



Ufficio
Internazionale
del Lavoro
Ginevra

Uguaglianza nel lavoro. Affrontare le sfide

Rapporto globale pubblicato come richiesto dalla Dichiarazione dell'ILO
sui Principi e i Diritti fondamentali nel Lavoro.
2007



ITC 
International Training Centre

Uguaglianza nel lavoro.
Affrontare le sfide

RAPPORTO DEL DIRETTORE GENERALE

Uguaglianza nel lavoro. Affrontare le sfide

Rapporto globale pubblicato come richiesto dalla Dichiarazione dell'ILO
sui Principi e i Diritti fondamentali nel Lavoro.

CONFERENZA INTERNAZIONALE DEL LAVORO
96^a SESSIONE 2007

Rapporto I (B)

UFFICIO INTERNAZIONALE DEL LAVORO GINEVRA

L'edizione originale di questo volume è stata pubblicata dall'Ufficio Internazionale del Lavoro, Ginevra, con il titolo *Equality at work: Tackling the challenges. Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.*

Copyright © 2007 Organizzazione Internazionale del Lavoro

Tradotto e pubblicato con autorizzazione

Copyright © 2007 per la traduzione italiana: Centro Internazionale di Formazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

Uguaglianza nel lavoro. Affrontare le sfide

Torino, Centro Internazionale di Formazione dell'ILO, 2007

Prima edizione 2007

ISBN 978-92-9049-436-2

Ringraziamenti

La traduzione italiana è stata finanziata dalla Regione Piemonte nell'ambito di "Melting Box – Piemonte 2007 - Dove la Differenza ha un Valore" in occasione dell' Anno Europeo delle Pari Opportunità per tutti



Le designazioni impiegate nelle pubblicazioni dell'ILO, che sono conformi alla pratica delle Nazioni Unite, e la presentazione del materiale contenuto non implicano l'espressione di qualsivoglia opinione da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro a proposito dello stato legale di alcuno Stato, area o territorio o delle sue autorità, o concernente la delimitazione delle sue frontiere.

La responsabilità per le opinioni espresse negli articoli, negli studi e in altri contributi firmati è interamente a carico dei loro autori, e la pubblicazione non implica l'adesione da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro alle opinioni in essi espresse.

Il riferimento ad aziende e a prodotti e processi commerciali non implica la loro approvazione da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro e qualsiasi mancanza nella menzione di una particolare azienda, prodotto o processo commerciale non è un segno di disapprovazione.

Le pubblicazioni dell'ILO si possono ottenere attraverso le principali librerie o presso gli uffici locali dell'ILO in molti Paesi, oppure direttamente da ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Cataloghi o liste delle nuove pubblicazioni sono disponibili gratuitamente al suddetto indirizzo, o via email: pubvente@ilo.org. Visitate il nostro sito web: www.ilo.org/publns.

Stampato in Italia

Impaginazione e stampa: Centro Internazionale di Formazione dell'ILO, Torino

Contenuti

Sommario	ix
Introduzione	1
Parte I. Definizione e misurazione della discriminazione	7
1. Discriminazione e uguaglianza: definizione dei concetti	9
2. Misurare la discriminazione: a che punto siamo?	12
Parte II. Forme di discriminazione nel lavoro: Sviluppi recenti	17
1. Forme di discriminazione riconosciute da tempo	18
L'uguaglianza di genere nel mondo del lavoro: Un'immagine variegata.	18
La persistenza della discriminazione razziale ed etnica	27
Lavoratori migranti.	34
Discriminazione religiosa.	37
Discriminazione basata sull'origine sociale	38
2. Nuove forme di discriminazione	42
Un posto di lavoro per tutte le età: Un obiettivo raggiungibile?	42
Discriminazione basata sull'orientamento sessuale	46
Discriminazione basata sulla disabilità	47
Continua discriminazione e stigmatizzazione delle persone che vivono con HIV/AIDS.	49
3. Manifestazioni emergenti di discriminazione	53
Discriminazione genetica.	53
Discriminazione basata sullo stile di vita	55

Parte III. Istituzioni e politiche: Tendenze, impatto e sfide	59
1. Tendenze nelle risposte istituzionali e politiche a partire dal 2003	60
Discriminazione e riforme legislative: Tendenze generali.	60
La nascita di istituzioni specializzate in discriminazione e uguaglianza	62
La sfida dell'applicazione delle leggi	64
Cambiare la domanda lavorativa	67
Affrontare le restrizioni all'offerta di lavoro attraverso politiche del lavoro attive e inclusive.	75
Politiche per eliminare il divario di genere nell'occupazione e nella retribuzione	81
Recenti sviluppi a livello internazionale.	91
2. Le parti sociali interessate.	94
Le organizzazioni dei datori di lavoro.	94
Tendenze nella sindacalizzazione.	95
Contrattazione collettiva: Quali sono le novità?.	99
La responsabilità sociale d'impresa: Un potenziale per promuovere l'uguaglianza	103
Parte IV. L'azione dell'ILO, passata e futura	107
1. I risultati e le sfide dell'ILO	107
Il piano d'azione per l'eliminazione della discriminazione nell'impiego e nell'occupazione	107
Gli impegni in corso dell'ILO	112
2. I prossimi passi	129
Promuovere l'uguaglianza di genere nel mondo del lavoro	129
Il mainstreaming della non-discriminazione e dell'uguaglianza nei 125 Programmi Nazionali per il Lavoro Dignitoso	130
Leggi migliori e loro migliore applicazione	131
Iniziative non normative più efficaci	132
Aiutare le parti sociali a fare dell'uguaglianza sul posto di lavoro una realtà	132
Appendice	
Note metodologiche.	135

Prefazione all'edizione italiana

La decisione di tradurre in lingua italiana il Rapporto dell'ILO "Uguaglianza nel lavoro. Affrontare le sfide" e contribuire a darne ampia diffusione rappresenta in estrema sintesi ciò che la Regione Piemonte intende per dare attuazione agli obiettivi di parità di genere e pari opportunità per tutti: far conoscere, rendere disponibili, incoraggiare la lettura e la condivisione di documenti, pensieri, politiche, buone pratiche che siano in grado di ridurre il pregiudizio verso la diversità che trova la sua primaria origine nell'ignorare i valori di cui questa è portatrice.

L'impegno contro il pregiudizio e la discriminazione richiede costanza, pazienza, responsabilità, intransigenza verso ogni forma di intolleranza perché la convenienza più civile si fonda sull'opportunità per tutti, uomini e donne, di esercitare con fierezza i propri diritti e doveri di cittadinanza.

Il contributo in termini di dati, di rigore descrittivo, di scenari possibili che offre il Rapporto Globale sulla discriminazione costituisce un contributo prezioso che la Regione Piemonte si impegna a

far conoscere, a diffondere, ad introdurre nel quadro delle letture "raccomandate" ai giovani attraverso lo Scaffale di Parità.

Tutto ciò avviene verso, durante e dopo Melting Box, la Fiera per i Diritti e le Pari Opportunità per Tutti, che rappresenta per noi la sintesi del mondo che vogliamo e che siamo impegnate a costruire: un mondo fondato sui diritti, sulla tolleranza, sul rispetto, dove la discriminazione, la riduzione della libertà, l'umiliazione di una persona perché "diversa" non passi più sotto silenzio e sia causa di indignazione e di impegno civile per un numero sempre più ampio di persone.

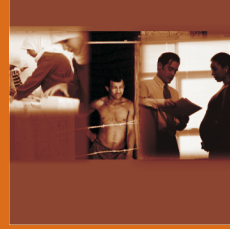
Le istituzioni di governo hanno poteri e responsabilità e devono esercitarli: sapendo che non basta l'impegno ma è ad esso che occorre tener fede per aumentare la fiducia verso chi ha il compito di intervenire con gli strumenti politici necessari.

Il Piemonte vanta una tradizione del passato ma nel 2007 sta ponendo le basi, solide, per rafforzare la propria identità di impegno sociale nel futuro, consapevole che la competitività ha bisogno di questo per poter essere tale.

Giuliana Manica
Assessore alle Pari Opportunità
della Regione Piemonte

Teresa Angela Migliasso
Assessore al Welfare e Lavoro
della Regione Piemonte

Mercedes Bresso
Presidente
della Regione Piemonte





Sommario

Il secondo Rapporto Globale sulla discriminazione pubblicato come richiesto dalla Dichiarazione dell'ILO sui Principi e i Diritti fondamentali nel Lavoro¹ esamina i problemi emergenti nelle forme di discriminazione e nelle disuguaglianze nel mondo del lavoro e le recenti risposte politiche, e delinea l'esperienza dell'ILO, i risultati raggiunti e le sfide che esso si trova a fronteggiare.

Il Rapporto evidenzia la necessità di una migliore applicazione delle normative adottate contro la discriminazione, di iniziative non normative da parte di governi e imprese, e di mettere le parti sociali in condizione di fare dell'uguaglianza sul posto di lavoro una realtà. Il Rapporto avanza nuove proposte per azioni future, fra cui l'inclusione dell'uguaglianza fra gli obiettivi principali dei Programmi nazionali dell'ILO per il Lavoro Dignitoso.

Il Rapporto Globale descrive i principali passi avanti compiuti nella lotta alla discriminazione, che comprendono i progressi nella ratifica delle relative Convenzioni dell'ILO, i miglioramenti sui fronti delle normative e delle istituzioni nazionali, e i piani d'azione e i programmi per combattere le disuguaglianze che derivano dalla discriminazione. Esso, inoltre, individua le sfide da affrontare, quali la scarsa applicazione delle leggi, la carenza di risorse destinate agli organi preposti a combattere la discriminazione, i piani con un'estensione limitata e i programmi con una durata troppo breve, e la particolare difficoltà che le politiche a favore dell'uguaglianza incontrano nell'area dell'economia informale.

Nuove metodologie

Per raggiungere l'obiettivo dell'uguaglianza sul posto di lavoro il Rapporto suggerisce di integrare le

convenzionali misure delle politiche contro la discriminazione, quali normative coerenti e complete, efficaci meccanismi e organi preposti all'applicazione, con altri strumenti quali le politiche attive di intervento nel mercato del lavoro. Queste possono migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e, allo stesso tempo, contrastare la discriminazione attraverso politiche che favoriscano l'attività di collocamento sia nei servizi per l'impiego pubblici che in quelli privati, e aumentino le possibilità di impiego di coloro che sono soggetti a discriminazione.

Nuove politiche sono richieste anche per colmare il divario di genere nell'occupazione e nella retribuzione. Nonostante i miglioramenti, in particolare il considerevole progresso conseguito nel campo dell'istruzione delle donne, esse continuano ovunque a guadagnare meno degli uomini, e l'iniquo peso delle responsabilità familiari le pone in una posizione di svantaggio nella ricerca di occupazioni a tempo pieno.

Il Rapporto sottolinea che un'ulteriore inclusione dei principi e dei diritti fondamentali all'interno del processo di integrazione economica regionale e degli accordi di libero scambio può svolgere un ruolo decisivo per la riduzione della discriminazione nel lavoro. Nei casi in cui le parti coinvolte in tali accordi sottoscrivano degli impegni sui temi della non discriminazione e dell'uguaglianza, l'attenzione va posta sull'efficacia dei meccanismi di applicazione. Le istituzioni finanziarie che si occupano di sviluppo hanno iniziato negli ultimi anni a pretendere dai soggetti privati a cui prestano denaro il rispetto dei principi e dei diritti fissati dai fondamentali standard internazionali in materia di lavoro. Ciò comporterà per i datori di lavoro l'obbligo di istituire nei luoghi di lavoro delle pratiche che favoriscano l'uguaglianza.

1 Il primo Rapporto Globale su questo argomento, *Time for equality at work*, fu pubblicato nel 2003.

La necessità di dati migliori

L'impegno politico nazionale nella lotta alla discriminazione e nella promozione della parità di trattamento e opportunità sul posto di lavoro è ampiamente diffuso, come mostra la pressoché universale ratifica dei due principali strumenti dell'ILO in questo campo, la Convenzione sulla uguaglianza di remunerazione, 1951 (n. 100) e la Convenzione sulla discriminazione (impiego e professione), 1958 (n. 111). Solo un ristretto numero di Stati membri deve ancora ratificare queste Convenzioni.

La discriminazione, tuttavia, è un fenomeno insidioso e mutevole che può essere difficile da quantificare e, di conseguenza, da affrontare in modo appropriato. Nessun indicatore può singolarmente registrare i progressi compiuti per la sua eliminazione, e in ogni caso i dati disponibili mostrino chiaramente che il divario fra coloro che sono soggetti a discriminazione e coloro che non lo sono resti significativo e si restringa lentamente. Le esigenze di protezione della privacy e le barriere ideologiche e politiche spesso impediscono la raccolta di dati relativi ad alcuni gruppi. Inoltre, molti Paesi evitano di quantificare le disparità per timore di esacerbare le tensioni. Tutto ciò solleva l'importante questione della conciliazione della protezione dei dati personali e del diritto individuale alla privacy con l'esigenza di studiare il fenomeno della discriminazione con mezzi statistici. Alcuni progressi sono stati fatti, comunque, per quanto riguarda la qualità dei dati relativi alle disuguaglianze di genere, sebbene si richiedano ulteriori sforzi rispetto ad alcuni indicatori fondamentali, quale il divario di retribuzione legato al genere.

Nuove forme di discriminazione

Il problema della raccolta dei dati è esacerbato dal fatto che nuove forme di discriminazione si sono aggiunte ai modelli conosciuti da tempo, come quelli basati su sesso, razza e religione. C'è una crescente consapevolezza dell'ingiusto trattamento riservato a persone giovani e più anziane, disabili e sieropositive. Una sfida ulteriore è rappresentata dalla diffusione di pratiche che penalizzano coloro che hanno una predisposizione genetica a sviluppa-

re certe malattie e che hanno stili di vita considerati non salutari. Qualsiasi stile di vita può avere delle conseguenze sullo stato di salute; si tratta, quindi, di decidere dove si trovi la linea di confine tra ciò che un datore di lavoro può regolare e la libertà di un lavoratore di condurre la vita che preferisce.

Tendenze nelle risposte istituzionali e politiche

Dopo la pubblicazione del primo Rapporto Globale sull'argomento si è registrata una tendenza mondiale ad assicurare che i quattro gruppi di principi e diritti fondamentali nel lavoro dell'ILO fossero coperti dal diritto del lavoro. Oltre ad un più ampio consenso sull'esigenza di specifici provvedimenti legali sulla non discriminazione e l'uguaglianza sul posto di lavoro, organi nazionali specializzati, governativi e non governativi, sono stati istituiti o ristrutturati per assistere gli individui ad intraprendere azioni legali, promuovere riforme e progettare e supervisionare piani d'azione nazionali contro la discriminazione. Questi organi riflettono una maggiore attenzione alla parità di trattamento e opportunità nel lavoro. Un esempio è il Consiglio Nazionale per la Prevenzione della Discriminazione istituito in Messico nel 2003, che ha lanciato la prima politica pubblica nazionale per combattere la discriminazione nel 2006.

In Europa, la Direttiva sull'uguaglianza razziale¹ richiede agli Stati membri dell'Unione Europea (UE) di designare un organo nazionale responsabile per la lotta alla discriminazione. Ad oggi, 19 Paesi hanno modificato le loro istituzioni estendendo il mandato di organi esistenti oppure creandone di nuovi. In America Latina l'eliminazione delle disuguaglianze razziali e etniche figura in posizione preminente nelle agende pubbliche di molti Paesi, fra i quali il Brasile, dove è stato istituito un Segretariato Speciale per le Politiche di Promozione dell'Uguaglianza Razziale con rango ministeriale.

L'applicazione delle leggi

In molti Paesi le vittime di discriminazioni nel lavoro non sempre riescono a portare i loro casi di fronte

¹ Direttiva del Consiglio 2000/43/EC del 29 giugno 2000 per l'attuazione del principio di uguale trattamento delle persone indipendentemente dalle origini razziali o etniche.

ad un tribunale, spesso per ragioni legate alla loro posizione sociale sfavorevole, alla mancanza di accesso all'assistenza legale, alla paura di rappresaglie o alla sfiducia nel sistema giudiziario.

Un esempio di migliore accessibilità dei tribunali è la Rete di Servizi contro la Discriminazione dei Rom in Ungheria, un'iniziativa congiunta di vari ministeri, che aiuta i querelanti ad eliminare le discriminazioni e ottenere la reintegrazione.

Ben consapevole delle difficoltà incontrate dalle vittime nel parlare apertamente e ottenere soddisfazione nei tribunali, l'ILO ha fornito a giudici e avvocati percorsi di formazione sulle norme internazionali del lavoro attraverso corsi organizzati dal Centro Internazionale di Formazione dell'ILO di Torino, e questi hanno dato risultati positivi.

