Il sostegno all'inserimento lavorativo delle donne. Le pari opportunità di genere nel Fondo sociale europeo

A cura della Direzione generale Cultura, Formazione, Lavoro

Sommario

1. Il tema delle pari opportunità nel Por FSE 2000-2006 della Regione Emilia-Romagna. – 1.1. L'attuazione delle politiche di genere nel Por FSE 2000-2006. – 2. L'attuale situazione femminile nel mercato del lavoro regionale. – 3. Gli orientamenti del Por FSE 2007-2013.

Il principio delle pari opportunità tra donne e uomini si è sempre più affermato come centrale nelle politiche dell'Unione europea e in particolare in quelle sostenute dal Fondo sociale europeo.

Nell'ambito dei diversi programmi comunitari, l'attenzione al tema ha consentito la realizzazione di numerosi interventi, anche sperimentali, i cui risultati hanno avuto ricadute non solo in termini di politiche di genere ma di innovazione complessiva dei sistemi dell'istruzione, formazione e inserimento lavorativo.

Dato l'obiettivo delle politiche comunitarie per l'occupazione, di creare nuovi e migliori posti di lavoro, le azioni intraprese hanno fatto emergere la centralità della costruzione delle condizioni di contesto che consentano un effettivo e duraturo inserimento lavorativo nonché la permanenza qualificata nel mercato del lavoro, anche riferibili ai temi della conciliazione.

1. Il tema delle pari opportunità nel Por Fse 2000-2006 della Regione Emilia-Romagna

Con il Fse nel periodo 2000-2006, la Regione Emilia-Romagna ha messo in campo numerosi interventi volti non solo a sostenere l'occupabilità e l'adattabilità delle donne ma anche ad affrontare i molteplici problemi che l'obiettivo porta con sé.

L'analisi del mercato del lavoro, realizzata per definire gli obiettivi principali del Por Fse, aveva evidenziato alcune caratteristiche della situazione occupazionale femminile che segnalavano come per l'occupabilità permanessero ostacoli diversi, a seconda delle fasce di età e del livello di istruzione, ma anche alcune problematiche trasversali legate ai temi della discriminazione (segregazione nelle carriere, negli ambiti lavorativi e nei percorsi formativi, differenziali retributivi), mancanza di "credito" (e non solo in termini economici) e conciliazione tra lavoro e impegni di cura.

Le attività finanziate, quindi, hanno cercato di aggredire tutti questi diversi aspetti, con azioni integrate che rispondessero complessivamente sia alla necessità di maggiori competenze professionali, attraverso la formazione e l'orientamento, sia al bisogno di creare un contesto favorevole all'ingresso e permanenza delle donne nel mercato del lavoro.

1.1. L'attuazione delle politiche di genere nel Por Fse 2000-2006

Il Por Fse 2000-2006 comprendeva un Asse finanziario di intervento per le politiche di genere, l'Asse E, ma il tema delle pari opportunità di genere era presente trasversalmente in tutti gli Assi/misure.

Dal 2000 è aumentata la consapevolezza che le politiche di pari opportunità non fossero veicolate solo nei contenuti ma anche nell'organizzazione delle attività e nelle modalità di monitoraggio e valutazione delle stesse.

Dalla citata analisi delle criticità del mercato del lavoro, emergeva anche quanto le disparità di genere fossero un fenomeno multidimensionale, dove "gli aspetti economici, culturali e sociali sono tanto strettamente intrecciati da non permettere politiche settoriali" (¹).

Per questo motivo e per corrispondere appieno agli orientamenti comunitari sul cosiddetto *mainstreaming di genere*, la Regione, con la programmazione 2000-2006, ha introdotto in modo organico una lettura di genere trasversale nell'ambito delle proprie attività, nella consapevolezza che contesti e politiche hanno necessariamente effetti diversi sulla vita di uomini e donne.

La variabile di genere è quindi stata introdotta nel presidio delle principali linee di intervento del FSE: la formazione, la conciliazione tra attività lavorative e cura familiare, le azioni rivolte a migliorare i sistemi nell'affrontare il genere nelle politiche, le ripercussioni della programmazione sui territori e sullo sviluppo locale.

Mentre, quindi, attraverso l'Asse E si cercavano risposte dirette alle principali problematiche di genere del mercato del lavoro (innalzamento della percentuale di donne tra i lavoratori, stabilizzazione dell'occupazione femminile, superamento degli stereotipi di genere nei percorsi di studio e di carriera, creazione di un contesto culturale e organizzativo favorevole all'occupazione femminile), si verificava in tutte le altre misure che fosse tenuto presente l'impatto in termini di genere degli interventi programmati.

L'esito di questo impianto valutativo ha evidenziato nel periodo un trend positivo della situazione occupazionale delle donne: la percentuale di donne occupate ha superato il 60%, raggiungendo prima del tempo l'obiettivo fissato dal Consiglio europeo straordinario di Lisbona nel 2000.

⁽¹⁾ Cras, Por Fse Emilia-Romagna Ob. 3 2000-2006. Rapporto di valutazione finale, giugno 2005.

