occupazione e dello sviluppo locale, al fine di dare impulso e concretezza alle politiche di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare;
- individuare modalità di intervento che possono offrire spunti alle autorità di gestione per implementare le attività della programmazione 2007-2013 nella logica delle politiche integrate.



4. I servizi di cura finanziabili con le risorse dei Fondi Strutturali

Strutture prescolari: asili nido - scuole materne

Il primo e cruciale incrocio fra vita familiare e vita lavorativa si pone, per una parte consistente della popolazione femminile, al momento di affrontare la scelta di avere dei figli. Le indagini che sempre più numerose affrontano congiuntamente il fenomeno demografico, connotato dalla bassissima fecondità delle donne, e il mercato del lavoro femminile, dimostrano, pur senza spiegarla univocamente, la stretta interazione fra maternità e lavoro.

L'affidamento e la cura dei bambini in età prescolare è, quindi, il primo problema che si pone alla neo-madre che voglia rimanere o entrare nel mercato del lavoro.

La disponibilità di strutture adeguate si differenzia a seconda che si considerino le fasce d'età 0-3 anni e maggiore di 3.

Tralasciando gli aspetti di tipo culturale che possono influenzare la scelta delle donne di fruire di tali servizi, non vi è dubbio che la loro offerta sia ampiamente inferiore alla domanda.

Baby parking/Ludoteche/Centri estivi

Si tratta di servizi integrativi di grande importanza per la complementarità con i nidi, e le scuole d'infanzia e primarie nelle fasce orarie e nei periodi dell'anno (vacanze invernali e/o estive) non coperte da questi.

La loro presenza e il loro funzionamento, la capacità e la possibilità di fruizione da parte dei cittadini chiamano fortemente in causa l'amministrazione pubblica nella sua funzione regolamentare e di garanzia di qualità, soprattutto per quanto attiene all'accreditamento delle strutture e alla qualificazione degli operatori.

Servizi sociali e ricreativi per anziani

Con il mutare dell'assetto demografico - l'allungamento della vita media e la riduzione del numero dei figli già negli ultimi trenta anni - il problema della cura



degli anziani, sia autosufficienti che non, riveste crescente importanza e ricade ancora più significativamente sulle donne, che si trovano molto spesso nella posizione di "unica figlia" o "unica nuora".

In qualche modo assimilabili ai precedenti, risolvono il problema di chi ha in carico anziani parzialmente autosufficienti e/ o abili che, se conviventi, hanno lunghe ore di solitudine e bisogni (alimentari, di cura, di attivazione), se non conviventi, costituiscono comunque un oggetto di attenzione da conciliare con impegni di lavoro e/o familiari.

Tali strutture possono essere variamente organizzate e caratterizzate; anche in questo caso si pongono aspetti delicati di qualità dei servizi, di competenza e professionalità degli operatori, di accreditamento delle strutture.

Servizi e strutture per persone non autosufficienti

Si tratta di risposte a fabbisogni derivanti da situazioni di presenza di handicap, disagio e/o non autosufficienza di persone verso cui si deve prestare lavoro di cura.

Assistenza domiciliare: baby-sitting - badanti - collaboratori/trici domestici/che

L'assistenza domiciliare prestata da baby-sitter, nel caso di presenza di bambini, e da badanti, nel caso di presenza di anziani, è senza dubbio la modalità più diffusa e gradita dalle famiglie che non possono contare sul supporto familiare e/o quando non siano disponibili e/o accessibili servizi pubblici.

Ad essa attengono numerosi e significativi problemi: primo fra tutti quello della **reperibilità**, spesso affidata a canali informali quali il passa-parola, ma in alcuni casi riferibile a organizzazioni del privato, non sempre rapportabili a circuiti facilmente accessibili e "sicuri". Ciò richiama immediatamente il tema della qualificazione del personale, quasi sempre non accertabile, se non attraverso esperienza diretta. Infine, non va sottaciuto il problema dei costi, alti, e molto spesso "in nero".

La massiccia presenza di lavoratrici/tori extra-comunitari in questo campo segnala l'ineludibile legame di questo punto con interventi di politiche di accoglienza e, al limite, di ordine pubblico.

Gli spazi d'azione sono numerosi e variegati.

Voucher di conciliazione

Nell'ambito della programmazione del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000-2006, è stata sperimentata una misura di accompagnamento, il *voucher* di conciliazione, finalizzata a rafforzare l'offerta formativa e a favorire le possibilità di



accesso al mercato del lavoro da parte di fasce di utenza storicamente marginalizzate. Tra queste, senza dubbio, rientra un'ampia parte di donne esclusa da possibili processi di integrazione nel mercato del lavoro a causa dell'impossibilità di conciliare vita lavorativa – o partecipazione ad interventi di formazione – e attività familiare – cura dei figli, anziani portatori di handicap, persone non autosufficienti.