Il potenziale dei controlli sul lavoro nella lotta alla discriminazione è spesso sottoutilizzato. I servizi di ispezione del lavoro possono controllare e assicurare il rispetto delle normative, risolvere le difficoltà incontrate dalle vittime nell'intraprendere azioni legali presso i tribunali o persino fornire delle prove. Essi hanno anche il potere di ispezionare i luoghi di lavoro e determinare se la discriminazione abbia avuto luogo senza che essa sia stata necessariamente denunciata. In molti Paesi gli esempi mostrano che i governi attribuiscono sempre maggiore importanza e assegnano maggiori fondi ai servizi di consulenza e di applicazione delle norme forniti dagli ispettori del lavoro. In Brasile un programma istituito con l'assistenza dell'ILO, intitolato "Brasile, Genere e Razza – Uniti per le Pari Opportunità", in cooperazione con le unità per la promozione delle pari opportunità e la lotta alla discriminazione nell'impiego e nell'occupazione, ha fornito servizi di mediazione e di sviluppo della consapevolezza. Ciò ha portato, nel 2006, all'istituzione di un'Unità Speciale di Consulenza sulla discriminazione e l'uguaglianza presso il Ministero del Lavoro brasiliano. Nella Repubblica Ceca il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali nel 2003 ha fornito agli ispettori del lavoro direttive relative alle pari opportunità per donne e uomini, dando concrete indicazioni sullo svolgimento di controlli sull'uguaglianza di genere. Numerosi altri Paesi, fra i quali Belgio, Cipro e Polonia, hanno attribuito maggiore importanza alle ispezioni del lavoro nella soluzione di problemi di discriminazione.

Tuttavia, si richiede uno sforzo maggiore nella raccolta e nella valutazione delle informazioni relative al numero, alla natura e alle conseguenze dei casi che comportano discriminazione, in modo da fornire un indicatore dell'effetto pratico e dell'impatto delle normative contro la discriminazione.

Cambiare la domanda lavorativa

Le misure di azione affermativa che sono integrate nelle politiche delle risorse umane possono aiutare i datori di lavoro a creare condizioni di lavoro più inclusive. Il Rapporto Globale fornisce informazioni sui programmi in Canada, India, Malaysia, Namibia, Sud Africa, nel Regno Unito e negli Stati Uniti, i quali hanno adottato leggi che puntano ad eliminare o compensare la discriminazione nell'impiego attraverso l'introduzione di obiettivi numerici o quote da raggiungere in un determinato arco di tempo. I risultati mostrano che dove l'impegno dei datori di lavoro è stato alto e l'applicazione della legge efficace l'azione affermativa ha migliorato la rappresentanza dei gruppi discriminati, anche se l'impatto varia a seconda del gruppo e dei termini della stessa legislazione. Per essere influente, tuttavia, l'azione affermativa deve essere accompagnata da un investimento nella qualità dell'educazione dei gruppi sfavoriti.

Politiche di approvvigionamento – funzionano contro la discriminazione?

Le politiche pubbliche di approvvigionamento che concretizzano le clausole di uguaglianza razziale o sessuale sono sempre più viste come uno strumento efficace per combattere la discriminazione. Le dimensioni e l'importanza economica degli appalti pubblici forniscono un considerevole potenziale per eliminare la discriminazione. In Sud Africa, per esempio, lo Stato e le imprese statali hanno speso più di 123 miliardi di dollari nel 2004 nell'acquisto di beni e servizi. La questione rimane comunque aperta rispetto alle condizioni in cui esse possono creare una forza lavoro più diversificata, assicurando allo stesso tempo standard di qualità e convenienza.

Il Rapporto Globale propone esempi di promozione dell'uguaglianza razziale attraverso politiche

di approvvigionamento in Europa, Sud Africa e negli Stati Uniti, illustrando il significativo potenziale di tali misure. Certe condizioni, comunque, devono essere soddisfatte, la più importante delle quali è l'impegno politico. Le regole devono essere chiare e trasparenti, l'informazione sulle modalità di collegamento fra approvvigionamento e uguaglianza deve essere ampiamente diffusa e il know-how deve essere diffuso. Anche i benefici finanziari a lungo termine per il commercio devono essere considerati degni dello sforzo implicito nel raggiungimento degli obiettivi di uguaglianza.

Politiche attive del lavoro

Le politiche attive del lavoro comprendono varie misure: la ricerca del lavoro, il reclutamento e il collocamento, la formazione, gli incentivi all'assunzione, i programmi di creazione di posti di lavoro e vari servizi di sostegno. Esse sono impiegate in molti Paesi in diversi modi e con differenti risultati. Esse possono chiaramente offrire delle significative opportunità per ridurre le disuguaglianze. Tuttavia, è provato che i membri di gruppi discriminati spesso non hanno successo nei programmi di collocamento e formazione. Il Rapporto esamina l'esperienza maturata nel mainstreaming di genere e nella promozione dell'uguaglianza di genere all'interno della Strategia Europea per l'Occupazione (European Employment Strategy, EES), uno strumento unico che richiede agli Stati membri dell'UE di sviluppare Piani di Azione Nazionale annuali sull'occupazione, basati su obiettivi comuni e concordati.

Fra gli altri, vengono forniti esempi di servizi per il collocamento di gruppi svantaggiati in Perù e Spagna: essi illustrano l'impatto positivo che le agenzie per l'impiego pubbliche e private possono avere sulle opportunità di impiego. Il Rapporto descrive anche i programmi di impiego e formazione per sviluppare l'idoneità all'impiego gestiti da servizi pubblici e privati in Brasile, Cambogia, India e Perù.

Politiche per l'eliminazione del divario di genere

Le opportunità di occupazione per le donne sono aumentate, ed esse hanno intrapreso carriere un

tempo considerate prerogativa esclusiva degli uomini. Nonostante ciò, e nonostante i progressi delle donne nel campo dell'istruzione, i loro guadagni sono ancora mediamente inferiori a quelli degli uomini. È anche difficile per le donne conciliare i doveri familiari con il lavoro retribuito senza compromettere le loro possibilità di carriera o di sviluppo delle competenze. In ogni caso, anche quando esse riescono a superare questi ostacoli, esse guadagnano meno degli uomini.

Un metodo per realizzare la parità di retribuzione consiste nell'utilizzo di metodi di valutazione del lavoro che siano privi di pregiudizi di genere. Un certo numero di metodi è stato sviluppato negli ultimi anni in Paesi quali Spagna, Svezia e Svizzera. Anche le commissioni per la parità di retribuzione svolgono un ruolo importante, in particolare per le imprese di dimensioni medie e piccole, in Portogallo, Svezia e nel Regno Unito.

La valutazione del lavoro, comunque, non sempre corregge i divari di retribuzione, in quanto i Paesi hanno concezioni diverse dell'uguaglianza di retribuzione e diversi modelli di promozione della medesima. La complessità della valutazione analitica del lavoro rimane per molti un'impresa difficile, e sebbene un certo numero di recenti leggi e regolamenti abbia iniziato a fare riferimento a lavori "identici", essi non includono la nozione di "lavoro di pari valore". Ciò nonostante, alcuni Paesi, quali Libano, Maurizio e Nigeria, hanno chiesto l'assistenza dell'ILO in questo campo.

Risultati incoraggianti sono stati registrati dalla federazione sindacale globale Public Services International (PSI), che ha condotto una campagna per dimostrare che i programmi per la parità di retribuzione contribuiscono al raggiungimento di obiettivi di più ampia portata quali la riduzione della povertà, l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

Le politiche familiari sul posto di lavoro sono necessarie sia per gli uomini che per le donne, in modo da superare i problemi che i lavoratori con responsabilità familiari incontrano nell'equilibrare il rapporto lavoro-famiglia in un mondo in cui gli orari di lavoro sono più lunghi e i modelli di lavoro sfavoriscono le donne e danneggiano le loro carriere. Questo Rapporto mostra che il tasso di fertilità aumenta dove vengono introdotti un migliore servizio di assistenza dell'infanzia e un accesso più facile al lavoro part-time.

La crescita del lavoro part-time è stata significativa negli scorsi dieci anni e ha avuto come conseguenza dei più alti tassi di occupazione e partecipazione femminile. Tuttavia, le opportunità per le donne si concentrano spesso nei lavori di scarso valore. Un'eccezione è costituita dai Paesi Bassi, i quali, attraverso un'ampia regolazione del mercato del lavoro, sono riusciti ad introdurre il lavoro part-time in tutti i settori e tutte le occupazioni, ottenendo una sua distribuzione uniforme fra uomini e donne.

I progetti per l'assistenza dell'infanzia, specialmente per i bambini sotto i tre anni di età, sono ancora limitati e in molte parti del mondo non costituiscono una priorità. L'esigenza dell'assistenza dell'infanzia è particolarmente sentita nel settore informale e, sotto questo aspetto, le iniziative prese in India e Sud Africa hanno dato risultati positivi.

Allo stesso tempo, ci sono stati cambiamenti significativi nelle politiche che incoraggiano i padri a prendere dei congedi parentali. Sia i Paesi sviluppati che quelli in via di sviluppo hanno reso più semplice l'accesso al congedo parentale per gli uomini, sebbene il ricorso ad essi sia ancora limitato nella maggior parte degli Stati.

Politiche di concessione di prestiti contro la discriminazione

Negli ultimi anni le istituzioni finanziarie per lo sviluppo hanno iniziato a esaminare l'impatto ambientale e sociali dei prestiti concessi, compreso il rispetto degli standard internazionali in materia di lavoro e occupazione. La International Finance Corporation (IFC) ha adottato degli standard di prestazione a cui essa si impegna a sottostare nell'ambito delle sue politiche di concessione dei prestiti, attraverso impegni basati sugli standard fondamentali dell'ILO in materia di lavoro, così come di sicurezza, salute e riduzione della spesa. Gli standard dell'IFC sono stati sviluppati consultando una vasta gamma di attori, fra cui l'ILO e la Confederazione Internazionale dei Liberi Sindacati (International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU). Più di 40 banche nazionali per lo sviluppo (le "Banche dell'Equatore"), che rappresentano l'85% circa dei prestiti globalmente concessi per progetti di sviluppo, si sono impegnate ad applicare gli standard dell'IFC ai progetti con un

budget di almeno dieci milioni di US\$. L'IFC ha anche emesso una Nota sulle Buone Pratiche riguardanti la non discriminazione e le pari opportunità. Nel giugno 2006 la Inter-American Development Bank ha emanato dei criteri ancora più completi per l'applicazione degli standard internazionali in materia di lavoro ai progetti infrastrutturali, mentre la Banca Europea per gli Investimenti ha adottato standard simili. La Asian Development Bank ha pubblicato nel 2006 un Manuale degli standard essenziali in materia di lavoro, sviluppato in stretta collaborazione con l'ILO. Il Presidente della Banca Mondiale ha espresso la sua volontà di fare in modo che tutti i progetti infrastrutturali finanziati dalla Banca Mondiale rispettino gli standard essenziali dell'ILO in materia di lavoro.

Integrazione economica regionale e accordi di libero scambio – un'immagine variegata

Gli accordi di libero scambio sono proliferati negli ultimi anni; essi, tuttavia, differiscono per l'approccio nei confronti della discriminazione. Molti contengono un esplicito riferimento alla non discriminazione e alla parità di retribuzione, altri non lo fanno, sebbene includano la non discriminazione e la parità di retribuzione fra le materie di cooperazione tecnica. Altri accordi sono del tutto privi di riferimenti alla discriminazione sul posto di lavoro; questo è il caso degli accordi di partnership economica (EPA) che sono stati negoziati fra l'UE e 77 Paesi di Africa, Carabi e Pacifico, e che dovrebbero entrare in vigore nel 2008.

Alcuni analisti ritengono che la non discriminazione e l'uguaglianza siano trattati come diritti secondari per quanto riguarda l'applicazione nel North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) e nel Canada-Chile Agreement on Labor Cooperation (CCALC). Differenti contesti legali nazionali conducono a discrepanze nel modo in cui la discriminazione è affrontata nelle varie regioni, come evidenziato dal trattamento delle questioni di genere nel North American Free Trade Agreement (NAFTA) e nel Mercato Comune del Sud America (MERCOSUR). Nel caso del NAFTA, i gruppi di donne negli Stati Uniti e in Messico sono apparsi in gran parte non interessati nella predisposizione dell'accordo, e ciò si riflette nella mancanza di misure sostanziali. Nel caso del MERCOSUR, l'agenda

dei diritti delle donne non è stata stabilita con decisione, anche se delle commissioni nazionali tripartite che operano nell'ambito dell'accordo stanno valutando la loro capacità di lavorare per il mainstreaming di genere attraverso i ministeri del lavoro nazionali.

Un esempio di impatto positivo sulla discriminazione nell'ambito del NAALC riguarda le organizzazioni non governative messicane e statunitensi che hanno presentato un reclamo contro l'obbligatorietà dei test di maternità e il conseguente licenziamento, cosa che ha indotto il governo messicano a interrompere la pratica per gli impiegati del settore pubblico.

Alcuni miglioramenti sono anche stati ottenuti attraverso la capacity building nell'ambito di questi accordi regionali.

Le parti sociali interessate

Le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno sviluppato delle iniziative per eliminare la discriminazione sul posto di lavoro e per fare dell'uguaglianza una questione centrale di contrattazione collettiva.

I datori di lavoro dei settori pubblico e privato in Nuova Zelanda, per esempio, hanno lanciato un'iniziativa congiunta, chiamata Equal Employment Opportunity Trust, fin dal 1992 e, insieme con l'Associazione dei Servizi di Reclutamento e Consulenza, hanno sviluppato una pubblicazione rivolta alle agenzie di reclutamento che mira alla rimozione delle pratiche discriminatorie. Il Forum dei datori di lavoro sulla disabilità nel Regno Unito ha emanato gli Standard sulla Disabilità 2005 e 2007, uno strumento di benchmarking che valuta le azioni dei datori di lavoro e dei fornitori di servizi rispetto alla disabilità. I datori di lavoro in Kenya e Sri Lanka hanno sviluppato politiche sull'uguaglianza e sulle molestie sessuali, mentre la Confederazione dei datori di lavoro delle Filippine ha lanciato numerose iniziative sulle buone prassi, intese a persuadere le organizzazioni associate che l'adozione di misure di conciliazione lavoro-famiglia comporta dei benefici. L'Organizzazione Internazionale dei Datori di lavoro ha pubblicato una guida che identifica le barriere incontrate dalle donne imprenditrici e dimostra che le organizzazioni dei datori di lavoro potrebbero fornire sostegno e rappresentanza migliori.

All'interno dei sindacati, la tendenza ad una crescente adesione delle donne è evidente in alcuni Paesi e settori. Per capitalizzare questi guadagni, i sindacati devono affrontare alcune situazioni specifiche delle lavoratrici, quali le discriminazioni di genere nella retribuzione. La campagna quinquennale (2002-07) lanciata da PSI ha mostrato che la parità di retribuzione può essere un'efficace strategia organizzativa per le lavoratrici e uno sviluppo positivo per il sindacato nel suo complesso.

Uno sviluppo significativo si è avuto nel 2006 con l'affiliazione all'ICFTU della Self Employed Women's Association (SEWA), attualmente membro fondatore della nuova International Trade Union Confederation (ITUC). La partecipazione delle minoranza etniche e razziali ha compiuto notevoli passi avanti nel Regno Unito e negli Stati Uniti, mentre in Francia i sindacati hanno lavorato per innalzare la rappresentanza delle minoranze etniche all'interno delle loro strutture in modo da migliorare la loro posizione nei luoghi di lavoro.

Nel campo della contrattazione collettiva i sindacati, specialmente nei Paesi industrializzati, stanno dando ampio spazio alla conciliazione lavoro-famiglia, in parte con l'obiettivo di incrementare le adesioni. In alcuni Paesi la contrattazione collettiva ha reso possibili dei miglioramenti che vanno al di là di quanto richiesto dalla normativa, specialmente per quanto riguarda le misure di conciliazione lavoro-famiglia. Tuttavia, questioni quali la fornitura di assistenza familiare sono ancora assenti dai contratti collettivi in altri Paesi, compresi alcuni nuovi membri dell'UE. L'incorporazione della parità di retribuzione nei contratti collettivi è un'altra tendenza che si riscontra nelle nazioni industrializzate. La Francia, per esempio, ha fissato il 2010 quale data per l'eliminazione del divario retributivo fra donne e uomini attraverso i contratti collettivi.

Il Rapporto Globale dimostra anche che le imprese possono adattare le loro pratiche e politiche di gestione delle risorse umane attraverso misure non normative, che vanno dalle politiche di acquisto governative alle iniziative di responsabilità sociale d'impresa (corporate social responsibility, CSR). L'aumento di interesse per i programmi di CSR può essere visto come una risposta alle sfide poste dalla progressiva globalizzazione del mercato del lavoro. Questi programmi sono strumenti volontari per l'affermazione dei principi della non discrimi-

nazione e hanno contribuito alla crescita della consapevolezza della sua importanza. Un'indagine della Banca Mondiale su 100 imprese multinazionali, pubblicata nel 2003-04, ha mostrato che una qualche forma di clausola non discriminatoria o garanzia di uguaglianza è stata introdotta in quattro dei cinque codici conciliazione lavoro-famiglia del settore industriale e dei servizi esaminati.

L'ILO intende documentare le pratiche promettenti, produrre dei riassunti delle politiche e istituire dei forum di condivisione delle conoscenze a livello nazionale e regionale in modo da raggiungere gli obiettivi di non discriminazione e uguaglianza.

