

3 dicembre 2014

Meccanismi per la parità e i diritti delle donne negli Stati membri dell'Unione Europea

Daniela Colombo, Presidente di AIDOS – Associazione italiana donne per lo sviluppo

Vorrei iniziare con un breve cenno storico su come sono iniziati i meccanismi per la parità.

La prima Commissione per l'eguaglianza delle opportunità (Equal Employment Opportunities Commission) in materia di lavoro fu creata negli Stati Uniti nel 1965, nell'ambito del programma della Grande Società del Presidente Johnson in ottemperanza all' Executive Order 10925 del Presidente Kennedy che richiedeva alle imprese che avevano contratti con il Governo di mettere in atto Programmi di azioni positive (Affirmative Actions) per garantire eguale trattamento sul luogo di lavoro senza discriminazioni basate sulla razza, il credo, il colore della pelle o l'origine nazionale.

I Piani di Affirmative Actions consistevano nello stabilire determinati obiettivi per ogni categoria di lavoratori/trici da raggiungere in un determinato periodo di tempo, mettendo in atto tutte le misure necessarie, dalla formazione al sistema delle quote, che pertanto sono solo uno dei vari strumenti che si possono utilizzare.

Quello che accadde fu che le donne furono avvantaggiate da questa opportunità molto più degli Afro-americi o di altre minoranze etniche.

La EEOC continua ad operare nell' ambito della discriminazione sul lavoro. Oltre ad avere un ruolo consultivo per il Governo, opera anche come tribunale di ultima istanza per le cause di lavoro ed è composta di cinque membri nominati dal Presidente e confermati dal Senato.

Dobbiamo tener conto che gli Stati Uniti d'America non hanno mai ratificato il CEDAW e che i vari Stati hanno legislazioni e meccanismi diversi.

Nel 1982, quando nell'ambito del Partito socialista si era ravvisata la necessità di creare meccanismi di parità anche in Italia, ho avuto la possibilità di effettuare uno stage di due mesi presso la New York State Commission of Human Rights, un mese presso la EEOC e un corso sulle Affirmative Actions presso la Cornell University. E' stata una delle esperienze più interessanti della mia vita lavorativa.

Al mio ritorno sono stati organizzati vari incontri e conferenze. Una in particolare organizzata dalla Lega delle cooperative sulle Affirmative Actions, Azioni positive, di cui esistono gli atti.

Quando però gli esempi positivi si portano in Italia, alla fine tutto diventa meno efficace e viene annacquato e l'idea di una legge che prevedesse piani di Affirmative Actions per le aziende e il settore

pubblico fu presto abbandonata e rimasero solo le quote, che sono uno degli strumenti che si possono utilizzare, ma certamente non il solo.

In **Europa**, la prima Commissione per l'eguaglianza delle opportunità (Equal Opportunities Commission) fu creata dal Governo del Regno Unito nel 1975 sulla base del Sex Discrimination Act. La sua creazione fu accolta molto positivamente dal movimento delle donne che accorsero a Manchester per la Conferenza che celebrava la sua inaugurazione. Ha continuato ad operare fino all'Ottobre del 2007, quando fu accorpata con altre due Commissioni - la Commissione per l'Eguaglianza razziale e la Commissione per i diritti dei disabili - nella Equality and Human Rights Commission (EHRC), la Commissione per l'eguaglianza e i diritti umani. Con il passare degli anni e il raggiungimento degli obiettivi, dall'eguaglianza in materia di lavoro si è passati dunque all'insieme dei diritti umani, compresi i diritti delle donne.

In **Italia**, la prima Commissione che si occupò dei diritti delle donne e di parità tra i sessi fu la Commissione sulla famiglia, istituita al Ministero del Lavoro nel 1981, nell'ambito della quale fu creato un gruppo di lavoro sulle donne (del quale facevano parte, oltre alla sottoscritta, Spagnoletti Lanza, Presidente del CND che lo coordinava, Tiziano Treu, Vittoria Ballestrero, Renata Livraghi). Il gruppo terminò i lavori con la proposta di creazione di un Comitato per la parità presso il Ministero del lavoro. Questo Comitato si concretizzò nel 1983, con il Ministro De Michelis. Più tardi fu istituita la Consigliera nazionale di parità e il sistema delle varie Consigliere a livello comunale, provinciale e regionale. Ma su questo non mi dilungo dato che è previsto un intervento di Servidori.

Il primo Governo Craxi istituì la prima Commissione Nazionale per la Parità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con un mandato molto più ampio, frutto delle ricerche condotte a livello internazionale.

Il bilancio della Commissione Nazionale Parità può essere considerato molto positivo. Soprattutto sotto la guida prima di Elena Marinucci e poi di Tina Anselmi, furono anni di grande attività e di azioni innovative – mi limito a ricordare l'avvio della collaborazione con l'ISTAT.