In quest'ottica, i *voucher* possono essere utilizzati quale strumento atto a facilitare l'accesso, in modo paritetico, sia alle donne che agli uomini, ad attività del sistema formativo, ovvero l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro attraverso la rimozione di ostacoli riconducibili alla gestione familiare.

Il *voucher* può essere visto come modalità di intervento sul versante sociale a sostegno di azioni sul fronte occupazionale e di politica attiva del lavoro e può comprendere buoni (pre-pagati) oppure rimborsi spesa o assegni servizio, da utilizzare per l'acquisto di una o più tipologie all'interno di una gamma di servizi, tutti finalizzati alla conciliazione, direttamente o indirettamente rivolti alla cura di familiari e/o conviventi:

- servizi per bambini e ragazzi (0-14/15 anni);
- servizi per anziani o altre persone in condizioni non autosufficienti;
- servizi di supporto alla gestione della vita familiare, volti ad alleviare il carico di lavoro comunque legato alla soddisfazione di esigenze dei componenti il nucleo familiare, composto dalla cura della casa, dallo svolgimento di compiti di natura burocratica o logistica (attraverso ad esempio servizio colf, servizio spesa a domicilio, servizio pagamento bollette, servizio iscrizioni a scuola, servizio recupero certificati medici per riammissione a scuola, servizi per favorire la mobilità sul territorio, ecc.).

Il servizio erogato può afferire a differenti tipologie di contenuto in cui si estrinseca il *family care*: cura, custodia, educazione, ricreazione, accompagnamento, trasporto, ecc.

In linea generale, l'utilizzo del *voucher* può avere modalità applicative differenti e configurare diverse opzioni di utilizzo:

- lasciare libertà di scelta all'utente riguardo al fornitore di cui avvalersi oppure vincolare tale scelta all'interno di una gamma predefinita di fornitori;
- prevedere il meccanismo del rimborso economico al fornitore assegnando all'utente un buono cartaceo che sancisce simbolicamente il diritto alla prestazione, oppure assegnare direttamente all'utente l'importo a titolo di rimborso dell'acquisto del servizio;
- definire l'entità finanziaria del *voucher* in base a differenti percentuali rispetto all'importo complessivo della spesa, oppure rimborsare interamente il costo;
- il sistema di erogazione del servizio acquistabile con il *voucher* può avere natura pubblica, privata o mista;



- il sistema di erogazione del servizio acquistabile con il *voucher* può essere costituito tanto da strutture di servizio che da singoli individui;
- la fruizione delle diverse tipologie di servizio può avvenire sia presso la struttura erogatrice sia presso il domicilio dell'utente, ricorrendo a personale qualificato e certificato e comunque inserito in un circuito controllato e controllabile;
- sono altresì possibili modalità di erogazione del servizio improntate o associate a forme di autorganizzazione (ad esempio gruppi di famiglie che affidano i propri figli a "baby-sitter condominiali o di quartiere") purché rientranti, anche qui attraverso forme e modalità di certificazione e accreditamento, in un circuito controllato e controllabile.

È importante sottolineare che, indipendentemente dalle modalità applicative prescelte, il ricorso al *voucher* richiede di essere inserito – anche per la sola durata dell'azione che il *voucher* accompagna – in un circuito organizzato, qualificato e controllabile/certificabile.

Dal punto di vista delle procedure relative all'attivazione del *voucher* di conciliazione, è opportuno richiamare le tre tipologie di gestione sperimentate in alcuni paesi nella programmazione 2000-2006:

1. Finanziamento diretto agli individui da parte dell'Autorità pubblica
Si tratta dell'ipotesi in cui l'Autorità di Gestione gestisce il *voucher* direttamente, attraverso l'emanazione di avvisi pubblici a cui rispondono i soggetti interessati che, previa selezione, accedono al *voucher* da utilizzare nell'ambito di strutture che offrono quel determinato servizio.
In questo caso l'Autorità di gestione coincide con il beneficiario finale.
2. Finanziamento diretto agli individui da parte di strutture selezionate con procedura concessoria.
Si tratta dell'ipotesi in cui l'Autorità di Gestione affida con un atto contrattuale ad un soggetto esterno la gestione del *voucher*. Tale soggetto diviene così il beneficiario finale.
3. Finanziamento ai soggetti erogatori del servizio individuati con procedura d'appalto.
In quest'ultima ipotesi, l'Autorità di gestione può scegliere di individuare uno o più soggetti esterni a cui affidare l'erogazione dei servizi connessi al *voucher*, attraverso procedura d'appalto.
Le tre ipotesi di gestione sono riferite al dispositivo *voucher* in generale, rispetto alle quali le Autorità di Gestione possono di volta in volta scegliere quelle ritenute più idonee, anche ricorrendo a procedure di tipo misto. Comunque le tre ipotesi non escludono l'individuazione di future, ulteriori, procedure di gestione.