I risultati dell'ILO

Il Rapporto Globale espone dettagliatamente i progressi realizzati grazie ad una serie di interventi compiuti dall'ILO in attuazione del piano d'azione per l'eliminazione della discriminazione nell'impiego e nell'occupazione per gli anni 2004-07.

Il piano si concentrava su due priorità: il divario di retribuzione di genere e l'uguaglianza razziale/etnica e la sua dimensione di genere, con il consolidamento delle attività già avviate riguardanti HIV/AIDS e disabilità. La cooperazione tecnica è stata estesa a molti Paesi per quanto riguarda, per esempio, la progettazione di politiche per l'occupazione e le metodologie di valutazione del lavoro. Il Rapporto è ricco di esempi del lavoro di cooperazione svolto dall'ILO nel mondo. Il Gender Equality Partnership Fund, lanciato nel 2003, ha costituito un ulteriore strumento per realizzare in pratica l'uguaglianza di genere nel lavoro. L'ILO è impegnato nel rafforzamento delle disposizioni legislative e ha fornito assistenza in questo campo ad una gamma assai vasta di Paesi, sia nel Nord che nel Sud del mondo. Nell'area del mainstreaming di genere il Gender Network dell'Ufficio connette i punti focali e facilita la condivisione di esperienze e di pratiche. Fra il 2001 e il 2005 sono state svolte verifiche di genere in 25 unità fra sedi e uffici locali dell'ILO – una novità per il sistema delle Nazioni Unite.

Il Rapporto Globale evidenzia che “una uguale retribuzione per un lavoro di uguale valore” è uno dei concetti meno compresi nel campo dell'azione contro la discriminazione: spesso ne viene data un'interpretazione restrittiva nelle leggi e nei regola-

menti, e la mancanza di dati attendibili disaggregati per sesso sulle retribuzioni rende difficile sorvegliare le tendenze. Il piano d'azione, pertanto, si è concentrato sulla necessità di far conoscere i costi e i benefici della promozione della parità di retribuzione, sulle tendenze in atto nel divario di retribuzione di genere e sulle cause sottostanti, sul lavoro in rete e la cooperazione con le federazioni sindacali globali e sulla fornitura di assistenza tecnica a livello nazionale. Rapporti sulle situazioni nazionali in Africa, Europa e America Latina sono stati redatti per fornire una panoramica delle tendenze del divario di retribuzione di genere nei 15 anni precedenti secondo i settori e le occupazioni, dei significativi contesti normativi e istituzionali nazionali e delle relative osservazioni espresse nei 15 anni precedenti dal Comitato degli Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni. Un lavoro simile è stato avviato anche in Asia orientale. Un documento di valutazione dei costi e dei benefici della parità di retribuzione compensa parzialmente la mancanza di studi specifici sull'argomento.

Dal momento che i programmi e le politiche per l'impiego spesso non tengono conto delle problematiche di genere, l'ILO ha cercato di fornire consulenza ai ministeri del lavoro nella progettazione e realizzazione delle politiche nazionali per l'impiego. Un esempio è costituito dal progetto finanziato dal Belgio intitolato “Promuovere pari opportunità per donne e uomini nelle indagini sull'impiego nei Paesi del Patto di stabilità”. L'ILO ha anche fornito assistenza a Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù per migliorare il modo in cui le politiche per l'impiego affrontano la discriminazione di genere.

Assistenza tecnica è stata offerta ai governi che si sono impegnati a promuovere l'uguaglianza razziale, per esempio al Brasile nell'ambito del Progetto di Politica Nazionale per l'Uguaglianza Razziale. Una verifica dal punto di vista etnico dei Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) in 14 Paesi ha concluso che il riconoscimento dei diritti dei popoli indigeni e tribali, così come articolati nella Convenzione dell'ILO sui Popoli Indigeni e Tribali del 1989 (n. 169), è un requisito essenziale per combattere la loro povertà e l'esclusione sociale, e ha consigliato alle organizzazioni indigene e alle autorità locali di puntare sulla capacity building per la realizzazione di piani di sviluppo locale inclusivi.

Gli impegni in corso dell'ILO

Il piano d'azione ha riconosciuto la necessità di consolidare la tradizionale azione dell'ILO in campi quali la supervisione dell'applicazione delle Convenzioni. Sono state prodotte linee guida per la promozione delle pari opportunità di impiego per persone disabili all'interno della legislazione, e una serie di studi svolti in Paesi selezionati ha evidenziato la varietà di forme e obiettivi della normativa contro la discriminazione. In Bosnia e Erzegovina, per esempio, in seguito alla discussione svoltasi presso il Comitato della Conferenza sull'Applicazione degli Standard nel 2005 sull'inadempienza del Paese nella fornitura di rapporti sulle Convenzioni ratificate, l'ILO ha assistito nel 2006 la formulazione di una strategia che delinea le priorità delle autorità pubbliche e delle parti sociali per l'effettiva applicazione della legge sull'uguaglianza di genere. In Maurizio è stato lanciato un progetto per sviluppare misure che compensino le disuguaglianze di genere nel quadro della politica nazionale di genere e del piano nazionale d'azione di genere.

Un indicatore della misura dell'efficacia della legge è il numero di casi di discriminazione portati di fronte ai tribunali e adeguatamente trattati, e la formazione dei giudici e degli avvocati in questo caso è essenziale. Il Centro Internazionale di Formazione dell'ILO a Torino (il Centro di Torino) ha svolto un ruolo attivo nella formazione di giudici, avvocati e docenti di diritto per quanto riguarda il diritto internazionale del lavoro. Ne è risultata una cooperazione a lungo termine che è ora in attività nei centri di formazione giudiziari e nelle università in Albania, Argentina, Brasile, Madagascar, Marocco e Senegal. Il Centro di Torino ha anche assistito la Commissione Europea nel porre l'uguaglianza di genere al centro della sua agenda di distribuzione degli aiuti.

Nel marzo 2005 l'Organo di Governo dell'Ufficio Internazionale del Lavoro ha adottato una decisione che impone a tutti i progetti di cooperazione tecnica di considerare adeguatamente l'uguaglianza di genere. Sotto questo aspetto sono stati firmati degli accordi quadro con sei Paesi donatori, alcuni dei quali hanno persino previsto dei contributi al Gender Equality Partnership Fund lanciato nel 2003 per rafforzare la capacità dei membri di compiere passi positivi nella promozione delle pari opportunità. Sotto gli auspici del Fondo, sono stati

avviati 13 progetti in 25 Paesi. Dal 2006 un criterio fondamentale nell'esame delle nuove proposte di cooperazione tecnica è l'inclusione di una strategia per il mainstreaming dell'uguaglianza di genere. Il Rapporto Globale espone dettagliatamente le azioni di sostegno fornite alle iniziative dei governi e dei datori di lavoro mirate allo sviluppo di politiche per la pari occupazione a livello di impresa in Cile, Cambogia, Indonesia e Sri Lanka. "Better Factories Cambodia", un programma unico dell'ILO, dimostra che il coinvolgimento delle tre parti, insieme con una strategia integrata, può migliorare le condizioni di lavoro nei sistemi di produzione globali.

Il codice di pratica dell'ILO sull'HIV/AIDS e il mondo del lavoro fornisce oggi una guida in circa 40 Paesi e costituisce uno strumento di riferimento per i legislatori e le parti sociali in più di 60 Paesi. Il programma dell'ILO "Strategic HIV/AIDS Responses by Enterprise" (SHARE) ha raggiunto 300.000 lavoratori formali e informali in 23 Paesi ed è stato di valido aiuto nell'adozione di quadri normativi. Dal 2000 ad oggi più di 2500 persone, fra le quali rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni dei datori di lavoro, ispettori del lavoro, giudici e membri di ONG, sono state formate nell'ambito del programma SHARE.

Utilizzando il codice di pratiche dell'ILO per la gestione della disabilità sul posto di lavoro, "AbilityAP", il programma dell'ILO per la disabilità in Asia e Pacifico, ha creato un database completo sulle norme e le politiche in materia e ha fornito consulenza per le politiche e i programmi. In Africa l'azione ha puntato sul rafforzamento delle competenze dei lavoratori disabili e sullo sviluppo dell'imprenditorialità fra le donne con disabilità.

Il Multilateral Framework on Labour Migration dell'ILO, adottato nel 2005, pone l'accento sulla discriminazione subita dai migranti e chiede la promozione dei loro diritti. L'ILO ha creato un database di 150 buone prassi per l'integrazione dei migranti e nel 2004 ha lanciato un programma per rafforzare la capacità degli Stati africani di gestire la migrazione dei lavoratori.

I Programmi Nazionali per il Lavoro Dignitoso (DWCP) sono i principali strumenti a disposizione dell'ILO per assistere i Paesi membri nei loro sforzi per fare del lavoro dignitoso una realtà a livello nazionale. Gli sviluppi recenti comprendono il lancio del Decennio per il Lavoro Dignitoso in Asia e il

Decennio per la Promozione del Lavoro Dignitoso nelle Americhe nel 2006. Impegni specifici e obiettivi sono stati fissati nelle due regioni per ridurre il divario in materia di lavoro dignitoso fra i gruppi favoriti e quelli soggetti a discriminazione.

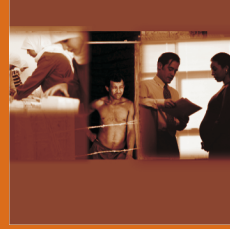
Priorità future

L'azione dell'ILO che scaturirà dal secondo Rapporto Globale sulla discriminazione sarà coerente con l'esperienza maturata nei quattro anni trascorsi dal primo Rapporto e allineata con la pianificazione strategica dell'Organizzazione, in particolare con i DWCP, che costituiscono i principali quadri di riferimento per il lavoro a livello nazionale. Ciò significa che le forme di discriminazione meritevoli di priorità verranno determinate sulla base dei singoli casi rispondendo alle esigenze e alle richieste dei membri e alle osservazioni degli organi di supervisione dell'ILO. In ogni caso, comunque, l'uguaglianza di genere sarà un obiettivo strategico universale, da perseguire con determinazione. L'approccio all'uguaglianza di genere si è gradualmente modificato verso il mainstreaming di una prospettiva di genere all'interno delle aree della cooperazione tecnica e delle politiche dell'ILO.

Per assicurare la migliore applicazione della legislazione sull'uguaglianza, l'ILO produrrà e dif-

fonderà dei materiali sugli adempimenti legali richiesti dalle Convenzioni n. 100 e 111, così come sulle altre Convenzioni significative. L'importanza di ispezioni del lavoro e di una amministrazione del lavoro severe ed efficaci sarà promossa e verrà incoraggiato il lavoro in rete a livello nazionale e internazionale, in modo da migliorare la competenza professionale e l'esperienza degli ispettori del lavoro.

La promozione di misure non normative sarà un altro punto centrale che l'ILO propugnerà presso governi e imprese per influenzare le politiche e le pratiche nel commercio e negli investimenti, così come le iniziative di responsabilità sociale delle imprese o i codici di condotta che fanno riferimento ai principi e ai diritti fondamentali nel lavoro. Sarà evidenziato il ruolo cruciale delle parti sociali in aree fondamentali quali la contrattazione collettiva per apportare dei cambiamenti concreti nelle vite lavorative di chi è soggetto a discriminazione. Nell'ambito del piano d'azione verranno raccolte informazioni sulle esperienze in questo campo delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, in modo da fornire dei modelli di codici di condotta o delle linee guida per la promozione della parità di trattamento e opportunità per tutti. Attraverso queste azioni l'ILO continuerà ad affrontare le sfide della discriminazione nel mondo del lavoro.





Introduzione

1. Quattro anni fa il primo Rapporto Globale sulla discriminazione, *Time for equality at work*, sottolineò che il posto di lavoro – sia che si tratti di una fabbrica, di un ufficio, di una fattoria o della strada – è un punto di ingresso strategico per una società libera dalla discriminazione². Come qualsiasi altra istituzione sociale, il mercato del lavoro e le sue istituzioni sono allo stesso tempo causa e soluzione del problema della discriminazione. Sul posto di lavoro, tuttavia, la discriminazione può essere affrontata più prontamente ed efficacemente. *Time for equality at work* evidenziò anche che tollerare la discriminazione nel lavoro comporta un elevato costo in termini economici, sociali e politici, e dimostrò che i benefici derivanti da condizioni di lavoro più inclusive superano i costi della lotta alla discriminazione.

2. Gli stessi messaggi restano validi quattro anni dopo, ma la necessità di combattere la discriminazione nel lavoro è ancora più urgente di fronte ad un mondo che appare sempre più ingiusto, incerto e insicuro. La discriminazione preclude alle persone alcune occupazioni, ad alcuni nega completamente un lavoro o non li ricompensa secondo i loro meriti a causa del colore della loro pelle o del loro sesso o della provenienza sociale. Ciò genera svantaggi sociali ed economici che, a loro volta, conducono a inefficienze e disuguaglianze. Allo stesso tempo, significative e persistenti disuguaglianze nel reddito, nelle risorse e nelle opportunità riducono l'efficacia di qualsiasi azione volta a combattere la discriminazione. Questo

può condurre ad una instabilità politica e a contrasti sociali che possono compromettere gli investimenti e la crescita economica.

3. L'immagine globale della lotta per il superamento della discriminazione presenta contemporaneamente notevoli progressi e fallimenti. La condanna della discriminazione nell'impiego e nell'occupazione è oggi pressoché universale, così come l'impegno politico ad affrontarla. Nove Stati membri dell'ILO su dieci hanno ratificato la Convenzione sulla uguaglianza di remunerazione, 1951 (n. 100) e la Convenzione sulla discriminazione (impiego e professione), 1958 (n. 111). Con la ratifica della Convenzione n. 111 da parte della Cina nel 2006, il numero di persone tutelate nel mondo da questa Convenzione è considerevolmente salito.

4. Anche i progressi sui fronti legale e istituzionale sono stati notevoli in molti Paesi. Disposizioni per la non discriminazione e l'uguaglianza figurano nei codici del lavoro che sono stati recentemente riformati; molti Paesi, specialmente nell'Africa sub-sahariana, hanno adottato leggi che proteggono i lavoratori con HIV/AIDS dalle discriminazioni; le molestie sessuali sono proibite in molte giurisdizioni. Alcuni Paesi hanno esteso il numero delle cause di discriminazione vietate oltre quelle esplicitamente menzionate nella Convenzione n. 111. Fra gli altri, ci sono gli Stati Membri dell'UE che negli ultimi anni hanno recepito le Direttive del 2000 che regolano la discriminazione nell'impiego nell'UE³, rendendo così illegale la discriminazione

2 ILO: *Time for equality at work*, Rapporto Globale pubblicato come richiesto dalla Dichiarazione dell'ILO sui Principi e i Diritti fondamentali nel Lavoro, Rapporto I (B), Conferenza Internazionale del Lavoro, 91° Sessione, Ginevra, 2003, paragrafo 11.

3 La Direttiva del Consiglio 2000/43/EC del 29 giugno 2000 per l'attuazione del principio di uguale trattamento delle persone indipendentemente dalle origini razziali o etniche, che impone ad ogni Stato Membro di designare un organo per la promozione dell'uguaglianza razziale o etnica, e la Direttiva del Consiglio 2000/78/EC del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento nell'impiego e nell'occupazione, la quale mira alla proibizione della discriminazione basata su credo o religione, età, disabilità o orientamento sessuale.

basata su credo o religione, età, disabilità o orientamento sessuale.

5. Sebbene questo orientamento sia stato più marcato in alcune regioni piuttosto che in altre, c'è stata una tendenza complessiva verso un maggiore impegno istituzionale per la non discriminazione e l'uguaglianza. Negli scorsi quattro anni sono stati istituiti o ristrutturati organi specializzati o commissioni con la responsabilità di fornire assistenza legale alle vittime di discriminazione o di procurare informazioni e consulenza ai datori di lavoro sulle modalità per rendere i loro sistemi di retribuzione più trasparenti e imparziali rispetto al genere. In Brasile, per esempio, dove il 46% della popolazione è costituito da neri, nel 2003 è stato istituito per la prima volta un Segretariato Speciale per le Politiche di Promozione dell'Uguaglianza Razziale (SEPPIR) con rango ministeriale.

6. Non sono mancati i piani d'azione, i programmi speciali o le politiche attive del lavoro rivolti a rafforzare lo status e le prospettive di impiego dei gruppi soggetti a discriminazione. La gamma di questi ultimi spazia da donne con bassi redditi e madri con figli piccoli a persone con disabilità e lavoratori anziani. Sono state istituite delle commissioni tripartite, quale la Commissione Tripartita sull'Uguaglianza di Genere e Razziale in Brasile, per redigere politiche dell'impiego rivolte all'eliminazione dei deficit che impediscono ad alcuni segmenti della popolazione di ottenere un lavoro dignitoso. In un crescente numero di Paesi dell'Europa e dell'America Latina sono stati firmati contratti collettivi che garantiscono congedi parentali ai padri, incoraggiando così una ripartizione più equa dei lavori retribuiti e non retribuiti fra uomini e donne.

