

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

1. 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.

Nell'ambito delle pari opportunità di genere, politiche particolarmente rilevanti, adottate per rispondere alle esigenze legate ad una condizione di non uguaglianza tra i sessi, sono quella relativa 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 sanciti 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.

2. Principali problematiche

La questione della conciliazione fra tempi di vita e di lavoro è fondamentalmente 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

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*, COM(2005) 44 definitivo, 14.2.2005.

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 sconsigliati per chi vi ricorre per necessità di lavoro. In virtù di questi fattori, non di rado si assiste al ricorso 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, oltre che ai differenziali di retribuzione, e comporta la segregazione professionale, soprattutto verticale, quando è presente. 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.

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.

E’ 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, che 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 correlato con le esigenze di autonomia che emergono dalla componente femminile e la concreta difficoltà di conciliare vita privata e vita professionale. E’ 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.

3. 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 nel 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 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 relazione 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 mdl 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.

² Cfr. *Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, COM(2005) 44 definitivo, 14.2.2005, pag. 3.

³ *ibidem*

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".⁴

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 a marzo 2006⁵. 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"⁶, 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.

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, abbordabili, 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

⁴ Cfr. *Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, COM(2005) 44 definitivo, 14.2.2005, pag. 8.

⁵ Consiglio europeo di Bruxelles 23/24 marzo 2006 Conclusioni della Presidenza, 7775/06.

⁶ Consiglio europeo di Bruxelles 23/24 marzo 2006 Conclusioni della Presidenza, 7775/06, punto 40, pag. 12.

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 l'FSE,” che viene ampiamente suggerito per promuovere l'uguaglianza di genere.

4. 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.

E' a partire dagli anni '70 che potremmo considerare il Fondo Sociale Europeo quale vero e proprio attuttore 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 2000-2006⁷, i quali hanno 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, 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

⁷ Regolamento (CE) n. 1260 del Consiglio del 21.06.1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali, in GUCE L 161 del 26.06.1999.

sul capitale umano, individuati come elementi chiave per il conseguimento di obiettivi di crescita, competitività e coesione dell'Unione Europea.⁸

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 pianificazione 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.

⁸ Consiglio europeo di Lisbona

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 disparità⁹.

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 donne.¹⁰

L'articolo 16¹¹, 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.

Con riferimento al Fondo Sociale Europeo, nel mese di giugno 2006 è stato presentato il testo definitivo del Regolamento¹² relativo alla programmazione alle porte.

Il supporto previsto per gli Stati Membri da parte del FSE, all'art. 2, comma 2¹³, e all'art. 3, comma 1 lett. b¹⁴, si estende alle priorità della Comunità Europea in relazione al rafforzamento

⁹ Regolamento 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, Bruxelles, 6 giugno 2006. I riferimenti specifici alle pari opportunità sono presenti tra i "considerata" il 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."

¹⁰ *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 (qui 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."

¹¹ *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...."

¹² Posizione comune definita dal Consiglio il 12 giugno 2006 in vista dell'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999, Lussemburgo, 12 giugno 2006.

¹³ *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 – promuovendo l'uguaglianza tra uomini e donne e la non discriminazione."

¹⁴ *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

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 autosufficienti.¹⁵

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 femminile 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 6¹⁶, 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*,¹⁷ la bozza del nuovo Regolamento richiama

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 ed 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;"

¹⁵ *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. E' 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".

¹⁶ *Ibidem*, Art. 6 - *Parità fra uomini e donne 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."

¹⁷ Posizione comune definita dal Consiglio il 12 giugno 2006 in vista dell'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999, Lussemburgo, 12 giugno 2006. Art. 2 – *Finalità*, "A norma dell'articolo 160 del trattato e del

gli Stati membri a garantire la non discriminazione *in base a genere, razza o origine etnica*¹⁸, in tutte le politiche e interventi promossi con risorse comunitarie.

Tra le altre priorità di intervento, il FESR all'art. 8¹⁹ sostiene l'adozione di strategie partecipative e integrate che promuovano uno sviluppo urbano sostenibile; 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*²⁰: 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 volte a creare e sostenere condizioni di benessere sia per le lavoratrici/ori sia per i sistemi produttivi.

regolamento (CE) n. (...), 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.”

¹⁸ Riferimenti all'uguaglianza di genere sono contenuti fra i considerati 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.”

¹⁹ *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. ...”.

²⁰ V. nota 19.

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 dei 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.