Tempi e Trasporti

Miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita significa rendere il contesto in cui vivono e lavorano le donne "più amichevole" e dunque meno ostile nei loro confronti, creando le condizioni per vivere il territorio come risorsa in cui si integrano i valori in una visione programmatica costruita per obiettivi condivisibili e concertati.

Ogni attività, sia afferente alla sfera lavorativa che a quella familiare, e ancor più alla loro intersezione, si svolge e si confronta con l'ambiente in cui si realizza.

Tale ambiente è connotato da una molteplicità di variabili, alcune delle quali particolarmente rilevanti ai fini della conciliazione: i tempi, del lavoro e dei servizi, pubblici e privati, e la mobilità, strumentale al godimento di questi ultimi, e all'accessibilità del primo.

Ogni persona vive e lavora in un ambiente, in un contesto che può aggravare o semplificare la vita e il lavoro, e ciò è tanto più vero per chi deve conciliare molteplici incombenze di tipo estremamente diverso.

Occupiamoci dei casi territoriali specifici rappresentati dall'ambiente urbano e da quello rurale.

Per la città, "conciliazione" significa:

- disponibilità di servizi sostitutivi che svolgano il lavoro di cura: nidi, asili, scuole materne, scuole elementari a tempo lungo, mense scolastiche, pasti a domicilio per anziani non autosufficienti, handicappati ecc.;
- disponibilità, da parte delle amministrazioni pubbliche, a fornire tutti gli altri servizi ai cittadini con orari *friendly* che ne facilitino la fruizione;
- orari dei negozi continuati o di lunga durata e differenziati nell'arco della giornata e della settimana o festivi in modo da consentire la spesa e le spese senza affanno eccessivo;
- servizi di trasporto accessibili, frequenti, veloci con tratte ed orari anch'essi *friendly*.

L'istituzione di piani dei tempi e degli orari delle città possono diversificare, rendere più flessibili e spesso prolungare orari e durata dei servizi pubblici, commerciali, scolastici, lavorativi, in maniera tale da permettere di conciliare meglio responsabilità familiari e professionali.

I piani dovrebbero essere il risultato di una partnership tra autorità locali, parti sociali e attori pubblici e privati e tutti i soggetti sociali interessati, che in molti casi potrebbero comprendere anche associazioni di donne.

L'efficienza e capillarità del sistema dei trasporti, e la flessibilità di orari e tempi della città sono requisiti indispensabili perché si producano conciliazione vera e condizioni di benessere delle persone e dei sistemi produttivi.

Data la complessità dell'intervento sarebbe auspicabile un monitoraggio diffuso degli effetti indotti da tali interventi sulle politiche di conciliazione in modo tale da facilitarne l'estensione e diffonderne le prassi.

Per le zone interne ed in ambito rurale, "conciliazione" significa:



- creazione di servizi di prossimità (soprattutto nelle aree interne e di montagna);
- servizi di sostituzione;
- servizi di informazione della popolazione rurale circa l'offerta e la fruibilità, nelle aree rurali, dei servizi alle persone e alle famiglie.

Lo sviluppo delle aree rurali rappresenta un obiettivo primario nel quadro del processo di coesione economica e sociale e pertanto non può prescindere dal mantenimento della popolazione in tali zone.

Il conseguimento di un tale obiettivo richiede la necessità di sviluppare politiche rivolte al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e delle donne, in particolare, in quanto esse svolgono un ruolo essenziale nel garantire la vivibilità delle comunità rurali.

La Banca del tempo

Le Autorità di gestione possono promuovere e sostenere la costituzione di associazioni denominate "banche del tempo".

Le *Banche del tempo* sono libere associazioni tra persone che si auto-organizzano per aiutarsi scambiando il tempo ed hanno la finalità di favorire lo scambio di servizi di vicinato, per facilitare l'utilizzo dei servizi della città e il rapporto con le pubbliche amministrazioni, per favorire l'estensione della solidarietà nelle comunità locali e per incentivare le iniziative di singoli e gruppi di cittadini, associazioni, organizzazioni ed enti che intendano scambiare parte del proprio tempo per impieghi di reciproca solidarietà e interesse.

Queste particolari *Banche*, promosse da persone e/o da enti, possono gestire merce molto preziosa: il tempo che i *correntisti* (le persone) depositano; lo conservano, registrano prestiti, restituzioni e scambi attraverso l'unità di misura "ora". Depositando tempo, vengono anche indicati i servizi/competenze che si intende mettere a disposizione di chi ne ha bisogno ma l'equilibrio fra il dare e l'aver è misurato in tempo e non in qualità di servizi/competenze prestate.

La logica che le ispira è assai diversa da quella del volontariato: la finalità è il mutuo aiuto operato attraverso il *baratto* di tempo e non importa se si scambiano prestazioni minute che riguardano la vita quotidiana (cura di anziani, bambini, riparazioni) con scambio di saperi (lingue, matematica, filosofia, storia, racconti).