Il primo governo Prodi diede poi vita al Ministero per le pari opportunità, senza portafoglio, e in seguito alla creazione del Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre veniva sospesa la Commissione Nazionale Parità.

Anche nel caso dell'Italia i meccanismi di parità iniziarono dunque dalle tematiche inerenti il lavoro per ampliare il raggio di azione alle varie discriminazioni che colpiscono le donne.

In ambito **Unione Europea**, il primo nucleo di lavoro fu un'associazione "Femmes pour l'Europe", che avevamo creato con Jacqueline De Grootte e e Fausta Deshormes. nel 1974, sotto la guida di Ursula Hirshman Spinelli, moglie del Commissario Altiero Spinelli. Fu quello il primo nucleo che portò in seguito alla Lobby europea delle donne, mai realmente attiva in Italia, ma molto a livello europeo.

In seguito alle azioni di advocacy della società civile, la Commissione europea ha nominato un/a Commissario/a per l'Eguaglianza di genere, ruolo che nell'attuale Commissione è ricoperto da Vera Jourova, Commissaria per la Giustizia, i consumatori e l'eguaglianza di genere. Il Consiglio dei Ministri della UE ha inoltre, nel corso degli ultimi 15 anni, approvato varie Direttive, documenti a cui gli Stati membri si devono attenere, tra le quali le principali sono la Direttiva del 2000 sull'eguaglianza razziale, la Direttiva sempre del 2000, che stabilisce un quadro generale per l'eguaglianza di trattamento in ambito lavorativo e occupazionale, indipendentemente dalla religione, credo, sesso, disabilità ed età, la Direttiva del 2004 sull'eguaglianza al di fuori dell'ambito lavorativo, la Direttiva del 2006 sull'eguaglianza di trattamento, Al momento la Direzione Generale Giustizia (DG Justice) sta lavorando a una Direttiva anti-discriminazione che dovrebbe impedire ogni discriminazione in tutti gli ambiti nei quali l'Unione europea ha giurisdizione.

Le Direttive del 2004 e del 2006 richiedevano a tutti gli Stati membri di istituire un "Organismo per l'eguaglianza a livello nazionale" per la promozione, l'analisi, il monitoraggio e il sostegno alle politiche per l'eguaglianza per tutte le persone, sia in ambito lavorativo che al di fuori di questo.

Anche la Commissione Europea diede vita a vari meccanismi come EIGE, *l'Istituto Europeo per l'Eguaglianza di Genere*, che ha sede a Vilnius in Lituania, e le Gender Units (Unità di genere) all'interno delle varie Direzioni Generali.

Se consideriamo anzitutto **gli organi politici per l'eguaglianza di genere nei paesi membri dell'UE**, la Palma d'oro va sicuramente ai **Paesi Bassi** che ha un/a Ministro/a per i diritti LGBT e l'eguaglianza di genere e un/a Ministro/a per la cooperazione allo sviluppo e l'eguaglianza di genere. Gli altri due paesi che hanno un Ministero dedicato esclusivamente all'eguaglianza di genere sono il **Regno Unito** (Home Secretary and Minister for Women and Equalities) e il **Lussemburgo** (Ministro per le uguali opportunità).

La maggior parte dei paesi unisce la delega per le Pari opportunità o per i Diritti delle donne a deleghe su altre materie. Ogni paese ha un ordinamento diverso dall'altro. L'**Austria** ha un Ministro per l'Istruzione e Affari femminili, il **Belgio** un Ministro per l'Interno e Eguali opportunità, la **Francia** un Ministro per i Diritti delle donne, Casa, Gioventù e Sport, la **Danimarca** un Ministro per l'Infanzia e adolescenza, Eguaglianza di genere, Integrazione e Affari sociali, la **Finlandia** Un Ministro per la Salute, Servizi sociali e Eguaglianza di genere, la **Germania** un Ministro federale per la Famiglia, Anziani, Donne e Giovani, l'**Irlanda** un Ministro per la Salute, Giustizia e Eguaglianza, la **Repubblica Ceca** un Ministro per i Diritti umani. Eguali opportunità e Legislazione la **Slovenia** un Ministro del lavoro, Famiglia, Affari sociali e Eguali opportunità, la **Spagna** un Ministro per i bambini, gli anziani e l'Eguaglianza di genere, la **Svezia** un Ministro per l'Infanzia, Vecchiaia e Eguaglianza di genere, Gli Stati che non hanno un/a Ministro/a con delega specifica sono: **Bulgaria, Croazia, Ungheria, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia**. La **Grecia** ha un/a Segretario/a generale per l'eguaglianza di genere e **Cipro** un/a Commissario/a per l'eguaglianza di genere.