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:

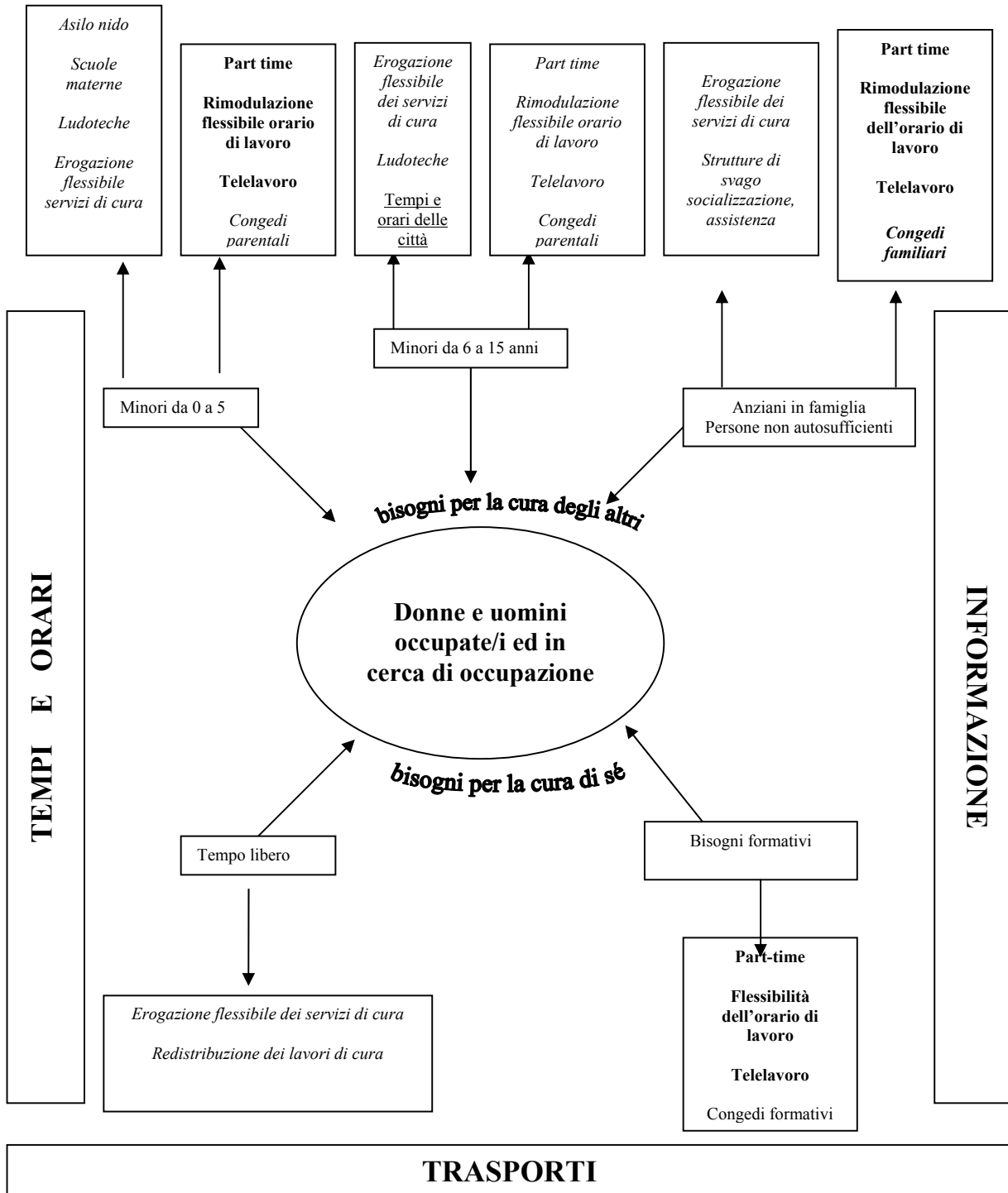
- a) l'ingresso di un grande numero di donne nel mercato del lavoro;
- b) l'invecchiamento della popolazione;
- c) la trasformazione delle tipologie familiari;
- d) l'affermarsi di stili di vita e modelli di consumo più individualizzati;
- e) un innalzamento delle aspettative di vita;
- f) una maggiore 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.

4.1 Misure di conciliazione attive nei paesi dell'Unione

4.1.1. 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.

Il congedo parentale

È una disposizione molto più recente in attuazione della direttiva 96/34/CEE con 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 fra 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 sul 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 europeo.²¹

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.

4.1.2 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.

²¹ 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".

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.
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 l'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.

5. 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 organizzati e caratterizzati,; 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 lavoro di cura.

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

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 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.

E’ 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 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 del caso territoriale specifico rappresentato dall'ambiente urbano, quello dove più pesantemente si pongono problemi di conciliazione.

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.

La Banca del tempo

Le Autorità di gestione possono promuovere e sostenere la costituzione di associazioni denominate "banche dei tempi".

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, potrebbero 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'avere 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 ridistribuire 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 ridistribuire 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,
- 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. E' 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. E' 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.
- 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 permette, da un lato, di mettere in luce, valorizzare e utilizzare anche all'esterno le capacità e le competenze femminili, dall'altro permette 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 risoluzioni che vanno, per natura, acquisite e interiorizzate, non soltanto semplicemente applicate. Ma ciò richiede tempi assai lunghi in una società piuttosto radicata nelle sue tradizioni legate alle differenze di genere.

Progetto P.A.R.I. Padri Attivi nella Responsabilità interna alla famiglia