Come le vere Banche, hanno un atto costitutivo, uno statuto, un regolamento, sono registrate. Pubblicizzano modalità di adesione, orari di funzionamento, sedi; tengono la contabilità (ore date, ore ricevute) ma, a differenza delle altre, queste *Banche* non fanno maturare interessi, né attivi né passivi; c'è solo un obbligo: quello del pareggio.

I costi di funzionamento possono essere garantiti da amministrazioni pubbliche/enti; alcuni comuni, oltre a promuoverne la nascita mediante proprio personale, potrebbero fornire il minimo necessario per operare (una sede, un computer con



connessione internet, un telefono) ricevendone in cambio tempo da destinare a servizi per la collettività.

Il contributo che l'insieme dei Fondi Strutturali ha dato, nei precedenti cicli programmatori, a questi obiettivi possono essere considerati significativi ma ancora largamente migliorabili.

Si può, senza dubbio, rilevare un'attenzione maggiore, negli ultimi anni, verso la promozione di azioni specificamente dirette al miglioramento delle condizioni di vita per rispondere meglio ai bisogni delle donne, ma si rilevano ancora molte difficoltà nell'impostare tali interventi in una logica di integrazione tra quelli predisposti in ambito FSE e gli interventi a valere sugli altri Fondi Strutturali, tanto più in sinergia con gli interventi promossi con risorse nazionali e regionali dedicate allo sviluppo dell'occupazione e dei servizi.

Per essere efficace, tuttavia, tale strategia dovrebbe essere rafforzata dall'intervento integrato dei Fondi che potrebbe avviare un processo di mainstreaming delle politiche finalizzato a due obiettivi di pari opportunità:

- "migliorare le condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne";
- "migliorare la condizione delle donne sul lavoro e redistribuire il lavoro di cura".

Se si considera l'azione del FESR, l'obiettivo "migliorare le condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne" può essere perseguito tramite la realizzazione e l'incremento di servizio e di supporto (nidi, centri diurni per l'infanzia, mense, ecc.) all'interno delle imprese o in prossimità di queste o in localizzazioni di facile accesso, previsti da progetti di infrastrutturazione (ad esempio aree di sviluppo industriale o artigianale) e di sostegno al sistema produttivo.

Inoltre questi possono essere volti all'introduzione di orari e modelli organizzativi conciliativi (destinati sia alla componente maschile che femminile) all'interno di imprese e aziende (interventi di innovazione, ristrutturazione e riorganizzazione aziendale).

Nella stessa ottica, la realizzazione e l'incremento di dotazioni di servizio e di supporto ai fini della conciliazione può essere promossa anche nelle aree urbane, nelle aree interne e nelle zone rurali, tramite servizi di prossimità.

Con riferimento all'obiettivo "migliorare la condizione delle donne sul lavoro e redistribuire il lavoro di cura" esso può realizzarsi attraverso progetti di infrastrutturazione e di potenziamento del settore dei servizi quali:

- operazioni tese a migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, incrementando la dotazione infrastrutturale e i servizi alle famiglie e alle persone, in un quadro di redistribuzione del lavoro di cura, con attenzione alla possibilità di fruizione dello spazio da parte dell'infanzia;
- operazioni tese a migliorare la qualità della vita e della sicurezza e operazioni per promuovere l'integrazione sociale;
- operazioni di sostegno alla creazione di strutture e agenzie di servizi alla famiglia e alla persona;



- operazioni di adeguamento della rete delle strutture sociali e civili pubbliche di base al fine della redistribuzione del lavoro di cura;
- creazione e diffusione di servizi di sostituzione, per il miglioramento della qualità della vita nelle zone interne e aree rurali;
- creazione di servizi di prossimità in ambiente rurale, innovativi per tipologie e modalità di erogazione del servizio;
- servizi di informazione circa l'offerta e la fruibilità dei servizi alle persone e alle famiglie.

Con riferimento al Fondo Sociale, un'attenzione particolare va posta all'insieme delle attività di tipo formativo che a seconda delle loro modalità attuative possono favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro/formazione in modo sostanzialmente diverso.