7. Tutti questi sviluppi sono incoraggianti, ma persistono numerose mancanze. L'applicazione delle norme è spesso debole, specialmente, ma non solo, nelle economie in via di sviluppo e in transizione, come rivelano il numero relativamente piccolo di denunce di casi di discriminazione e le ancora meno numerose condanne in molti Paesi. Gli organi e le commissioni preposti operano con gravi limitazioni di personale e di risorse. I piani d'azione e i programmi speciali hanno spesso avuto degli obiettivi limitati, non sono stati sostenuti nel loro sviluppo e sono stati penalizzati dai mutamenti

politici. Nell'economia informale, in cui le norme sociali perpetuano le barriere e le divisioni sociali⁴, milioni di lavoratori non beneficiano delle politiche di rafforzamento dell'uguaglianza che sono normalmente indirizzate ai lavoratori e ai posti di lavoro formali. Di fronte a questi ostacoli, pare che le nuove misure non abbiano fruttato una riduzione netta della discriminazione.

8. Se vogliamo compiere dei passi avanti è essenziale comprendere le ragioni per cui il raggiungimento dell'uguaglianza è così difficoltoso.

9. In primo luogo, la discriminazione è consolidata sia nella natura umana che nel modo in cui operano le istituzioni. Ha sempre caratterizzato le comunità, ovunque e in ogni epoca. Questo rende più difficile sfidarla finché la situazione non può essere gestita.

10. In secondo luogo, la discriminazione è un fenomeno in evoluzione: le forme di discriminazione conosciute da tempo, quali la discriminazione razziale, religiosa, di classe o di sesso, non scompaiono facilmente; esse possono manifestarsi in modo più sottile o, addirittura, possono essere legittimate con argomentazioni più sofisticate. Per esempio, le politiche di sicurezza contro il terrorismo seguite ai fatti dell'11 settembre 2001 hanno contribuito a rinforzare i pregiudizi nei confronti degli arabi e dei musulmani, sollevando gravi problemi di discriminazione sul posto di lavoro. Le espressioni di ostilità e razzismo nei confronti di lavoratori stranieri, o percepiti come tali, sono comuni sia nei Paesi industrializzati che nelle regioni in via di sviluppo. Questi sentimenti sono radicati nei sentimenti di ansietà e insicurezza dei Paesi ospitanti, i quali sono stati esacerbati dai profondi cambiamenti provocati dalla globalizzazione. Alle precedenti giustificazioni del razzismo in termini di presunta superiorità di una cultura sull'altra si sommano ora le argomentazioni basate sulla necessità di preservare le identità e le culture nazionali da culture diverse. Nel frattempo stanno emergendo nuove forme di discriminazione che sono il risultato sia di cambiamenti economici strutturali che di trasformazioni sociali e culturali. L'età di una persona o il suo stile di vita possono diventare un serio ostacolo nel lavoro, specialmente nei Paesi industrializzati.

11. In terzo luogo, mentre c'è un consenso sul fatto che la discriminazione sia sbagliata e ineffi-

⁴ B. Harriss-White, "Inequality at work in the informal economy: Key issues and illustrations", in *International Labour Review*, Vol. 142 (2003), n. 4, pp. 459-469.

ciente, le opinioni divergono sulle modalità per eliminarla e sul significato pratico della promozione delle pari opportunità. L'attuale rovente dibattito sulla desiderabilità, legittimità ed efficacia dell'azione affermativa in favore dei gruppi sottorappresentati è indicativo della divergenza dei punti di vista.

12. In quarto luogo, lo sradicamento della discriminazione è ritenuto troppo costoso e i suoi benefici difficili da misurare, e i costi vengono percepiti come maggiori dei potenziali benefici, specialmente a breve e medio termine. Ciò spiega perché, spesso in periodi di recessione o stagnazione economica, le politiche per l'aumento dell'uguaglianza perdano sostegno e legittimità e possano diventare discontinue.

13. Infine, la liberalizzazione commerciale e finanziaria e le rigide politiche fiscali e monetarie, intese a creare un più uniforme terreno di gioco per una sana competizione di mercato, non sempre hanno dato luogo a conseguenze sociali più eque o a maggiore solidarietà fra gli individui e fra i gruppi di lavoratori. Allo stesso tempo, la diffusione globale della democrazia e il crescente potere dei media hanno aiutato i gruppi svantaggiati a far sentire la propria voce, generando così forti pressioni affinché i meccanismi di solidarietà sociale siano più efficaci.

14. Perché allora il basso livello di realizzazione di certi gruppi sociali è percepito soltanto come la conseguenza della loro mancanza di capacità e non come il risultato delle opportunità negate da una sistemica discriminazione passata e presente? Mentre è fuori discussione che la discriminazione, e la disuguaglianza che essa comporta, siano problemi strutturali che non si possono risolvere con misure d'emergenza, ci sono prove evidenti degli alti costi economici, sociali e politici della tolleranza della discriminazione⁵.

15. Questo Rapporto prosegue il lavoro iniziato con il primo Rapporto Globale sull'eliminazione della discriminazione nell'impiego e nell'occupazione pubblicato come richiesto dalla Dichiarazione dell'ILO sui Principi e i Diritti fondamentali in materia di Lavoro⁶. Il suo messaggio centrale è che, per continuare ad affrontare efficacemente la discriminazione nel lavoro, la creazione di società più eque deve diventare un obiettivo centrale dei modelli e delle politiche di sviluppo, e la promozione di pari opportunità di lavoro dignitoso per tutte le

donne e tutti gli uomini, indipendentemente da razza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale, uno dei mezzi per avanzare in questa direzione. L'adesione all'obiettivo globale del lavoro dignitoso da parte del segmento più elevato del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite nel luglio 2006 e l'adozione, sei mesi più tardi, da parte del Consiglio dell'Unione Europea di una serie di conclusioni sulla promozione del lavoro dignitoso nell'UE e nel mondo⁷ forniscono nuovo sostegno agli sforzi che mirano a fare dell'uguaglianza nel lavoro una realtà globale.

16. Questo secondo Rapporto Globale sulla discriminazione è diviso in quattro parti. La Parte I definisce i concetti di discriminazione e uguaglianza di trattamento e opportunità, discute i progressi e le sfide nella misurazione della discriminazione e valuta i progressi nella promozione dell'uguaglianza nel mondo del lavoro su scala globale.

17. La Parte II descrive le forme di discriminazione nell'impiego e nell'occupazione nel mondo, sulla base del primo Rapporto Globale sull'argomento. Questa parte valuta la situazione globale rispetto alle forme più tradizionali di discriminazione, in particolare quelle basate sul sesso e la razza, che il primo Rapporto Globale sulla discriminazione aveva identificato come aree prioritarie per l'azione dell'ILO nel periodo 2004-07. Esso, quindi, esamina le recenti tendenze rispetto alle forme di discriminazione già trattate nel precedente Rapporto Globale, ma riconosciute in tempi più recenti come intollerabili, ovvero la discriminazione basata sulla disabilità, sullo status o sulla presunzione di sieropositività e sull'età. La novità di questo Rapporto Globale risiede nel suo esame della discriminazione basata sull'orientamento sessuale, che suscita crescente preoccupazione in un numero sempre più alto, benché ancor limitato, di Paesi. Un altro elemento di novità è l'esame delle pratiche, che si stanno diffondendo nelle economie avanzate, che sembrano penalizzare gli individui con una predisposizione genetica a determinate malattie o che conducono particolari stili di vita. Tutte queste tendenze meritano di essere attentamente sorvegliate.

18. La Parte III offre una panoramica degli obiettivi e dell'impatto delle leggi, politiche e azioni pratiche intraprese da una gamma di attori – Stati, parti sociali e altre istituzioni rilevanti – per com-

5 Banca Mondiale, World Development Report 2006: Equity and Development (Washington DC, 2005).

6 ILO, Time for equality at work, op. cit.

7 Consiglio dell'Unione Europea, Conclusioni del Consiglio sul lavoro dignitoso per tutti, si veda www.consilium.europa.eu.

battere la discriminazione e promuovere l'uguaglianza a livello nazionale, internazionale e globale. Le iniziative nazionali prese in esame si riferiscono principalmente a Paesi dal reddito alto e medio, in quanto in quei Paesi il numero delle misure contro la discriminazione è maggiore, così come i relativi dati disponibili. Ciò permette di cogliere meglio gli effetti reali dell'azione nazionale e porta ad alcune conclusioni utili per la costruzione di politiche future, ma riflette anche il basso profilo riservato alla discriminazione nel lavoro nelle agende pubbliche delle nazioni a basso reddito, suggerendo che tali questioni o sono difficili da affrontare o non sono considerate delle priorità meritevoli di attenzione. D'altra parte, l'indagine internazionale e globale evidenzia un crescente ricorso agli strumenti di responsabilità sociale d'impresa nelle questioni di non discriminazione e uguaglianza, così come al coinvolgimento nei processi di integrazione economica regionale e nei negoziati commerciali per il progresso di una agenda per l'uguaglianza.

19. La Parte IV riesamina l'assistenza fornita dall'ILO agli Stati membri per l'eliminazione della discriminazione e la promozione di pari opportunità. Ne emerge un'immagine che comprende sia successi che sfide. L'ILO ha continuato a fornire assistenza nella stesura o revisione della normativa sull'uguaglianza e nel mainstreaming dei temi della non discriminazione e dell'uguaglianza nelle riforme dei codici del lavoro. Attraverso la sua struttura di supervisione ha evidenziato i problemi tradizionali e quelli nuovi, incoraggiando nello stesso tem-

po gli sviluppi positivi. L'azione finalizzata a garantire pari opportunità alle persone con disabilità o alle persone che hanno effettivamente contratto HIV/AIDS o sono percepite come tali è proseguita di buon passo, così come il lavoro che si è concentrato su certi aspetti dell'uguaglianza di genere. Ci sono stati alcuni sforzi, sebbene non su basi coerenti, per il mainstreaming dei temi della non discriminazione e dell'uguaglianza nei programmi nazionali per il Lavoro Dignitoso (DWCP) così come nelle Poverty Reduction Strategies (PRS) e nei programmi incentrati sull'impiego. I progressi sono stati lenti anche nelle questioni legate alla parità di retribuzione e nella lotta contro la discriminazione razziale, due aree in cui il precedente Rapporto aveva evidenziato esigenze e divari notevoli. Ciò non è sorprendente, data la persistenza di questi problemi a livello mondiale come mostra l'immagine globale, ma solleva importanti questioni circa gli sviluppi futuri.

20. La Parte IV affronta queste e altre questioni e avanza delle proposte per il futuro. Essa sostiene il mainstreaming delle pari opportunità nel lavoro nelle prossime fasi dell'Agenda dell'ILO per il Lavoro Dignitoso, vale a dire i DWCP e la ricerca di coerenza delle politiche a livello globale.

21. Sebbene l'eliminazione della discriminazione e la promozione dell'uguaglianza costituiscano una sfida costante che richiede un rinnovato impegno politico e di politiche, esse, tuttavia, sono obiettivi verso cui l'ILO, insieme ai suoi membri e ai suoi partner internazionali, può progredire in presenza di uno sforzo sostenuto da tutte le parti coinvolte.





PARTE I

Definire e misurare la discriminazione

22. Vi è un consenso generale intorno al fatto che la discriminazione sia una violazione di un diritto umano, la quale implica uno spreco dei talenti umani, con effetti negativi sulla produttività e sulla crescita economica, e genera disuguaglianze socio-economiche che minano la solidarietà e la coesione sociali e agiscono da freno sulla riduzione della povertà. Si è anche d'accordo sul fatto che la promozione dell'uguaglianza di opportunità e di trattamento sia necessaria per muovere verso l'eliminazione della discriminazione nella normativa e nella pratica⁸.

23. L'impegno politico a combattere la discriminazione e promuovere la parità di trattamento e opportunità sul posto di lavoro è pressoché universale. Questo si riflette nell'alto e sempre crescente nume-

ro di ratifiche della Convenzione sulla uguaglianza di remunerazione, 1951 (n. 100) e della Convenzione sulla discriminazione (impiego e professione), 1958 (n. 111), che si sono registrate negli scorsi anni (figura 1.1 e tabella 1.1).

24. Rispetto a questo background il problema principale sta nel valutare i progressi compiuti nel rendere l'uguaglianza una realtà per tutti e nel ricavare degli insegnamenti per guidare l'azione futura degli Stati, delle parti sociali e degli altri attori coinvolti. Questa parte del Rapporto Globale definisce brevemente i concetti di discriminazione e parità di trattamento e opportunità nell'impiego e nell'occupazione. Ciò è necessario dati i disaccordi e la mancanza di chiarezza che spesso accompagnano queste nozioni.

⁸ Vedi ILO, *Time for equality at work*, Rapporto Globale pubblicato come richiesto dalla Dichiarazione dell'ILO sui Principi e i Diritti fondamentali nel Lavoro, Rapporto I (B), Conferenza Internazionale del Lavoro, 91° Sessione, Ginevra, 2003.

Figura 1.1. Numero di ratifiche delle Convenzioni n.100 e n.111, 1990-2005

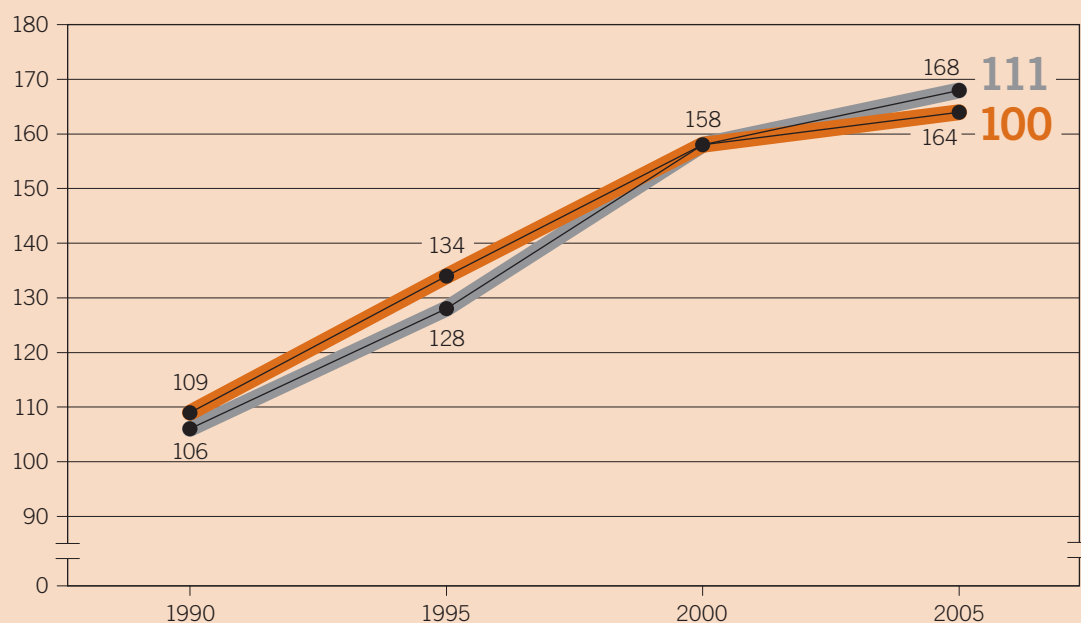


Tabella 1.1. Paesi che non hanno ancora ratificato le Convenzioni n.100 e n.111

Paesi che non hanno ancora ratificato la Convenzione n.100 (16)	Paesi che non hanno ancora ratificato la Convenzione n.111 (14)
Bahrein, Kiribati, Kuwait, Laos, Liberia, Montenegro, Myanmar, Namibia, Oman, Qatar, Salomone, Samoa, Somalia, Stati Uniti, Suriname, Timor Orientale	Giappone, Kiribati, Laos, Malaysia, Montenegro, Myanmar, Oman, Salomone, Samoa, Singapore, Stati Uniti, Suriname, Thailandia, Timor Orientale

1. Discriminazione e uguaglianza: definizione dei concetti

25. La Convenzione n. 111 definisce la discriminazione come “qualsiasi distinzione, esclusione o preferenza fatta sulla base di razza, colore, sesso, religione, opinione politica, origine nazionale o estrazione sociale, che abbia l’effetto di pregiudicare del tutto o in parte la parità di trattamento e opportunità nell’impiego e nell’occupazione”, e permette l’aggiunta di criteri addizionali in seguito a consultazioni dei governi interessati con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Sulla base delle informazioni raccolte dagli Stati membri, il Comitato degli Esperti per l’Applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni (CEACR) ha evidenziato che in molti Paesi sono stati riconosciute altre cause di discriminazione oltre a quelle menzionate nella Convenzione n. 111, e sia il precedente che l’attuale Rapporto Globale sull’argomento confermano ciò. In un crescente numero di Paesi l’elenco si è allungato negli ultimi anni fino ad includere fra le altre cause la disabilità, l’età, lo stato di salute (compreso lo status effettivo o percepito di sieropositività), l’appartenenza a sindacati e lo stato di famiglia.