Gli organismi di parità creati indipendentemente o sotto l'egida dei vari Ministeri variano anch'essi da paese a paese e si possono dividere in alcune categorie:

- 1) I **Garanti dell'eguaglianza (Ombudsman)**, che operano come autorità indipendenti per monitorare l'applicazione delle leggi relative alla parità di genere (**Austria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Svezia**).
- 2) Gli **Istituti e Commissioni per la parità** per garantire e promuovere l'eguaglianza tra uomini e donne e combattere ogni forma di discriminazione, effettuando studi, ricerche, indagini e valutando l'applicazione delle norme e lo sviluppo e l'implementazione di nuove leggi, strutture, strategie, strumenti, azioni. (**Belgio, Repubblica Ceca, Finlandia, Irlanda, Malta, Portogallo, Romania, Slovacchia**)
- 3) Gli **Organismi quasi-giudiziari** che si occupano di casi relative a discriminazioni effettive, in grado di prendere decisioni e emettere sentenze obbligatorie per entrambe le parti. (**Bulgaria, Danimarca, Irlanda, Olanda, Polonia, Slovenia, Ungheria, Regno Unito**).
- 4) I **Dipartimenti dei Ministeri** aventi la delega per le pari opportunità (**Lussemburgo, Portogallo, Spagna**).

Alcuni paesi hanno più di un meccanismo. Negli ultimi anni c'è stata, come già accennato, la tendenza a concentrare le competenze che avevano i diversi meccanismi che si occupavano di discriminazione in vari settori in un unico organismo per la protezione dei diritti umani, dotato di ampi poteri e maggiori risorse. In **Francia** si è creato *Il Difensore dei diritti*, in **Irlanda** *La Commissione per i Diritti umani e l'eguaglianza*, nei **Paesi Bassi** *L'Istituto olandese per i diritti umani* (che è anche un organismo quasi giudiziario), nel **Regno Unito** (esclusa **l'Irlanda del Nord**) *la Commissione per l'Eguaglianza e i Diritti Umani*, che ha accorpato la Commission for Racial Equality, la Disability Rights Commission e la Equal Opportunities Commission, e che ha il compito di monitorare l'applicazione dei diritti umani e di proteggere l'eguaglianza riguardo a: età, disabilità, genere, razza, religione e credo, gravidanza e maternità, matrimoni e unioni civili, orientamento sessuale e cambiamento di sesso.

Tutti questi organismi fanno parte di **Equinet**, la rete europea dei meccanismi di parità, stabilita nel 2006. Lo scopo della rete è di promuovere l'implementazione uniforme delle leggi europee in materia di parità e di incoraggiare lo scambio delle migliori pratiche tra i membri della rete e la Commissione europea.

Gli organismi nazionali per l'eguaglianza di genere dovrebbero:

- provvedere ad assistere le vittime di discriminazione nelle loro azioni contro tali discriminazioni;
- condurre indagini indipendenti concernenti le discriminazioni
- pubblicare rapporti indipendenti e fare raccomandazioni su qualsiasi questione che riguardi le discriminazioni.

La Rete si riunisce due volte l'anno.

La recente Conferenza organizzata a Roma nell'ambito della Presidenza italiana del Consiglio europeo "Gender Equality: an Unfinished Business" ha riunito 18 Ministre e Sotto Segretarie con delega alle pari opportunità, mentre alcuni Stati membri sono stati rappresentati da funzionari. L'Italia era rappresentata dal **Sottosegretario Ivan Scalfarotto**, *che non ha la delega per le pari opportunità e dall'Onorevole Giovanna Martelli*, Consigliera speciale del Presidente del Consiglio dei Ministri in tema di pari opportunità, *che non ha alcun potere politico*, dato che la delega alle pari opportunità rimane di competenza del presidente del Consiglio dei Ministri.

Gli scritti sui meccanismi di Parità (compresa quella di EIGE) che ho avuto modo di leggere in preparazione di questo breve intervento, si limitano a descrivere le attività di questi organismi, sulla base di risposte date dagli stessi organismi di parità a un questionario. Non ho trovato nessuna valutazione seria.

E' difficile quindi stabilire quali sono i meccanismi più efficaci e quali potremmo prendere come esempio per una riforma delle pari opportunità in Italia. Dalla mia esperienza personale a livello internazionale, sia in ambito europeo che all'ONU, posso solo rilevare che gli organismi meglio organizzati e più efficaci sono decisamente quelli dei Paesi nordici (Svezia, Finlandia, Danimarca), di Olanda, Francia e Regno Unito, che sono, non a caso, i paesi con leggi e politiche coerenti e avanzate in materia di parità e di anti-discriminazione, che non subiscono cambiamenti rilevanti ad ogni cambio di governo.