In questo caso, l'obiettivo di conciliazione può essere perseguito attraverso:

- flessibilità del percorso formativo: il riferimento può essere rivolto ad una strutturazione modulare articolata secondo modalità organizzative che consentono alle donne di scegliere l'accesso in termini di orari. In questo caso è possibile ad esempio prevedere l'articolazione dei percorsi con diverse edizioni a orari diversi della giornata (mattutino, pomeridiano e serale);
- collegamento con servizi di supporto agli impegni di cura per favorire la partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro. È possibile ad esempio prevedere misure di accompagnamento quali predisposizione di servizi di baby sitteraggio per i figli delle donne che intendono partecipare ai corsi, o forme di convenzionamento con strutture di servizio alla persona, o ricorso a voucher per favorire l'utilizzo di servizi di conciliazione;
- collegamento con iniziative e/o sperimentazioni di riorganizzazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro. È possibile prevedere il raccordo con le iniziative promosse dagli enti locali in termini di piano degli orari in riferimento, ad esempio, al settore dei trasporti e della mobilità o a quello dei servizi di cura; oppure il raccordo con patti o accordi di programma tra le parti sociali in relazione a rimodulazioni degli orari di lavoro;
- istituzione di un Registro/Albo, a livello comunale, di accreditamento individuale di operatori/operatrici che svolgono la propria attività di cura presso le famiglie;
- percorsi di sostegno alla formazione e qualificazione delle/degli operatrici/tori;
- con riferimento ai contenuti va sottolineata l'opportunità della presenza di moduli didattici relativi alle tematiche di pari opportunità, e di conciliazione in particolare, finalizzati ad un primo livello di sensibilizzazione presso i/le partecipanti alle diverse tipologie formative.

Va infine ricordato il contributo che ogni fondo può dare in tema di studi e ricerche sui rispettivi campi di azione letti dal punto di vista delle pari opportunità in generale e della conciliazione in particolare.



Conclusioni

L'estensione del concetto di conciliazione fra tempi di vita e di lavoro come un tema che investe entrambi i sessi, seguito dall'introduzione e dall'ampliamento di alcuni strumenti utilizzati per lo più dalle donne, come il congedo parentale, rappresentano già un notevole passo avanti nel percorso di miglioramento delle politiche di conciliazione.

Se la partecipazione alle responsabilità familiari, da un lato, permette di mettere in luce, valorizzare e utilizzare anche all'esterno le capacità e le competenze femminili, dall'altro consente anche di riappropriarsi del "valore" della vita privata che spesso viene oscurato da preoccupazioni e difficoltà legate alla sua gestione quotidiana. In sostanza, inadeguate risposte alle problematiche comportano il rischio che le giovani generazioni arrivino a percepire la famiglia, i figli, i genitori non autosufficienti, come un "peso" che grava e impedisce di realizzare le proprie aspettative da parte di entrambi i sessi. Le donne *in primis*, naturalmente, come principali protagoniste che subiscono la segregazione; gli uomini, in seconda battuta, poiché l'equilibrio sociale implica il soddisfacimento delle parti, in questo caso i due sessi.

Attraverso la progressiva educazione e formazione degli individui alle pari opportunità e mediante la diffusione di un *modus pensandi* che accetta la condivisione delle responsabilità e dei doveri da parte degli uomini è possibile concretizzare l'attuazione di numerosi interventi che aiutano la gestione congiunta degli affari familiari. Naturalmente, molto è stato fatto negli ultimi anni ma molto resta ancora da fare, poiché intervenire sul fattore culturale significa prevedere soluzioni che vanno, per natura, acquisite e interiorizzate, non soltanto semplicemente applicate. E ciò richiede tempi assai lunghi in una società piuttosto radicata nelle sue tradizioni legate alle differenze di genere.



**LINEE GUIDA PER LE PARTI SOCIALI
PROPOSTE PER LA CONCLUSIONE DI ACCORDI
E L'AVVIO DI BUONE PRASSI DI (RI)CONCILIAZIONE
TEMPI DI VITA E TEMPI DI LAVORO**



Premessa

Significati di conciliazione e (ri)conciliazione

Ogni azione finalizzata alla promozione di strumenti attivi per la conciliazione merita una riflessione preliminare sul concetto stesso di conciliazione che, in questa sede, verrà declinata in modo non asettico e neutrale, ma parziale: con particolare riguardo, cioè, alle azioni dedicate ai padri e al necessario superamento dello stereotipo che non li considera soggetti integrati nei compiti di cura dei figli. È chiaro che – l'altro lato della medaglia – vede e promuove il superamento della centralità della tutela della madre nell'ambito delle regole che governano il lavoro.

“L'inizio del XXI secolo costituisce un momento simbolico per dare concretezza al nuovo contratto sociale di genere in cui l'effettiva parità delle donne e degli uomini nella sfera pubblica e in quella privata sia socialmente accettata come condizione di democrazia, presupposto di cittadinanza e garanzia dell'autonomia e delle libertà individuali, come riflessi in tutte le politiche dell'Unione europea”

Questa ampia finalità – iscritta con malcelata enfasi nel punto 11 dei *considerando della Risoluzione del Consiglio e dei ministri incaricati dell'occupazione e della politica sociale concernente la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare (datata 29 giugno 2000, 2000/C 218/02)*, presuppone “una partecipazione equilibrata degli uomini e delle donne all'attività professionale e alla vita familiare, parallelamente all'obiettivo di un'equilibrata partecipazione di donne e uomini al processo decisionale” (lett.a) e richiede “un approccio globale e integrato per conciliare la vita professionale con quella familiare, in quanto diritto degli uomini e delle donne” (lett. b), oltre che l'attivazione di tutti i mezzi concreti “per garantire i mutamenti delle strutture e degli atteggiamenti indispensabili a creare una partecipazione equilibrata di donne e uomini alla sfera professionale e a quella familiare” (lett. c).