26. La discriminazione può avvenire durante la ricerca del lavoro, sul lavoro o nel momento in cui lo si lascia. La discriminazione consiste in un trattamento diverso e meno favorevole di alcuni individui a causa di una delle caratteristiche sopra menzionate, indipendentemente dalla loro capacità di soddisfare i requisiti richiesti per il lavoro. La discriminazione avviene quando viene rifiutato un lavoro ad un membro di una minoranza religiosa anche se in possesso dei requisiti necessari, oppure quando dei lavoratori competenti vengono emarginati sul lavoro a causa della loro appartenenza religiosa o sindacale. La discriminazione sorge anche quando, per lo stesso lavoro, un lavoratore migrante riceve una retribuzione più bassa rispetto ad un lavoratore nazionale, oppure quando viene sistematicamente ritardato il pagamento dei lavoratori agricoli indigeni o appartenenti ad una casta bassa rispetto ai loro colleghi non indigeni o di casta più

alta. Analogamente, un’infermiera o una radiologa che svolgano un lavoro di valore pari a quello di un tecnico paramedico ma vengano pagate di meno sono vittime di discriminazione.

27. La discriminazione non è un avvenimento eccezionale o anormale, bensì un fenomeno sistematico, spesso intrinseco al modo in cui si opera nei luoghi di lavoro e radicato nelle norme e nei valori culturali e sociali prevalenti. La discriminazione non distingue fra posti di lavoro formali e informali, sebbene in questi ultimi possa assumere forme più esplicite, in quanto essi non ricadono nel raggio d’azione delle normative del lavoro e dei meccanismi per la loro applicazione.

28. La discriminazione può essere diretta o indiretta. È diretta quando le regole, le pratiche e le politiche escludono o danno la preferenza ad alcuni individui soltanto perché essi appartengono a determinati gruppi. Le forme di discriminazione diretta comprendono gli annunci di lavoro che specificano che le persone oltre una certa età non possono rispondere, oppure le pratiche degli uffici del personale che richiedono regolarmente test di gravidanza alle impiegate con l’obiettivo di non assumere o addirittura licenziare coloro che risultano incinte. La discriminazione basata sullo stato di gravidanza risulta in crescita, persino in Paesi che l’hanno contrastata da lungo tempo e che si trovano a dover fare i conti con il crollo del tasso di fertilità. Nel Regno Unito, per esempio, un recente rapporto della Commissione per le Pari Opportunità (EOC) afferma che ogni anno 30.000 donne perdono il lavoro a causa della gravidanza, e che soltanto il 3% di esse presentano una denuncia ai tribunali del lavoro⁹. Si ha discriminazione anche quando le imprese che assumono personale femminile richiedono alle dipendenti di lavorare nell’azienda per un certo periodo prima di permettere loro di avere una gravidanza¹⁰.

29. La discriminazione è indiretta quando norme e pratiche apparentemente imparziali hanno un effetto sproporzionato su uno o più gruppi identificabili, senza giustificazione. Organizzare corsi di

9 Commissione Pari Opportunità, “Discriminazione a causa di gravidanza: indagine EOC”, in www.eoc.org.uk.

10 Research Centre for Female Labour and Gender, Institute of Labour Science and Social Affairs, Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs; F. Howell, *Equality, labour and social protection for women and men in the formal and informal economy in Viet Nam: Issues for advocacy and policy development* (Hanoi, ILO, 2003), p. 90.

formazione al di fuori dell'orario di lavoro, per esempio nei weekend o alla fine della giornata lavorativa, può escludere delle lavoratrici che potrebbero essere interessate a frequentarli ma non possono farlo a causa delle loro responsabilità familiari, compromettendo in tal modo le loro possibilità di carriera.

30. Il diverso trattamento di particolari categorie di lavoratori, sotto forma di inferiori paghe e indennità sociali, può anche equivalere ad una discriminazione indiretta. La più bassa protezione legale garantita ovunque ai lavoratori domestici, che sono per la maggior parte donne con un basso reddito e appartenenti a minoranze razziali o etniche, e che spesso sono straniere, è stata riconosciuta come una forma di discriminazione indiretta basata su classe, sesso, razza o status di migrante.

31. La discriminazione strutturale è intrinseca o istituzionalizzata nei modelli sociali, nelle strutture istituzionali e nelle costruzioni legali che riflettono e riproducono le pratiche e le conseguenze discriminatorie. Queste possono comprendere, per esempio, diverse o peggiori opportunità di formazione a disposizione delle minoranze etniche, oppure carenze nei servizi educativi e nei trasporti nei quartieri o nei ghetti in cui si trova un'alta percentuale di minoranze etniche o di immigrati.

32. Ogni discriminazione produce disuguaglianze che pongono le vittime della discriminazione in una situazione sfavorevole, compromettendo il loro accesso alle opportunità di impiego, per non parlare della parità di trattamento sul posto di lavoro. Essa si traduce anche in una più bassa motivazione verso il lavoro e le prestazioni, che conduce ad una minore produttività e a tensioni sul posto di lavoro, con risultati negativi per lo stato e i risultati complessivi dell'impresa. Le pratiche e le politiche di gestione delle risorse umane che prevengono la discriminazione sul lavoro e promuovono la parità di trattamento e opportunità senza distinzioni arbitrarie non sono soltanto benefiche per gli individui ma anche per le imprese.

33. Gravi e persistenti discriminazioni nel lavoro contribuiscono alla povertà e all'esclusione sociale. I pregiudizi basati sull'origine familiare e sociale delle persone spesso prevalgono sulle loro effettive capacità e aspirazioni, condannandole così all'immobilità sociale. La privazione è particolarmente grave per le persone che sono vittime di discriminazioni mul-

tiple, come chi non solo è povero ma appartiene anche ad una minoranza religiosa o razziale, e si ritrova in aggiunta ad essere anziano.

34. Questo spiega perché l'incidenza della discriminazione sia così alta fra i poveri e perché la povertà impedisca alle persone di sfuggire alla discriminazione. Risulta chiaro da quanto sopra che soltanto degli interventi mirati dello Stato, delle parti sociali e delle altre parti interessate possono efficacemente superare la discriminazione strutturale, insieme alla discriminazione diretta e indiretta.

35. Non tutte le disparità di trattamento, tuttavia, sono illegali. Per esempio, non lo sono quelle legate alle effettive esigenze di un lavoro. Essere uomo o donna può costituire un requisito legittimo nei lavori che richiedono un contatto fisico ravvicinato o nel settore artistico. Le distinzioni basate sulle competenze o sull'impegno sono giuste e legittime: le disparità di remunerazione che riflettono differenze nella durata degli studi o nel numero di ore lavorate sono corrette.

36. Analogamente, speciali misure che implicano trattamenti differenziati per individui con particolari esigenze, per ragioni quali menomazioni sessuali, mentali, sensorie o fisiche oppure l'origine sociale, non costituiscono discriminazione. Rendere effettivo il principio della parità di trattamento e di opportunità non significa soltanto trattare le persone nello stesso modo; esso richiede misure specifiche e l'eliminazione delle disparità. La costruzione di rampe di accesso ai luoghi di lavoro per i lavoratori con menomazioni fisiche è una di queste misure; assicurare la protezione della gravidanza e della maternità alle lavoratrici è essenziale per garantire una reale uguaglianza rispetto agli uomini nel mondo del lavoro.

37. Anche speciali misure temporanee, conosciute anche come politiche di azione affermativa, possono essere usate per accelerare il passo del miglioramento della situazione di gruppi seriamente sfavoriti a causa di discriminazioni presenti o passate. Esse consistono in una gamma di interventi temporanei (anche se questo non significa che siano di breve durata), che possono essere rivolti a diversi gruppi ed essere giustificati da varie ragioni (si veda la sezione sulle azioni affermative o positive nella Parte III, capitolo 1). Esse riguardano diversi aspetti e fasi della relazione di lavoro e possono essere associate al raggiungimento di obiettivi nell'assunzione,

formazione o promozione, detti quote, per mezzo delle quali una certa percentuale di posti di lavoro viene assegnata a membri di gruppi sottorappresentati.

38. Queste misure hanno generato dibattiti e controversie considerevoli, estesi negli anni recenti al contesto delle riforme dei codici del lavoro. I critici sostengono che esse penalizzano indebitamente i membri dei gruppi non beneficiari, stigmatizzano ulteriormente i gruppi beneficiari e portano ad un declino dell'efficienza e della produttività complessive. L'esperienza mostra che queste politiche riescono a raggiungere gli obiettivi prefissati, a patto che siano rispettate alcune condizioni.

39. Uguaglianza nel lavoro, pertanto, non significa solo proibizione della discriminazione; si tratta di modificare lo status quo e trasformare i luoghi di lavoro per renderli più inclusivi. Quanto il cambiamento sia desiderabile, e in quali termini e tempi, deve essere stabilito a livello nazionale tenendo conto delle possibilità e della sensibilità sociale e culturale di ogni Paese.

40. La sensibilità verso la discriminazione e la volontà di combatterla variano nel tempo e a seconda delle cause della discriminazione stessa: negli Stati membri dell'UE, per esempio, l'orientamento sessuale è la causa di discriminazione rispetto alla quale i progressi sono stati finora più limitati, se confrontati con altre cause riconosciute recentemente. In alcuni casi la parità di genere può venire a trovarsi in conflitto con le norme consuetudinarie, e la sua promozione essere percepita come una strategia per indebolire società, come quelle dei popoli indigeni, che già subiscono notevoli pressioni in direzione dell'abbandono della loro identità culturale.

41. La flessibilità è necessaria, ma ciò che conta in ultima analisi sono i risultati ottenuti nella pratica. Questo implica che siano costanti il controllo, la valutazione e l'aggiustamento delle misure adottate per promuovere la parità, dell'impatto di tali misure sulla condizione dei gruppi protetti e dell'incidenza della discriminazione.

2. Misurare la discriminazione: A che punto siamo?

42. Raccogliere dati statistici sulla discriminazione a intervalli regolari è cruciale per renderla tangibile e sviluppare delle misure efficaci per combatterla. Misurare la discriminazione è importante anche perché aiuta a ridurre la stigmatizzazione di certi gruppi. Se ai membri di questi gruppi viene mostrato che la loro condizione sfavorevole è il risultato di una pratica sbagliata, essi potranno reclamare i propri diritti e migliorare la propria situazione.

43. Misurare e sorvegliare la discriminazione a livello nazionale e globale non è semplice, sebbene alcuni progressi in materia siano stati fatti negli scorsi anni. I problemi si riferiscono sia a ciò che dovrebbe essere misurato sia alle modalità per farlo. Un modo ovvio di fotografare la discriminazione nel lavoro consiste nel raccogliere ed elaborare dati sul numero delle denunce di casi di discriminazione e delle relative condanne. Questo tipo di operazione ha il vantaggio di aiutare a identificare la popolazione soggetta a discriminazione e illustrare i cambiamenti nelle politiche e nelle pratiche, nonché il loro impatto¹¹.

44. Questi dati, tuttavia, fotografano soltanto una piccola frazione degli effettivi casi di discriminazione. Questo è vero in particolare per le nazioni in cui la conoscenza dei diritti e dei rimedi legali è limitata, l'applicazione della legge debole, il ricorso all'azione giudiziaria costoso e gravoso, e il lavoro informale prevalente. Paradossalmente, il numero di denunce di discriminazione, se alto e in aumento, è normalmente un indicatore di progresso: esso riflette una migliore comprensione di cosa sia la discriminazione e rispecchia la fiducia nell'imparzialità e nell'efficienza del sistema giudiziario o di altri sistemi di compensazione. Questo tipo di dati, perciò, costituisce un utile, seppur insufficiente, indicatore dell'estensione della discriminazione in un Paese.

45. Un altro modo di misurare la discriminazione consiste nel raccogliere dati statistici sulle disuguaglianze negli esiti che il mercato del lavoro ha, a livello nazionale, sui gruppi favoriti e sui gruppi identificati da cause di discriminazione. Sebbene non sia possibile, come detto in precedenza, attribuire tutte le disparità alla discriminazione, è tutta-

via vero che la discriminazione genera disuguaglianze. Qualora queste siano significative e persistenti, è plausibile concludere che esista una discriminazione. La misurazione regolare delle disuguaglianze fra i gruppi può, perciò, aiutare a esercitare una pressione sui responsabili delle politiche affinché adottino delle politiche pubbliche mirate all'eliminazione di tali disuguaglianze. L'analisi della situazione pregressa permette di determinare quanta parte del divario sia dovuta alla discriminazione e quanta dipenda da fattori oggettivi quali l'istruzione, gli anni di esperienza lavorativa o il settore occupazionale, fornendo in tal modo una guida per meglio indirizzare le politiche di intervento.

46. In alcuni Paesi, la normativa impone alle imprese idonee di raccogliere dati statistici sulla composizione per genere o razza dei loro dipendenti per determinare se siano praticate forme di discriminazione e, in caso affermativo, per adottare misure correttive. I risultati così ottenuti vengono poi confrontati con i dati forniti dalle statistiche ufficiali nazionali sulla composizione per genere o razza della popolazione in età lavorativa su scala locale o nazionale. In caso di discrepanze, alle imprese viene richiesto di riequilibrare la situazione con l'obiettivo di migliorare la rappresentanza dei gruppi sottorappresentati in termini di livelli di impiego e nelle varie occupazioni (Parte III, capitolo 1, sezione sul cambiamento della domanda di lavoro). Il numero di Paesi in cui sono in vigore leggi contro la discriminazione di questo tipo è basso, benché in aumento.

47 La difficoltà della misurazione trasversale delle disuguaglianze all'interno dei gruppi risiede nel fatto che a livello nazionale sono disponibili dati significativi soltanto per alcune cause (sebbene queste varino considerevolmente da Paese a Paese), e a livello globale per un numero di cause ancora minore. I dati sulla religione o sull'orientamento sessuale della popolazione in età lavorativa, per esempio, sono scarsi a causa delle leggi nazionali che spesso proibiscono la raccolta di questi dati. Ciò solleva l'importante questione della conciliazione della protezione dei dati personali e del diritto individuale alla privacy con l'esigenza di studiare la discriminazione attraverso mezzi statistici. Uno studio della

¹¹ S. Bruyère, "The measurement of discrimination and inequalities: Conceptualization and methodological issues", documento preparato per questo Rapporto Globale.

Tabella 1.2. Domande del censimento relative a razza o origine etnica, Paesi selezionati

Paese	Domande
Australia	Cittadinanza, identità indigena, antenati, Paese di nascita, genitori nati in Australia o oltremare, lingua
Brasile	Razza e colore
Canada	Razza, lingua, antenati, domande specifiche su Aborigeni e Nazione Originaria, Inuit e Métis
Fiji	Gruppo etnico, luogo di nascita
Germania	Nazionalità/cittadinanza
Maurizio	Comunità, cittadinanza, gruppo linguistico
Nuova Zelanda	Gruppo etnico, discendenza Maori, Paese di nascita, lingua(e) in cui chi risponde è in grado di sostenere una conversazione
Stati Uniti	Razza, origine etnica per gli ispanici, luogo di nascita, cittadinanza, antenati, lingua parlata in casa
Sud Africa	Gruppo di popolazione, cittadinanza, Paese di nascita, lingua parlata in casa

Fonte: J. Allan, *International concepts and classification: Review of the measurement of ethnicity* (Wellington, Statistics New Zealand, 2001)

Commissione Europea riporta i casi di alcuni Paesi che sono riusciti a risolvere il dilemma. Un fattore fondamentale sembra essere la fiducia nelle istituzioni statistiche nazionali e nella loro capacità di rispettare la riservatezza e la sicurezza operativa nel trattamento delle informazioni “sensibili”¹².

48. I dati statistici sono notevolmente migliorati negli ultimi anni rispetto a cause di discriminazione quali la disabilità, benché rimanga problematica la comparabilità fra Paesi e, all’interno dei Paesi, nel corso del tempo. L’ILO ha pubblicato nel 2004 una sintesi delle metodologie usate in 95 Paesi che raccolgono o hanno progettato di raccogliere dati statistici sulla disabilità nell’impiego¹³. L’ILO ha preparato delle linee guida intitolate *The employment situation of people with disabilities: towards improved statistical information*, che dovrebbero essere pubblicate nel 2007.

49. La definizione statistica di cause quali la razza o l’origine etnica è stata risolta in molti Paesi. Negli scorsi anni, Paesi quali Bolivia, Ecuador e Guatemala hanno intrapreso notevoli sforzi per ottenere dati sulle loro popolazioni indigene¹⁴. Un confronto internazionale, tuttavia, non è possibile

perché i Paesi usano categorie di classificazione diverse (tabella 1.2). Concetti come “razza” o “origine etnica” acquistano significati distinti e diversi in contesti nazionali differenti, dal momento che essi sono il prodotto di processi storici, socio-economici e giuridici diversi. È importante, tuttavia, non usare variabili quali la “nazionalità” o il “Paese di origine” di chi risponde o dei suoi genitori come strumenti per misurare la composizione razziale o etnica di una società. Il “Paese di origine” non è un indicatore attendibile del “colore” o di altre caratteristiche associate all’origine etnica. Inoltre, si può dar luogo all’impressione sbagliata che il razzismo sia un fenomeno limitato alle conseguenze dell’immigrazione¹⁵.