Nonostante i positivi dati quantitativi, si è però registrata la permanenza di criticità nel mercato del lavoro, riferibili in particolare alla forte presenza di donne tra i lavoratori impiegati con contratti atipici e alla minor percentuale di donne tra i lavoratori atipici che vedono il proprio contratto trasformarsi in un contratto a tempo indeterminato.

L'attuazione del Por Fse nel settennio ha tenuto conto anche degli esiti intermedi di questo impianto valutativo, orientando le attività proprio in funzione delle suddette criticità e agendo, attraverso la premialità ai progetti in fase di valutazione, su tutte le misure del Fse.

Al fine di valutare l'efficacia di quanto messo in campo e definire quali azioni intraprendere nella nuova programmazione Fse, nel corso del 2006 è stata realizzata un'analisi sui risultati conseguiti durante gli ultimi anni di programmazione del Por Ob. 3 2000/2006 (²).

Obiettivo dell'indagine era disporre di una analisi dei risultati conseguiti dall'attuazione dell'approccio integrato delle politiche d'istruzione, formazione e del lavoro perseguito dalla Regione Emilia-Romagna al fine di evidenziare la ricaduta in termini di pari opportunità di genere.

Sono state indagate le aree di *policy* di maggior spessore strategico per il territorio regionale (le politiche per l'occupabilità dei giovani, per l'invecchiamento attivo, per gli atipici, l'imprenditorialità, l'innovazione, l'immigrazione, la conciliazione).

Il rapporto ha messo in luce la valenza strategica delle azioni di sistema, interventi, cioè, realizzati aggregando soggetti, istituzioni ed enti locali e attori privati, attorno a un obiettivo comune che ridefinisce il ruolo e gli obiettivi delle politiche e quindi il sistema di *governance* a livello locale.

⁽²⁾ Cras, Rapporto di valutazione nell'ambito dell'integrazione delle politiche di istruzione, formazione e lavoro con riferimento alle politiche di genere e ai relativi strumenti attuativi del Por Fse Ob. 3 2000-2006, dicembre 2007.

Queste azioni hanno inciso, in particolare, sulle azioni volte all'occupabilità delle persone, in particolare per i target degli over 45 e degli atipici, categorie nelle quali risultano significativamente rappresentate le donne, sulle azioni di inclusione sociale e per il sostegno all'imprenditoria femminile.

Un ulteriore approfondimento valutativo è stato fatto in relazione al tema della conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare che risulta di importanza decisiva per creare le condizioni più favorevoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

L'analisi valutativa realizzata ha avuto come obiettivo l'individuazione di tutti gli interventi promossi a favore della conciliazione vita-lavoro per tutto l'intero periodo di programmazione 2000-2006, tenendo conto di differenti aree tematiche che vanno ad incidere su vari aspetti delle politiche di conciliazione in un'ottica di integrazione dei sistemi.

Nell'arco della programmazione 2000-2006 si è evidenziata una più alta presenza di progetti sulla conciliazione vita-lavoro soprattutto nei primi tre anni di programmazione. La Regione Emilia-Romagna ha approvato le più importanti azioni di sistema nel primo triennio proprio per creare delle condizioni di sistema (reti di servizi, competenze specialistiche sulla conciliazione) che potessero garantire in seguito una maggiore diffusione della cultura conciliativa.

2. L'attuale situazione femminile nel mercato del lavoro regionale

Dall'analisi di contesto contenuta nel Por Fse 2007-2013, si evince che l'occupazione femminile nella nostra Regione ha già raggiunto, nel 2005, il valore target stabilito per il 2010 (60% di donne occupate).

Le criticità permangono solo in relazione al tasso di occupazione dei lavoratori della classe 55-64 anni: 33,4% in Emilia-Romagna, rispetto all'obiettivo UE 2010 del 50%.

Rispetto alle pari opportunità di genere, la situazione regionale è sicuramente migliore di quella del resto del paese, ma va segnalato il tendenziale peggioramento della situazione occupazionale delle donne negli ultimi anni.

L'occupazione femminile, inoltre, è sempre più collegata a una certa flessibilizzazione del lavoro, in misura molto più accentuata di quanto si verifica per i maschi. Mentre, per questi ultimi, la flessibilizzazione dei rapporti contrattuali interessa prevalentemente i giovani, nel caso delle donne la situazione lavorativa precaria permane in misura crescente anche nelle età più avanzate, il che inevitabilmente si riflette anche in un tendenziale peggioramento della *gender segregation* verticale.

In sintesi, si evidenzia che in Emilia-Romagna il *gender gap* è un problema ancora da superare in via definitiva e ciò che desta maggiore preoccupazione sono i seguenti elementi:

- la ripresa della tendenza all'aumento dei divari di genere, manifestatasi non appena si è invertito nel 2003 il trend espansivo del mercato del lavoro regionale;
- la persistenza del fenomeno affatto positivo che anche in una Regione relativamente forte sul piano strutturale comunque l'inserimento professionale delle donne si lega a doppio filo all'espansione di forme di occupazione poco garantite e che, quindi, rendono scarsamente praticabili anche interventi volti a migliorare i processi di conciliazione tra tempi di lavoro, tempi di cura e tempi di vita;
- a fronte di un *gender gap* meno accentuato rispetto anche ad altre Regioni del paese più sviluppate, risulta invece relativamente meno positiva la situazione per quel che concerne la c.d. segregazione orizzontale.