Gli strumenti di sensibilizzazione che l'Unione europea consiglia di avviare e che fanno proprie queste finalità considerano un significato diverso di conciliazione che, appunto, si è scelto di denominare ri-conciliazione o conciliazione condivisa.



Negli anni Sessanta e Settanta conciliare significava per le donne conciliare i ruoli (di madre, di moglie, di lavoratrice) per rendere accettabile il lavoro salariato: la conciliazione sarà femminile o non sarà, si affermava. La società si limitava a prendere atto del lavoro salariato delle donne, sulle quali gravavano ancora tutte le responsabilità familiari, con la conseguente inevitabile difficoltà, per esse, di far fronte agli impegni familiari senza essere preservate, professionalmente, dalle discriminazioni.

La *tesi della conciliazione dei ruoli* a partire dal 1975 si attenua; grazie all'espansione della logica dell'eguaglianza – affermata anche dalle direttive comunitarie approvate in quegli anni oltre che dalla Convenzione Cedaw²¹ – si comincia piuttosto a parlare di *condivisione*.

La questione delle responsabilità familiari viene affrontata – nel diritto internazionale – nella logica dell'effettività del principio d'eguaglianza e la tesi che si sostiene è quella della *condivisione dei diritti e delle responsabilità*.

La questione della conciliazione emerge – con destinatari sia uomini che donne – in ambito comunitario esplicitamente solo a partire dalla Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori del 1989; al punto 16 dispone che “è altresì opportuno sviluppare misure che consentano agli uomini e alle donne di conciliare meglio i loro obblighi professionali e familiari”. Con il terzo programma d'azione comunitaria – di attuazione della Carta medesima – la conciliazione si avvia a diventare un termine ricorrente delle politiche comunitarie che la annoverano tra le misure che permettono “l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro”, come si incarica di dimostrare la successiva Raccomandazione del Consiglio del 31 marzo 1992 sulla custodia dei bambini.

Attraverso queste specificazioni e grazie alla *Risoluzione concernente la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare* e di *contratto sociale di genere* in essa contenuto, oggi si può arrivare a trasformare un concetto ambivalente, forse ambiguo, come quello di conciliazione in un termine complementare a quello di eguaglianza, non formale o sostanziale, ma effettiva tra donne e uomini.

In effetti, la *Risoluzione rifiuta una visione parziale del principio di eguaglianza*, sancito nel secondo *considerando*: “Il principio dell'uguaglianza tra uomini e donne implica la necessità di compensare lo svantaggio delle donne per quanto riguarda le condizioni di accesso e di partecipazione al mercato del lavoro e lo svantaggio degli uomini per quanto riguarda la condizione di partecipazione alla vita familiare, derivanti da pratiche sociali che ancora presuppongono il lavoro non retribuito derivante dalla

²¹ Convenzione Onu del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna.



cura della famiglia come responsabilità principale delle donne e il lavoro retribuito derivante da un'attività economica come responsabilità principale degli uomini". Il punto 5 dei considerando, afferma poi, che: "Sia gli uomini che le donne, senza discriminazioni fondate sul sesso, hanno diritto di conciliare la vita professionale con quella familiare".

Con riguardo agli atti, si segnalano:

- la RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI SULLA PARITA' TRA DONNE E UOMINI 2006 (Bruxelles, 22.2.2006 COM(2006)71 def);
- la COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Una tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010 [SEC(2006) 275] Bruxelles, 1.3.2006 COM(2006) 92 definitivo;
- la COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, Libro verde: "Una nuova solidarietà tra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici" Bruxelles, 16.3.2005 COM(2005) 94 definitivo.

In particolare il primo documento riportato alla voce **Promuovere un'efficace conciliazione tra attività professionale e vita familiare** scrive: *"Un buon equilibrio tra attività professionale e vita familiare aiuta a ridurre i divari tra donne e uomini e a migliorare la qualità dell'ambiente di lavoro, contribuendo nel contempo ad affrontare il problema dei cambiamenti demografici. Per essere efficace andrebbe concepito e promosso come strategia a favore tanto degli uomini quanto delle donne, in tutte le fasi della loro vita, in particolare delle giovani coppie, come sottolineato nel patto europeo per la gioventù. Occorre un impegno rinnovato al fine di fornire servizi accessibili, economici e di qualità per la custodia dei bambini e per altre persone non autonome".*