50. Altri Paesi, come la Francia, sono riluttanti a raccogliere dati statistici sulla composizione etnica della loro società. In seguito ai disordini nelle banlieues francesi alla fine del 2005, il Governo ha intensificato la sua azione contro la discriminazione razziale. La questione dell’eventuale raccolta di dati statistici per misurare l’estensione e la natura del problema del razzismo ha generato un vivace dibattito nazionale¹⁶. I critici sostengono

12 Commissione Europea, *Comparative study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands* (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004), p. 83.

13 ILO, *Statistics on the employment situation of people with disabilities: A compendium of national methodologies*, Working Paper No. 40, Policy Integration Department, Bureau of Statistics (Ginevra, 2004). In molti casi si usa l’indagine a domicilio (40%) o il censimento della popolazione (30%), mentre soltanto nel 10% dei casi si hanno specifiche indagini a domicilio sulla disabilità.

14 Si veda J. Renshaw; N. Wray, “Indicadores de pobreza indígena” (documento non pubblicato, gennaio 2004).

15 Si veda Commissione Europea, *Comparative study ...*, op. cit., p. 85

16 Si veda R. Fauroux, *La lutte contre les discriminations ethniques dans le domaine de l’emploi* (Parigi, Ministero per l’Occupazione, la Coesione Sociale e l’Abitazione, 2005).

Box 1.1**Quanti progressi sono stati fatti nella misurazione delle disuguaglianze di genere?**

Un rapporto delle Nazioni Unite, *The world's women 2005: Progress in statistics*, esamina i dati nazionali ufficiali per il periodo 1995-2003 di 204 Stati o territori. Il rapporto conclude che la limitata disponibilità di dati relativi agli indicatori di parità di genere riflette la scarsa capacità statistica nazionale, la mancanza di mainstreaming di genere nelle politiche pubbliche e gli inadeguati concetti e metodi utilizzati. Il progresso nella raccolta di dati sugli indicatori di genere del mercato del lavoro è stato molto diseguale sia considerando gli indicatori che le regioni. La popolazione economicamente attiva (EAP) è l'indicatore in base al quale il maggior numero di Stati o territori ha fornito dati disaggregati per sesso, ma questo numero è in costante diminuzione dal 1975. La più alta frequenza nella formulazione dei rapporti si ha in Europa e la più bassa in Africa. Su 50 Paesi asiatici, 34 hanno riportato dei dati relativi a questo indicatore secondo il sesso e l'età, ma la Cina e l'India non erano fra di essi. In Oceania soltanto sei nazioni su 17 hanno fornito dati relativi all'EAP secondo il sesso e l'età, ma essi rappresentano il 95% della popolazione totale. Il numero di Paesi che hanno riportato dati sulla loro popolazione disoccupata secondo il sesso è stata leggermente più basso. Nel periodo in esame, 87 Paesi hanno riferito dati sulla disoccupazione secondo il sesso e il livello di istruzione almeno una volta, ma solo 72 sono stati in grado di farlo con una frequenza maggiore. È importante notare, comunque, che il miglioramento più consistente nella trasmissione dei dati si è avuto nell'area delle statistiche sulla disoccupazione. La raccolta di dati riguardanti le differenze occupazionali secondo il genere continua ad essere in ritardo. Su 204 Stati o territori, 105 sono stati in grado di fornire questo tipo di informazione – con sole 68 nazioni che le hanno fornite con regolarità. Più della metà di questi Paesi si trovano in Europa, in Asia e nelle Americhe. L'indicatore rispetto al quale si sono registrati i minori progressi è costituito dalle statistiche sulla retribuzione secondo i principali settori industriali e secondo il sesso. Soltanto 52 Paesi hanno riportato dei dati per questo indicatore. Sebbene ciò rappresenti un notevole incremento rispetto al 1995, i tre quarti dei dati disponibili si devono ai Paesi di Europa e Asia. Mentre l'economia informale rappresenta un'importante fonte di impiego per le donne in molti Paesi, solo 60 Paesi circa hanno prodotto statistiche ad essa relative dal 1995 in poi.

Fonte: Nazioni Unite, *The world's women 2005: Progress in statistics* (New York, 2006).

che quantificare gli svantaggi associati all'origine etnica condurrebbe ad una frammentazione sociale ancora maggiore, mentre i sostenitori ritengono che un fallimento in questa operazione potrebbe ulteriormente peggiorare la situazione¹⁷.

51. Il sesso è la causa di discriminazione rispetto alla quale sono stati fatti i maggiori – sebbene non ancora soddisfacenti – progressi (box 1.1), sia in termini di raccolta di dati e formulazione di rapporti a livello nazionale che di sviluppo di indicatori di parità di genere a livello regionale e internazionale. La Commissione Europea ha prodotto una serie di indicatori di parità di genere nelle aree dell'accesso all'impiego, della segregazione, della retribuzione e delle misure per conciliare lavoro e famiglia¹⁸.

52. Numerosi Paesi hanno cominciato a raccogliere dati statistici su importanti indicatori di genere, fra cui la violenza sulle donne, anche sul posto di lavoro, oppure il modo in cui donne e uomini dividono il loro tempo fra lavoro retribuito e non e

tempo libero. Gli sforzi in questo campo sono ancora ad uno stadio iniziale, specialmente nei Paesi in via di sviluppo, ma, fornendo un'immagine del carico di lavoro di uomini e donne, essi offrono degli elementi utili ai responsabili delle scelte politiche che fossero interessati, per esempio, ad aumentare il tasso di occupazione delle donne.

53. L'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica (OECD) ha allestito il Gender, Institution and Development Database (GID), che combina gli indicatori di (dis)uguaglianza di genere per istruzione, salute, occupazione e rappresentanza politica con indicatori che misurano i pregiudizi esistenti nelle istituzioni che influenzano la misura e le forme della partecipazione delle donne alla vita economica¹⁹. Il GID comprende un totale di 50 indicatori per 162 Paesi. Gli indicatori sono raggruppati in quattro categorie: codici familiari (comprese informazioni sulle consuetudini matrimoniali, l'autorità parentale, il ripudio), l'integrità

¹⁷ Si veda J-B. de Montvalon ; L. Van Eeckhout, "La France résiste au comptage ethnique", in *Le Monde*, 3 luglio 2006.

¹⁸ J. Rubery; D. Grimshaw; C. Fagan; H. Figueiredo; M. Smith, "Gender equality still on the European agenda – but for how long?", in *Industrial Relations Journal*, Vol. 34, No. 5, pp. 484–486.

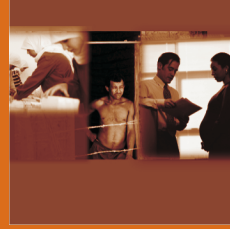
¹⁹ Il database è accessibile all'indirizzo www.oecd.org/dev/institutions/GID database.

fisica (mutilazioni genitali femminili, stupro, aggressione, ecc.), le libertà civili (in che misura le donne possono candidarsi alle cariche politiche o muoversi liberamente fuori di casa) e i diritti di proprietà (diritto a detenere una proprietà o altri beni materiali). Sebbene il GID copra una vasta gamma di parametri che includono e oltrepassano il posto di lavoro, alcuni di essi, come le consuetudini matrimoniali, la libertà di movimento delle donne e i diritti di proprietà delle donne, hanno una conseguenza diretta sulle opportunità e le scelte delle donne nel mercato del lavoro.

54. Non esiste un singolo indicatore che possa significativamente esprimere i progressi o i ritardi nell'eliminazione della discriminazione e nella promozione dell'uguaglianza nel lavoro. Ci vogliono molti indicatori, ognuno dei quali misura aspetti

diversi ma correlati, quali le disuguaglianze causate dal mercato del lavoro, che rivelano i fallimenti delle politiche adottate e la discriminazione. La disponibilità di dati significativi è diseguale e dipende sia dalle cause che dalle relative variabili, ma sono stati intrapresi degli sforzi per porre un rimedio a tutto ciò.

55. In ogni caso, e nonostante queste manchevolezze, i dati mostrano in modo coerente che, ovunque, le disparità nei risultati occupazionali fra i gruppi favoriti e quelli soggetti a discriminazione sono consistenti e si riducono lentamente. Ciò conferma la necessità e l'importanza di un ambiente che permetta di combinare leggi contro la discriminazione con istituzioni che sostengano la parità e politiche coerenti nel promuovere la parità sul posto di lavoro e oltre.





PARTE II

Forme di discriminazione nel lavoro Sviluppi recenti

56. *Time for equality at work* aveva mostrato che la discriminazione nel lavoro è un obiettivo mutevole: mentre le forme di discriminazione riconosciute da tempo, basate su sesso, razza e religione, persistono e spesso si esprimono in nuovi modi, si assiste alla comparsa di altre forme di discriminazione, riferite allo stato effettivo o percepito di sieropositività oppure ai danni dei lavoratori che si trovano ai due estremi dello spettro dell'età lavorativa. Allo stesso tempo, altre pratiche, come la penalizzazione di individui le cui abitudini vengono considerate rischiose per la salute, sono venute a galla in molti Paesi.

57. La "vitalità" della discriminazione nel lavoro è strettamente associata alle trasformazioni delle strutture e delle dinamiche del mercato del lavoro che i più ampi processi economici e politici provocano ovunque. Tali trasformazioni ridefiniscono i modelli di mobilità e stratificazione sociale, alterando i punti di vista delle società rispetto agli atteggiamenti e all'etica del lavoro che si ritiene conducano al successo sul posto di lavoro. Questi atteggiamen-

ti, a loro volta, sono comunemente associati a particolari gruppi, mentre si ritiene che altri gruppi ne siano privi e, di conseguenza, a questi ultimi vengono negate pari opportunità, indipendentemente dal merito. Colpisce in questa immagine globale che certi gruppi, indipendentemente dal grado di sviluppo socio-economico di un Paese e dalla sua apertura economica e dal dinamismo, occupino costantemente i gradini più bassi della scala delle occupazioni e delle retribuzioni.

58. La Parte II fornisce una panoramica dei più recenti sviluppi delle forme di discriminazione nell'impiego e nell'occupazione nel mondo: essa esamina le continuità e i cambiamenti nelle forme di discriminazione riconosciute da tempo (quelle esplicitamente menzionate nella Convenzione n. 111), evidenzia la persistenza delle forme riconosciute più recentemente e sostiene la necessità di un'indagine accurata delle pratiche emergenti nei luoghi di lavoro che costituiscono motivo di preoccupazione.

1. Forme di discriminazione riconosciute da tempo

L'uguaglianza di genere nel mondo del lavoro: Un'immagine variegata

59. Un prerequisito essenziale per affrontare efficacemente la discriminazione basata sul sesso nell'impiego e nell'occupazione è la comprensione sia della sua rilevanza che della sua progressione nel tempo. In assenza di dati globali sulla discriminazione sessuale, le disuguaglianze fra uomini e donne che si registrano nel mercato del lavoro vengono prese come validi indicatori della discriminazione sessuale (Parte 1, capitolo 2). Sebbene la disuguaglianza di genere coesista e interagisca con altre forme di disuguaglianza, quali quelle basate sull'età e sulla razza, i dati su scala globale si possono ottenere più facilmente rispetto al sesso che agli altri attributi personali. Questa sezione, perciò, si concentra sulle disuguaglianze fra uomini e donne rispetto ad un certo numero di variabili del mercato del lavoro.

60. Sono stati scelti otto indicatori per esaminare lo status relativo delle donne nel mercato del lavoro: il tasso di partecipazione alla forza lavoro, la proporzione degli occupati rispetto alla popolazione per sesso, i tassi di disoccupazione per sesso, la quo-

ta femminile nel settore non agricolo e sul totale del lavoro retribuito, la distribuzione percentuale delle lavoratrici secondo lo status (non retribuite, autonome e dipendenti), la quota femminile nelle posizioni legislative e manageriali e il divario di retribuzione di genere (vedi le note metodologiche in appendice).

Continua l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro

61. I dati relativi al periodo 1996-2006 confermano che la partecipazione delle donne alla forza lavoro ha mantenuto una tendenza crescente nella maggioranza dei Paesi del mondo, sebbene essa registri una leggera diminuzione se considerata come percentuale della popolazione femminile mondiale in età lavorativa (tabella 2.1). La Tabella 2.1 mostra che l'aumento più consistente nei tassi di partecipazione alla forza lavoro si è avuto in America Latina e Caraibi, Medio Oriente e Africa settentrionale, seguiti dall'Unione Europea (UE). Inoltre, i tassi di partecipazione alla forza lavoro maschili sono scesi maggiormente a livel-

Tabella 2.1. Tassi di partecipazione femminile alla forza lavoro (LFP) e numero di donne attive ogni 100 uomini attivi, per regione, 1996-2006

	Numero di Paesi	Tassi LFP femminili		Numero di Paesi con un aumento o una diminuzione		Numero di donne attive ogni 100 uomini attivi	
		1996	2006	▲	▼	1996	2006
Mondo	175	53,0	52,4	99	76	66,1	66,9
Asia orientale e Pacifico	25	66,0	63,4	12	13	77,3	77,2
Europa (non UE) e Asia centrale	23	51,5	49,8	9	14	80,8	81,3
Unione Europea	25	46,0	48,8	19	6	74,5	80,7
America Latina e Caraibi	28	46,1	52,4	25	3	59,1	69,5
Medio Oriente e Africa settentrionale	19	24,7	29,9	17	2	30,8	37,2
America settentrionale	2	58,5	59,8	2	0	83,4	86,4
Asia meridionale	8	36,7	36,0	5	3	41,2	41,8
Africa sub-sahariana	45	62,5	60,8	10	35	74,5	72,8

Fonti: ILO: Global Employment Trends Model, 2006; vedi anche le Note Tecniche in ILO, *Global Employment Trends* (Ginevra, 2005) e per ulteriori informazioni tecniche sui processi di stima mondiale e regionale, vedi <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>. Le differenze rispetto alle stime precedenti sono dovute alla revisione delle informazioni sul mercato del lavoro utilizzate e allo specifico raggruppamento dei Paesi utilizzato in questo rapporto. Quest'ultimo è ricavato da ILO, *Key Indicators of the Labour Market*, fourth edition, Ginevra (2005). I dati relativi al 2006 sono stime preliminari.

Tabella 2.2. Proporzione di occupati rispetto alla popolazione per sesso e per regione, 1996-2006 (percentuali)

	Numero di Paesi	Proporzione di donne occupate rispetto alla popolazione		Numero di Paesi con un aumento o una diminuzione		Proporzione di uomini occupati rispetto alla popolazione		Numero di Paesi con un aumento o una diminuzione	
		1996	2006	▲	▼	1996	2006	▲	▼
Mondo	175	49,6	48,9	104	71	75,7	74,0	71	104
Asia orientale e Pacifico	25	63,8	61,0	13	12	80,2	77,3	7	18
Europa (non UE) e Asia centrale	23	46,6	45,3	10	13	64,5	62,5	10	13
Unione Europea	25	40,4	44,4	21	4	60,2	59,9	10	15
America Latina e Caraibi	28	41,5	47,0	26	2	76,3	74,4	16	12
Medio Oriente e Africa settentrionale	19	20,0	24,6	15	4	67,6	68,9	11	8
America settentrionale	2	55,2	56,9	2	0	70,0	69,2	1	1
Asia meridionale	8	34,9	33,8	5	3	80,6	78,3	2	6
Africa sub-sahariana	45	56,8	55,0	12	33	78,8	76,9	14	31

Fonti: ILO: *Global Employment Trends Model*, 2006; vedi anche le Note Tecniche in ILO, *Global Employment Trends* (Ginevra, 2005) e per ulteriori informazioni tecniche sui processi di stima mondiale e regionale, vedi <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat7/wrest.htm>. Le differenze rispetto alle stime precedenti sono dovute alla revisione delle informazioni sul mercato del lavoro utilizzate e allo specifico raggruppamento dei Paesi utilizzato in questo rapporto. Quest'ultimo è ricavato da ILO, *Key Indicators of the Labour Market*, fourth edition, Ginevra (2005). I dati relativi al 2006 sono stime preliminari.

Tabella 2.3. Tassi di disoccupazione per sesso e per regione, 1996-2006

	Numero di Paesi	Tasso di disoccupazione femminile		Numero di Paesi con un aumento o una diminuzione		Tasso di disoccupazione maschile		Numero di Paesi con un aumento o una diminuzione	
		1996	2006	▲	▼	1996	2006	▲	▼
Mondo	175	6,3	6,6	75	100	5,9	6,1	77	98
Asia orientale e Pacifico	25	3,3	3,9	14	11	4,0	4,7	12	13
Europa (non UE) e Asia centrale	23	9,4	8,9	7	16	9,5	9,3	8	15
Unione Europea	25	12,3	9,0	6	19	9,7	7,4	8	17
America Latina e Caraibi	28	10,1	10,4	9	19	6,5	6,3	11	17
Medio Oriente e Africa settentrionale	19	18,9	17,6	9	10	11,7	10,6	10	9
America settentrionale	2	5,8	4,8	0	2	5,9	4,9	0	2
Asia meridionale	8	4,9	6,2	4	4	4,2	4,9	5	3
Africa sub-sahariana	45	9,1	9,6	26	19	9,3	9,8	23	22

Fonti: ILO: *Global Employment Trends Model*, 2006; vedi anche le Note Tecniche in ILO, *Global Employment Trends* (Ginevra, 2005) e per ulteriori informazioni tecniche sui processi di stima mondiale e regionale, vedi <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat7/wrest.htm>. Le differenze rispetto alle stime precedenti sono dovute alla revisione delle informazioni sul mercato del lavoro utilizzate e allo specifico raggruppamento dei Paesi utilizzato in questo rapporto. Quest'ultimo è ricavato da ILO, *Key Indicators of the Labour Market*, fourth edition, Ginevra (2005). I dati relativi al 2006 sono stime preliminari.