3. Gli orientamenti del Por Ese 2007-2013

Da queste considerazioni si evince la necessità di continuare ad attuare interventi finalizzati all'equità di genere anche in questo nuovo ciclo di programmazione, tenendo conto del fatto che:

- le donne tendono a ritardare l'ingresso nel mercato del lavoro per elevare il livello di qualificazione formale (la crescita dei tassi di scolarità e dei tassi di iscrizione all'Università interessa soprattutto le donne);
- per le classi di età più elevate generalmente in età superiore ai 30 anni – si consolida, invece, la crescita dell'occupazione femminile.

Nel Por Fse Ob. 2 2007-2013, non è previsto un Asse specifico di intervento a favore delle pari opportunità di genere. Il tema delle pari opportunità è presente come priorità trasversale a tutti gli interventi e nel Por si afferma la volontà di proseguire secondo l'approccio integrato adottato nel periodo 2000-2006, fondato su azioni dirette e indirette a favore delle pari opportunità di genere, in particolare per conseguire gli obiettivi di Lisbona per quanto riguarda la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Anche al tema della valutazione specifica di quanto realizzato in termini di genere si darà continuità prevedendo, nell'ambito degli strumenti di programmazione, degli indicatori specifici che potranno consentire di verificare gli sviluppi delle azioni per la parità di genere.

Le azioni, che saranno attuate trasversalmente a tutti gli Assi di programmazione, saranno mirate sia a facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro di donne con elevato capitale umano in ambiti professionali e/o mansioni tecniche scientifiche generalmente caratterizzate da maggiore segregazione di genere orizzontale, anche incentivando il lavoro autonomo, sia a favorire la stabilizzazione della situazione occupazionale e di migliorare i processi di conciliazione tra tempi di vita, tempi di lavoro e tempi di cura (3).

Anche nelle azioni rivolte all'integrazione delle fasce a rischio di esclusione si evidenzia la presenza di alcuni target nei quali è possibile riscontrare una forte componente femminile:

⁽³⁾ Fondo Sociale Europeo 2007-2013. Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione". Programma Operativo Regione Emilia-Romagna.

donne sole con figli, famiglie numerose, lavoratori precari e a basso reddito.

Si conferma quindi la necessità di interventi rivolti in prevalenza alle donne, finalizzate alla stabilizzazione e al miglioramento della loro posizione occupazionale e di quella contrattuale.

Per potenziare le politiche di pari opportunità di genere, il Por segnala la necessità di:

- promuovere percorsi per il superamento della segregazione orizzontale e verticale;
- aumentare i servizi preventivi per le donne, in particolare per la famiglie monoreddito;
- promuovere l'aumento dell'offerta dei servizi alle persone e ai sistemi volti alla conciliazione dei tempi, flessibili nei tempi e modalità di erogazione e sostenibili nei costi.
- promuovere interventi finalizzati alla desegregazione orizzontale nei percorsi dell'istruzione e della formazione e aumentare nelle donne le competenze tecnico-scientifiche e la partecipazione ai processi di trasferimento tecnologico e ricerca e sviluppo;
- consolidare l'offerta dei servizi alle persone e ai sistemi volti alla conciliazione, flessibili nei tempi e modalità di erogazione e sostenibili nei costi;
- promuovere, nell'ambito delle attività transnazionali, scambi di esperienze e modelli afferenti le politiche per le pari opportunità.

Nella strategia del Por 2007-2013 si conferma la trasversalità delle azioni a sostegno delle politiche di pari opportunità nelle politiche operative, attraverso un approccio integrato, fondato su azioni dirette e indirette, in particolare per conseguire gli obiettivi di Lisbona per quanto riguarda la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Saranno previsti nell'ambito degli strumenti di programmazione degli indicatori specifici che potranno consentire di verificare gli sviluppi delle azioni per la parità di genere, per esempio relativamente ai seguenti aspetti:

- partecipazione delle donne alle azioni di formazione continua e permanente;
- imprenditorialità femminile e percorsi di avanzamento di carriera;
 - misure di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro;
- attenzione alle donne posta dal sistema regionale dei servizi per il lavoro;
- partecipazione delle donne ai processi di trasferimento dell'innovazione e della ricerca nelle imprese.

Un particolare richiamo va fatto al nuovo modello di governance che si intende attuare con la nuova programmazione, in particolare nel rapporto con le amministrazioni provinciali.

Si intende infatti dare vita a un sistema partecipativo nel quale la programmazione avvenga di comune accordo evidenziando le specificità dei singoli territori.

Per questo sono stati definiti dei documenti condivisi tra Regione e Province per definire il quadro delle risorse e degli impegni delle singole amministrazioni e per declinare nello specifico gli interventi da attuare nei singoli territori in base alle effettive peculiarità degli stessi.