- Gli Stati membri devono intensificare gli sforzi per realizzare gli obiettivi di Barcellona relativamente a servizi di custodia dei bambini nonché al sostegno e allo sviluppo di servizi di assistenza per le persone anziane e disabili. In particolare va tenuto conto del fatto che gli orari di lavoro a tempo pieno delle donne e degli uomini richiedono orari di apertura adeguati e flessibilità. Occorre promuovere le iniziative delle imprese o degli istituti scolastici volte all'istituzione di tali servizi²².
- Ai fini della conciliazione tra attività professionale e vita familiare è opportuno promuovere e diffondere modalità di lavoro innovative e adattabili che facilitino l'equilibrio tra lavoro e vita familiare e tengano conto delle diverse necessità nelle varie fasi della vita.

²² Fornire entro il 2010 servizi di custodia per il 33% dei bambini di età compresa tra 0 e 3 anni e per il 90% dei bambini di età compresa tra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico.



- L'accesso ai servizi pubblici, comprese le amministrazioni, ai servizi di trasporto e agli uffici di collocamento deve essere compatibile con gli orari di lavoro e non impedire alle donne o agli uomini con figli o persone non autonome a carico di (ri)entrare o rimanere nel mercato del lavoro.
- Occorrono interventi incisivi per combattere stereotipi sessisti e incoraggiare gli uomini ad assumersi le proprie responsabilità nella sfera familiare e domestica. A tal fine è opportuno elaborare incentivi, segnatamente di tipo finanziario, a favore di una migliore distribuzione delle responsabilità e dei compiti tra donne e uomini, in modo da rafforzare il ruolo degli uomini nell'assistenza familiare e in rapporto al congedo parentale.

Ciò che emerge dalla lettura dei documenti comunitari e dalle riflessioni elaborate nei diversi paesi dell'Unione che hanno partecipato al progetto è che – in termini generali – la maternità e la paternità devono essere visti e valutati come veri e propri diritti di cittadinanza sociale delle persone, presupposto indispensabile per l'elaborazione di politiche integrate di conciliazione.

Con l'ausilio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea siglata a Nizza nel 2000 si può considerare la conciliazione come un esercizio combinato di diritti fondamentali che – nella versione più attuale e moderna – deve consentire il superamento di consolidati ruoli di cura stereotipati (conciliazione condivisa).



1. Note metodologiche per lo sviluppo delle buone prassi in tema di conciliazione condivisa

Il quadro regolativo e le buone prassi

Cosa e come si sviluppano le buone prassi? E soprattutto, quale ruolo possono interpretare le parti sociali in questo specifico ambito?

Dopo aver chiarito che il significato di conciliazione è complesso e articolato, giova chiarire a quali strumenti si può ricorrere per incentivare la partecipazione attiva dei padri nelle strategie di ri-conciliazione.

Si possono ricavare due concetti di buone prassi, uno di natura giuridica ed uno di natura atecnica. La definizione giuridica nasce dal confronto con il MAC (metodo aperto di coordinamento) nato nel 1997 a seguito della c.d. strategia di Lussemburgo. Le buone prassi di conciliazione in questa logica sono strettamente collegate alla finalità generale di aumentare l'occupazione femminile, sulla base del rilievo che le strategie di conciliazione funzionano laddove il tasso di attività è alto. Il tasso di attività femminile misura l'esistenza e la tenuta degli strumenti di conciliazione (non è un caso che nel sud dell'Italia si registra un ulteriore aumento del ritiro femminile dal mercato del lavoro).

Dal punto di vista giuridico, le buone prassi presuppongono il superamento dell'obbligatorietà dei comportamenti (il rispetto della legge e del contratto Collettivo non può essere considerato una buona prassi; è solo il doveroso rispetto delle regole della legge e del contratto collettivo).

Da un punto di vista non tecnico-giuridico, altre informazioni si possono ricavare ragionando sul termine buone prassi nel senso che si collegano a vere e proprie strategie proattive complesse e cioè azioni, comportamenti, progetti, fors'anche contratti collettivi transitori volti a inventare, organizzare o riorganizzare strategie di conciliazione.



Le buone prassi sono volte a promuovere comportamenti attivi che non sono dovuti ad altro titolo. Le azioni positive per la conciliazione possono integrarsi facilmente in questa logica avendo una identificazione finalistica (la promozione delle opportunità tra uomini e donne). Ovviamente le azioni positive – laddove regolate dal legislatore o contrattate, sia promosse che incentivate economicamente – hanno una dimensione giuridica da valutare, facendo parte del c.d. diritto promozionale; ciò non toglie che siano strutturalmente strumenti di incentivazione alla partecipazione attiva dei padri alla cura.

Connaturati al senso del termine buone prassi stanno due qualità: ripetibilità del comportamento e la sua consistenza.

Le parti sociali sono parte integrante di questo modello di attivazione delle buone prassi, ad ogni livello, con o senza la mediazione delle pubbliche autorità.