Tabella 2.4. Quote femminili nell'occupazione retribuita non agricola (MDG 3) e nell'occupazione retribuita totale, 1995-2004 (percentuali)

	Numero di Stati o territori	Percentuali femminili nell'occupazione retribuita non agricola		Numero di Paesi con un aumento o una diminuzione		Percentuali femminili nell'occupazione retribuita totale		Numero di Paesi con un aumento o una diminuzione	
		1995	2004	▲	▼	1995	2004	▲	▼
Mondo (1)	79	41,3	43,5	67	12	40,3	42,1	77	98
Asia orientale e Pacifico	11	43,1	46,5	11	0	41,8	44,9	12	13
Europa (non UE) e Asia centrale	12	43,9	45,7	9	3	43,4	44,7	8	15
Unione Europea	22	45,8	47,4	16	6	45,4	47,1	8	17
America Latina e Caraibi	22	40,4	42,2	19	3	38,6	40,3	11	17
Medio Oriente e Africa settentrionale	4	24,5	28,2	4	0	22,2	24,9	10	
America settentrionale	2	48,1	49,0	2	0	46,5	47,4	0	2
Asia meridionale	2	14,3	16,5	2	0	17,8	17,6	5	3
Africa sub-sahariana	4	36,0	39,5	4	0	35,8	36,0	23	22

(1) Tutte le percentuali indicate sono calcolate come medie non ponderate delle percentuali nazionali.

Fonti: Percentuali femminili nel lavoro retribuito non agricolo: United Nations Statistics Division; United Nations Common Database; percentuali femminili nel lavoro retribuito: ILO, *Key indicators of the Labour Market (KILM)*, quarta edizione, 2005, tabella 3; Laddove i dati non erano disponibili in *KILM*, la tabella è stata completata con dati del database ILO delle statistiche del lavoro (LABORSTA), tabella 2D (principalmente per i dati sul 2004).

lo mondiale, riducendo in tal modo il divario di genere nei tassi di partecipazione alla forza lavoro nel mondo di 1,2 punti percentuali.

62. Anche la proporzione di donne occupate rispetto al totale della popolazione è cresciuta in molte regioni (con variazioni significative da una regione all'altra). L'Asia orientale e Pacifico è la regione che mostra ancora i più alti tassi di occupazione femminile, mentre il Medio Oriente e l'Africa settentrionale continuano a mostrare i tassi più bassi (tabella 2.2). Inoltre, mentre la proporzione di donne occupate rispetto al totale della popolazione è cresciuta nella maggioranza dei Paesi, la proporzione di uomini occupati rispetto al totale della popolazione ha registrato un declino in 104 Paesi su 175 e in sette delle otto regioni, specialmente in Europa (non UE), Asia centrale e Asia meridionale.

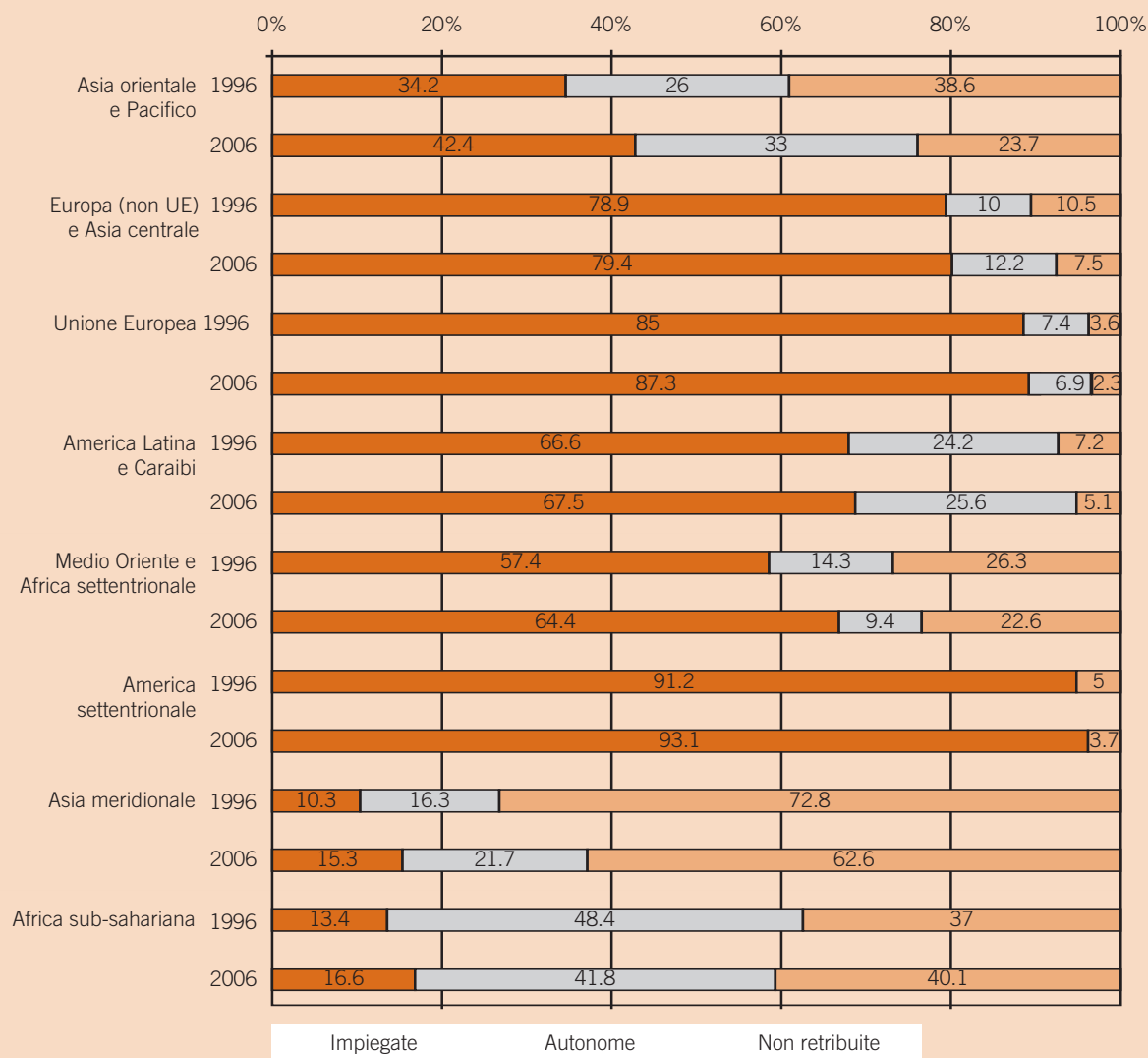
63. Nel caso della disoccupazione, si sono registrate, sia per gli uomini che per le donne, più diminuzioni che aumenti nei tassi nazionali. A livello mondiale, però, il tasso di disoccupazione è salito, sia per gli uomini che per le donne, e il tasso di disoccupazione femminile è rimasto più alto di quello

maschile. Il più ampio divario di disoccupazione di genere si riscontra in Medio Oriente e Africa settentrionale e in America Latina (tabella 2.3).

Più donne in impieghi retribuiti, ma molte lavorano ancora senza paga

64 La percentuale di donne sul totale del lavoro retribuito nel settore non agricolo è l'indicatore scelto per misurare i progressi nel conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG) riguardanti la parità di genere e l'empowerment delle donne. In aggiunta, sono stati raccolti dei dati sulla percentuale femminile sul totale degli impieghi retribuiti, perché in alcuni Paesi l'agricoltura orientata all'esportazione è diventata per le donne un'importante fonte di lavoro retribuito nello scorso decennio (tabella 2.4).

65. La tabella 2.4 mostra che la percentuale femminile, sia nel lavoro retribuito in agricoltura che nel lavoro retribuito totale, è aumentata in tutte le regioni all'incirca di due punti percentuali. Inoltre, la pro-

Figura 2.1 Distribuzione percentuale delle lavoratrici per status sul totale dell'occupazione femminile, per regione, 1995 e 2004

Fonti: ILO: *Global Employment Trends Model*, 2006; vedi anche le Note Tecniche in ILO, *Global Employment Trends* (Ginevra, 2005) e per ulteriori informazioni tecniche sui processi di stima mondiale e regionale, vedi <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>. Le differenze rispetto alle stime precedenti sono dovute alla revisione delle informazioni sul mercato del lavoro utilizzate e allo specifico raggruppamento dei Paesi utilizzato in questo rapporto. Quest'ultimo è ricavato da ILO, *Key Indicators of the Labour Market*, fourth edition, Ginevra (2005). I dati relativi al 2006 sono stime preliminari.

porzione delle donne nel lavoro retribuito non agricolo è più alta che nel lavoro retribuito totale, con l'eccezione dell'Asia meridionale. Questa tendenza conferma che in quella regione il lavoro retribuito in agricoltura è, in confronto alle altre regioni, un generatore di reddito relativamente importante.

66. Mentre hanno ancora le percentuali più basse di donne con un lavoro retribuito non agricolo, il Medio Oriente e l'Africa settentrionale hanno registrato il più forte aumento in questa variabile, seguiti

dall'Africa sub-sahariana e dell'Asia orientale e Pacifico.

67. Sebbene questi due indicatori abbiano mostrato uno sviluppo positivo nelle varie parti del mondo, in molte regioni la proporzione delle donne che lavorano senza paga rimane significativa (figura 2.1). Questo è un indicatore importante dello status delle donne, dal momento che le lavoratrici non retribuite non esercitano alcun controllo né sui mezzi di produzione né sui compensi.

Tabella 2.5. Quota femminile nelle posizioni legislative e manageriali, 1995-2004 (percentuali)

	Numero di Stati o territori	1995	2004	Aumento assoluto in percentuale
Mondo	73	25,5	28,3	2,7
Asia orientale e Pacifico	12	20,9	24,8	3,9
Europa (non UE) e Asia centrale	10	27,5	29,2	1,7
Unione Europea	22	27,5	30,6	3,1
America Latina e Caraibi	16	32,7	35,0	2,3
Medio Oriente e Africa settentrionale	6	9,2	11,0	1,8
America settentrionale	2	38,6	41,2	2,6
Asia meridionale	2	4,6	8,6	4,0
Africa sub-sahariana	3	22,1	24,8	2,7

Laddove i dati per il 1995 e per il 2004 non erano disponibili, sono state utilizzate le informazioni relative all'anno più vicino. Tutti i valori mostrati sono mediani.
Fonte: ILO, LABORSTA, tabella 2C (Impiego per occupazione).

68. L'Africa sub-sahariana è l'unica regione in cui è aumentata la proporzione delle donne che lavorano senza paga sul totale dell'occupazione (di 3,1 punti percentuali), mentre in tutte le altre regioni questa percentuale è scesa, sebbene in modo assai diverso. Tuttavia, ci sono importanti differenze fra le varie regioni nella proporzione delle donne che lavorano senza remunerazione. L'Asia meridionale, con i due terzi di tutte le donne impiegate che lavorano senza paga, è la regione con la più alta percentuale di lavoro femminile non retribuito, ma è anche quella in cui si registra la diminuzione più significativa di tale percentuale nel periodo preso in esame.

69. Una significativa quota delle donne impiegate continua ad essere costituita in molte regioni da lavoratrici autonome. Nei Paesi in via di sviluppo il lavoro autonomo è concentrato per lo più nell'economia informale, che è caratterizzata da basse retribuzioni, scendenti condizioni di lavoro e mancanza di protezione. Un recente studio dell'ILO conferma che le donne sono sproporzionatamente rappresentate nel lavoro informale e che, mentre in molti Paesi proporzioni approssimativamente simili di uomini e donne sono autonomi, all'interno del lavoro autonomo c'è una concentrazione delle donne nei lavori di qualità più bassa²⁰.

70. Un'altra "faccia" del lavoro informale femminile è il lavoro domestico. Nonostante l'assenza di dati globali, è provato che questa forma di impiego assorbe percentuali importanti e crescenti di

donne, in parte in seguito a migrazioni di donne per motivi di lavoro (vedi sotto la sezione sui lavoratori migranti).

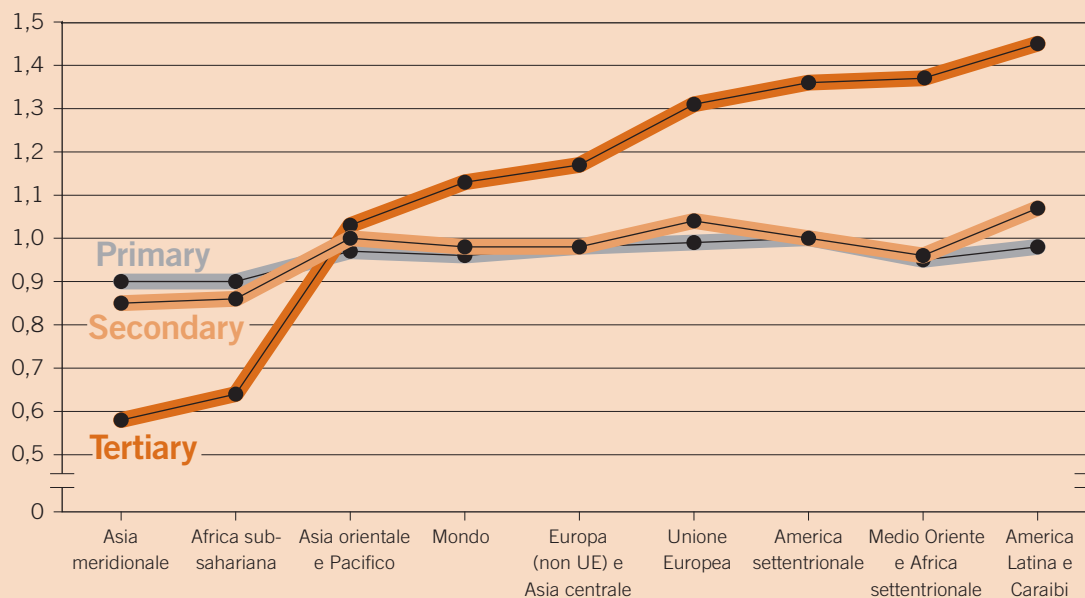
71. Per quanto riguarda i "dipendenti" o gruppi retribuiti, la percentuale femminile ha registrato un aumento in tutte le regioni, con l'eccezione dell'Europa (non UE) e Asia centrale e dell'America Latina, dove è rimasta invariata.

Più donne negli impieghi di alto livello, ma persiste il divario di retribuzione

72. Se un Paese ha un'alta percentuale di donne che ricoprono posizioni nei settori legislativo, degli alti funzionari o manageriale (LSOM), questo è considerato un indicatore che i lavori di alta qualità sono disponibili per le donne. Sebbene le donne rappresentino chiaramente una minoranza in questi settori nelle varie parti del mondo (28%), i progressi compiuti negli scorsi anni sono stati incoraggianti. La percentuale delle donne in queste posizioni di status elevato è aumentata in tutte le regioni (tabella 2.5). Anche se questo indicatore ha segnato la crescita più robusta nell'Asia meridionale (dove è quasi raddoppiato in nove anni), questa regione rimane l'area in cui le donne detengono la percentuale più ridotta di lavori LSOM.

73. Il livello di sviluppo economico di un Paese non sembra essere un fattore che incide in modo de-

20 Galli; D. Kucera: "Gender, informality and employment flexibility in Latin America" (in preparazione).

Figura 2.2. Rapporto fra iscrizioni femminili e maschili nell'istruzione primaria, secondaria e universitaria, per regione, 2002-03

Fonte: UNESCO, *Education for All: Global Monitoring Report 2007* (Paris, 2006): tabella 5 (Partecipazione nell'istruzione primaria); tabella 8 (Partecipazione nell'istruzione secondaria e post-secondaria non universitaria); tabella 9 (Partecipazione nell'istruzione universitaria).

terminante sulla percentuale di donne che ricoprono LSOM. Molti altri fattori, quali le leggi e le politiche contro la discriminazione, i sistemi di classificazione e codificazione nazionale dei lavori, la percentuale di donne nel lavoro retribuito non agricolo e le norme culturali, concorrono a spiegare le variazioni della quota femminile del gruppo LSOM²¹.

74. Come affermato in precedenza, non sono facilmente disponibili dati accurati e affidabili per misurare il divario di retribuzione di genere. Inoltre, le statistiche pertinenti disponibili utilizzano standard diversi: alcune si riferiscono alla retribuzione oraria lorda – sia trasversalmente ai settori che per settore particolare – mentre altre sono basate sui guadagni. Indipendentemente dallo standard usato, comunque, i dati mostrano costantemente delle disparità di retribuzione fra i sessi.