Parti sociali (datoriali e sindacali) rappresentano il baricentro delle politiche integrate di conciliazione, come si vede dal modello che si è schematizzato di seguito, in cui emergono una pluralità di livelli di regolazione ed una pluralità di attori diversi (pubblici, privati, nazionali e comunitari, di categoria o territoriali, ecc.).

Work-life balance multilevel regulation model

Luogo/fonte di regolazione (I)

Finalità/obiettivi (II)

(piuttosto che materie essendo centrale il progetto di vita/lavoro)

legge
legge regionale
accordo di concertazione
(nazionale o locale)
contratto nazionale
contratto decentrato

Destinatari (III):

lavoratori/trici pubblici/che
lavoratori/trici privati/e
atipici (pubblici/privati)
non lavoratori
(disoccupati/inoccupati)

Contesto normativo e istituzionale (nazionale e locale) (IV):

- esistenza di una legislazione (applicata) promozionale di pari opportunità
- presenza di istituzioni di pari opportunità attive
- avvio e implementazione di azioni di sistema
- presenza di servizi sul territorio

Coordinando il significato di buone prassi con la rete di soggetti e regole coinvolte nella costruzione del modello sopra indicato, appare chiaro che la contrattazione (territoriale, di categoria, nazionale o decentrata) deve elaborare regole non ripetitive rispetto a quanto sancito dalla fonte immediatamente superiore (legge, legge regionale).



La mera riproduzione ad un livello inferiore della regola elaborata a livello superiore non sostanzia una buona prassi.

Buona prassi può essere – al contrario – il miglioramento del trattamento regolato a livello superiore oppure la stessa regolazione ex novo di un istituto non previsto dalla legge, collegato al riconoscimento di diritti di maternità e paternità e finalizzato, in ultima istanza, al raggiungimento di un miglior equilibrio tra tempi di vita e di lavoro.

Il punto di partenza di ogni strategia attiva di ri-conciliazione non può che avere questo consapevole punto di partenza. Altra questione è quella relativa ai contenuti, come ci si accinge ad indicare di seguito.

Buone prassi di ri-conciliazione: temi emergenti, punti di criticità

In ogni paese oggetto della ricerca sono emerse criticità diverse, ma gli stessi temi emergenti:

- la centralità del livello dei diritti individuali e la loro connessione con il lavoro. Il congedo di paternità non è riconosciuto a tutti i lavoratori ed ancora esistono difficoltà economiche nell'utilizzo dei congedi parentali;
- gli strumenti alternativi al congedo (modulazioni di orario individualizzate, flexi time, banche degli orari) sono poco utilizzati;
- le garanzie retributive non appaiono sufficienti a garantire il diritto di assenza dei lavoratori;
- la frammentazione del lavoro subordinato e le relative tutele rimane un problema centrale;
- appare ancora lontana una soluzione per il lavoro autonomo, libero professionale o para-autonomo;
- il lavoro imprenditoriale non è considerato dal legislatore;
- la garanzia di servizi per la custodia dei figli è lontana dagli obiettivi fissati a Lisbona;
- la società multiculturale e il diritto di paternità e maternità degli stranieri rimane un problema, perlopiù irrisolto.



Conclusioni

Di fronte all'estrema complessità del tema della valorizzazione della paternità nell'ambito della conciliazione, la risposta non può che articolarsi tenendo conto di un doppio livello di intervento.

A livello generale l'unica risposta alla rilevanza pubblica di una simile prospettiva di ricerca non può che essere la progettazione e l'utilizzo di un vero e proprio **fondo di conciliazione**. Di un tale fondo devono essere discusse le modalità di finanziamento (a carico della collettività), le modalità di funzionamento, gli ambiti di intervento, i soggetti cui possono accedervi e le tipologie di progetti finanziabili.

In Italia un primo abbozzo di una simile tipologia di intervento è rappresentato dal fondo su cui grava il finanziamento delle azioni di flessibilità temporale ex art. 9 della legge n. 53/2000. Da una seria valutazione dei difetti di gestione e di regolazione di questo strumento – dalla carica innovativa importante, ma sostanzialmente svalorizzato da una gestione burocratica – potrebbero ricavarsi interessanti spunti di progettazione di un fondo generale per la conciliazione condivisa.

A livello specifico delle parti sociali, sarebbe auspicabile l'avvio di una prassi di contrattazione consapevole sulla conciliazione condivisa, visto e considerato che la contrattazione appare sia il motore dell'avvio di buone prassi che una parte integrante del suo sviluppo, anche per l'impatto che potrebbe produrre a livello territoriale.

La contrattazione collettiva e/o gli accordi territoriali appaiono come indispensabili strumenti di progettazione di interventi di ri-conciliazione e catene di trasmissione di buone prassi a tutti i livelli.