75. *Time for equality at work* aveva mostrato che le significative disuguaglianze di genere nella retribuzione costituiscono, a livello mondiale, una delle caratteristiche dei mercati del lavoro su cui è più difficile incidere. Anche se il divario di retribuzione di genere si è ridotto in alcune zone ed è rimasto sta-

bile in altre, le donne continuano a lavorare, in media, con guadagni più bassi rispetto agli uomini. Questa tendenza continua nonostante gli impressionanti progressi realizzati delle donne nel campo dell'istruzione rispetto agli uomini (figura 2.2). Nel 2003, con la rilevante eccezione dell'Africa sub-sahariana, i tassi di iscrizione femminile lordi nell'istruzione universitaria erano considerevolmente più alti di quelli maschili, rendendo, in questo modo, minore la rilevanza dei differenziali di "produttività" fra uomini e donne quale causa per spiegare la persistenza dei divari di genere.

76. Dati comparabili sulle retribuzioni per sesso sono più facilmente disponibili per il settore manifatturiero. La figura 2.3 mostra l'evoluzione del divario di retribuzione di genere in questo settore fra il 1995 e il 2004 in 37 Stati e territori. Mentre la maggior parte dei Paesi ha registrato una diminuzione del divario, in particolare il Costa Rica e il Regno Unito, in altri si è assistito ad una crescita esponenziale (per esempio in Egitto, Sri Lanka e El Salvador). Ma dove il divario di retribuzione di genere si è ristretto, la causa è stata essenzialmente la diminuzione delle retribuzioni maschili, e non l'au-

21 R. Anker, "Women's access to occupations with authority, influence and decision-making power", Policy Integration Department Working Paper No. 44 (Ginevra, ILO, 2005), in www.ilo.org/public/english/bureau/integration/download/publicat/4_3_414_wp-44.pdf.

Figura 2.3. Divari retributivi di genere nel settore manifatturiero, Stati e territori selezionati, 1995 e 2004 (differenza in percentuale fra retribuzioni femminili e maschili)

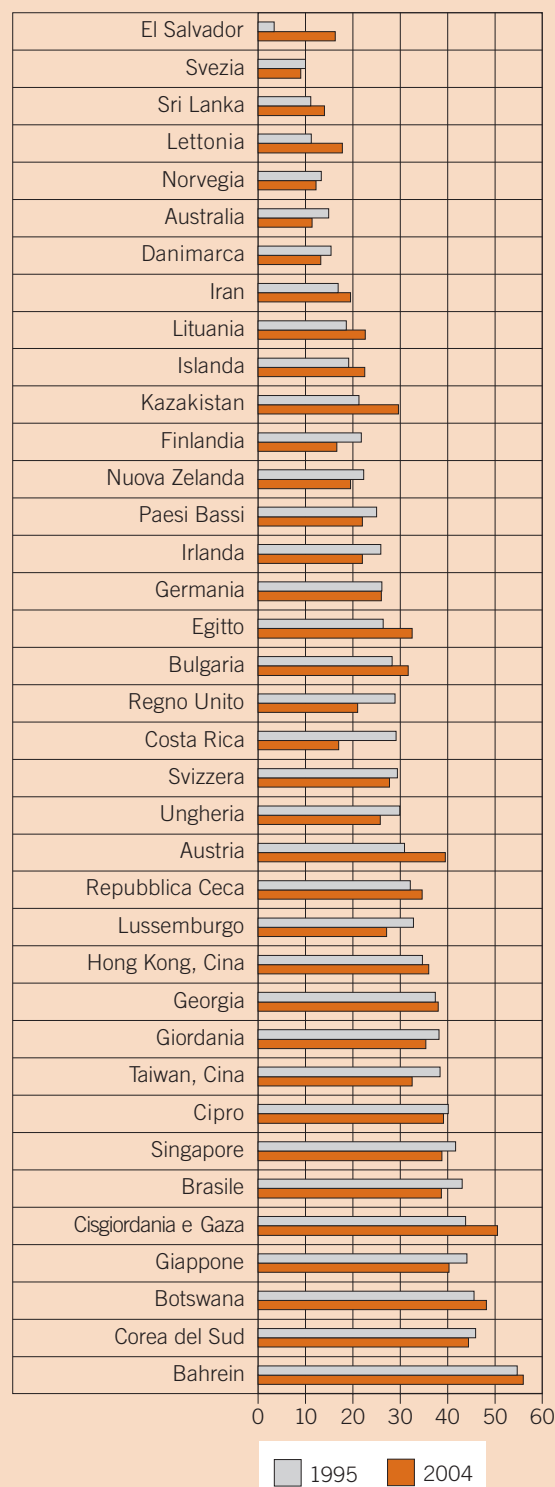


Figura 2.4. Divari retributivi di genere, Stati europei selezionati, anni selezionati (differenza in percentuale fra retribuzioni femminili e maschili)

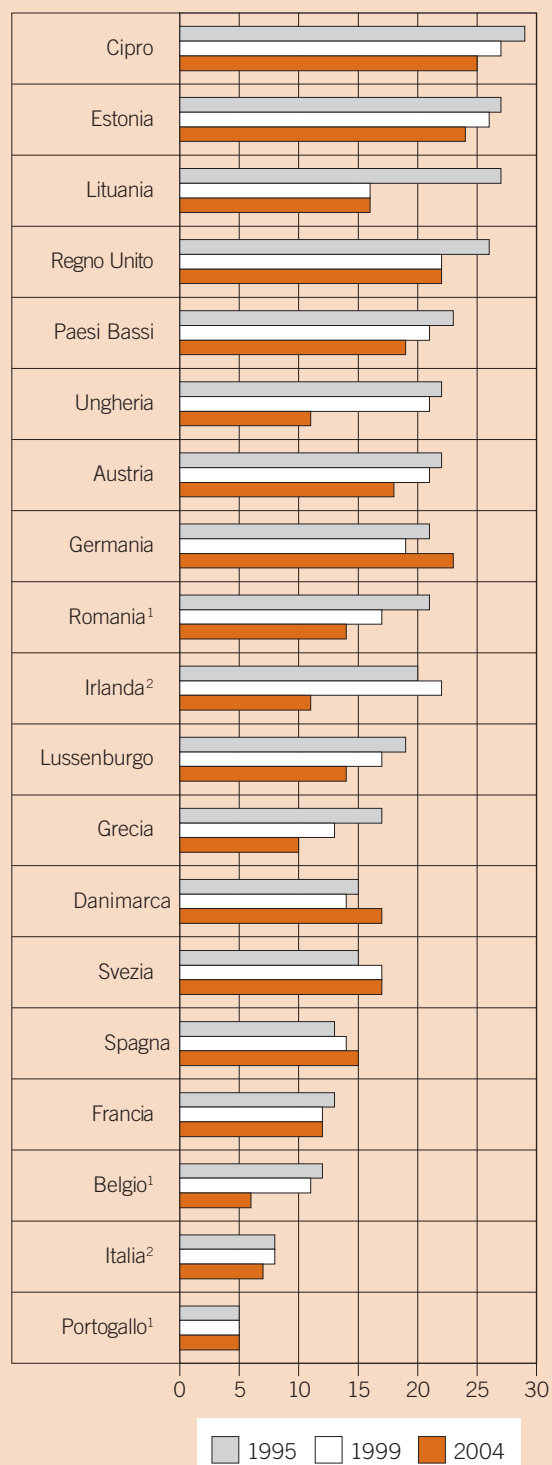


Tabella 2.6. Differenziali del reddito femminile rispetto al reddito maschile in America Latina, 1994 e 2004, percentuali

	Differenziale del reddito guadagnato (1)		Differenziale della retribuzione (2)	
	1994	2004	1994	2004
Argentina	71	61	76	68
Bolivia	54	61	61	77
Brasile	56	66	61	87
Cile	67	64	70	83
Colombia	68	77	83	99
Costa Rica	69	75	75	85
Repubblica Dominicana	75	68	90	89
Ecuador	67	67	76	87
El Salvador	63	73	79	100
Guatemala	55	58	70	80
Honduras	63	76	73	95
Messico	57	63	68	78
Nicaragua	77	69	77	82
Panama	71	76	75	85
Paraguay	60	70	64	95
Perù	60	61	73	7
Uruguay	61	72	63	71
Venezuela	70	76	83	99

Il differenziale è calcolato come quoziente del reddito medio femminile e del reddito medio maschile, moltiplicato per 100.

Laddove i dati per il 1994 e per il 2004 non erano disponibili, sono state usate le informazioni relative agli anni più vicini.

(1) Il reddito guadagnato corrisponde ai guadagni di tutte le persone impiegate (lavoratori autonomi, dipendenti e datori di lavoro).

(2) Le retribuzioni corrispondono ai guadagni dei dipendenti.

Fonti: Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi (ECLAC), *Social Panorama of Latin America 2005* (Santiago, United Nations, 2006) Appendice statistica, tabella 26.

mento di quelle femminili. Il divario di retribuzione di genere nel settore manifatturiero si è allargato anche nella Comunità degli Stati Indipendenti (CIS) e nei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (CEE). Questo fenomeno è stato attribuito al peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro seguito alla transizione verso un'economia di mercato, insieme allo sproporzionato impatto che ciò ha avuto sulle donne²².

77. Nell'Unione Europea la differenza nel guadagno orario lordo medio fra uomini e donne nei vari settori dell'economia è rimasta alta, al 15% (fi-

gura 2.4). Secondo la Commissione Europea, la differenza nei livelli di guadagno fra uomini e donne è il risultato del "mancato rispetto della legislazione sulla parità di retribuzione e di un certo numero di disuguaglianze strutturali quali la segregazione nel mercato del lavoro, la diversità nei modelli di lavoro, l'accesso all'istruzione e alla formazione, i pregiudizi nei sistemi di valutazione e retribuzione e gli stereotipi"²³. Anche l'assenza di misure di conciliazione lavoro/famiglia attente alle questioni di genere, in alcuni Paesi, è responsabile della persistenza del divario di genere.

22 M. Corley; Y. Perardel; K. Popova, *Wage inequality by gender and occupation: A cross-country analysis*, Employment Strategy Papers, 2005/20, p. 19.

23 Commissione Europea, *Report on equality between women and men, 2006* (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006), p. 10.

78. In America Latina, si è registrato un considerevole aumento dei guadagni e delle retribuzioni delle donne come percentuale di quelli maschili in tutti i Paesi, tranne che in Argentina (l'unico Paese a mostrare un aumento in entrambi i divari di genere di circa 10 punti percentuali). Ci sono, tuttavia, significative differenze nella misura del divario di genere che dipendono dal fatto che siano presi in considerazione i guadagni o le retribuzioni (tabella 2.6). Il divario di genere nei guadagni rimane approssimativamente più alto di 10-20 punti percentuali rispetto al divario di genere nelle retribuzioni, con l'eccezione del Venezuela, dove la differenza è ancora più marcata.

79. Fra il 1994 e il 2004, in tutti i Paesi, tranne che nella Repubblica Dominicana, la diminuzione del divario di retribuzione di genere è stato molto più consistente di quello del divario di genere nei guadagni. Il valore di quest'ultimo è aumentato in Argentina, Repubblica Dominicana e Nicaragua.

80. Negli anni scorsi, un crescente numero di studi è stato condotto in economie industrializzate, in via di sviluppo e in transizione, con lo scopo di determinare in che misura il divario di retribuzione di genere sia dovuto alla discriminazione oppure a fattori oggettivi, quali l'istruzione, gli anni di esperienza lavorativa e le ore dedicate al lavoro retribuito²⁴. In maggioranza gli studi concordano nell'affermare che la discriminazione, che è considerata inscindibile dalla parte non motivata del divario di retribuzione di genere, è responsabile di una parte non trascurabile del divario di retribuzione di genere, sebbene esso vari considerevolmente a seconda del Paese e della metodologia usata. La parte non motivata del divario di retribuzione di genere nei Paesi industrializzati varia dal 5 al 15%²⁵.

In Sud Africa²⁶ e in Corea del Sud²⁷ essa rappresenta il 20% del divario di retribuzione complessivo, mentre in Cina²⁸ e in Australia²⁹ la porzione non motivata del differenziale di retribuzione è l'80%. In Francia la parte residuale del divario di retribuzione di genere aumenta con l'età: per le donne al di sotto dei 35 anni è dovuto alla discriminazione nella remunerazione il 6% del differenziale di retribuzione fra uomini e donne, mentre per le donne sopra i 35 anni questo valore raddoppia³⁰.

81. La discriminazione nella remunerazione può essere diretta – quando si riferisce a lavori simili o uguali – o indiretta, quando concerne lavori diversi ma di valore uguale. Le prove dimostrano che entrambe continuano ad essere un problema ovunque. Nei Paesi industrializzati, i problemi della discriminazione diretta sono stati riscontrati rispetto ai lavori di livello esecutivo e professionistico e nei settori che richiedono elevate competenze³¹.

82. Le donne hanno compiuto notevoli passi in avanti nel mercato del lavoro nelle varie parti del mondo fin dal 1995. Mentre i loro tassi di occupazione, insieme ai loro tassi di partecipazione, sono cresciuti, e ad un ritmo superiore di quelli maschili, specialmente nei Paesi dove la loro partecipazione era tradizionalmente stata bassa, i progressi nella riduzione dei divari di genere nei lavori di alto livello e nella retribuzione sono risultati considerevolmente più lenti, nonostante i notevoli progressi delle donne nel campo dell'istruzione. Ciò suggerisce la necessità di continuare gli sforzi destinati alla promozione delle pari opportunità di occupazione per le donne, affrontando le discriminazioni sessuali dirette e indirette che subiscono nella retribuzione e mettendole in condizione di conciliare il lavoro retribuito con le responsabilità familiari.

24 A.Y.C. Liu, "Gender wage gap in Viet Nam: 1993 to 1998", in *Journal of Comparative Economics*, Vol. 32, No. 3 (Sett. 2004), pp. 586–596; C.J. Gerry; B.-Y. Kim; C.A. Li, "The gender wage gap and wage arrears in Russia: Evidence from the RLMS", in *Journal of Population Economics*, Vol. 17, No. 2 (Giugno 2004), pp. 267–288; T. Gálvez, "Discriminación de género en el Mercado laboral de América Latina: La brecha de ingresos 2001", Ch. III, in L. Abramo (a cura di), *Trabajo decente y equidad de género en América Latina* (Santiago, ILO, 2006), pp. 95–128.

25 M. Gunderson, "Viewpoint: Male-female wage differentials: How can that be?", in *Canadian Journal of Economics*, Vol. 39, No. 1 (2006), pp. 1–21.

26 C. Grün, "Direct and indirect gender discrimination in the South African labour market", in *International Journal of Manpower*, Vol. 25, No. 3/4 (2004), pp. 321–342.

27 E. Monk-Turner; C. Turner, "The gender wage gap in South Korea: How much has changed in 10 years?", in *Journal of Asian Economics*, Vol. 15, No. 2 (2004), pp. 415–424.

28 S. Demurger; M. Fournier; Y. Chen, "The evolution of gender earnings gaps and discrimination in urban China: 1988–1995", Research Paper, Hong Kong Institute of Economics and Business Strategy, 2005.

29 A.C. Preston, "Female earnings in Australia: An analysis of 1991 Census data", in *Australian Bulletin of Labour*, Vol. 26, No. 1 (2000), pp. 38–58.

30 Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, "Les écarts de salaires horaires entre hommes et femmes en 2002: Une évaluation possible de la discrimination salariale", in *Premières synthèses* No. 22/1 (Giugno 2006), p. 6.

31 Pay Equity Task Force, *Pay equity: A new approach to a fundamental right*, Final Report 2004 (Ottawa, 2004), p. 171, in www.payequityreview.gc.ca.

La persistenza della discriminazione razziale ed etnica

83. La discriminazione razziale³² continua ad essere un problema duraturo: essa registra una diminuzione in Paesi come il Brasile e il Sud Africa che hanno recentemente cominciato ad affrontarla, dimostra una notevole vitalità in quei Paesi che continuano a negare il problema, ed è persistente anche in Paesi che l'hanno da tempo ammesso.

84. I passati conflitti e guerre civili caratterizzati da contrapposizioni etniche o razziali hanno esacerbato il razzismo in alcune parti dell'Africa (regione dei Grandi Laghi) e dell'Europa orientale (Caucaso e Balcani). Nel mondo intero, l'intensificazione delle migrazioni per motivi di lavoro, e le inquietudini che hanno provocato nelle società ospitanti, hanno alimentato una crescente ostilità espressa nei confronti dei lavoratori migranti o di origine straniera, che abbiano o no acquisito la cittadinanza del Paese in cui lavorano.

Razzismo e povertà: Un duo inseparabile?

85. La discriminazione razziale colpisce milioni di lavoratori nel mondo, dai popoli neri e le minoranze etniche ai popoli indigeni, i cittadini di origine straniera e i lavoratori migranti. Molto spesso coloro che soffrono di discriminazione razziale o etnica sono molto poveri. Secoli di trattamento disuguale in tutte le sfere della vita, combinati con profonde e persistenti disuguaglianze socio-economiche su base etnica, spiegano i loro limitati risultati nell'istruzione e nell'occupazione. I risultati peggiori, a loro volta, li rendono vulnerabili agli stereotipi etnici, mentre la segregazione sociale e geografica perpetua le disuguaglianze etniche, rafforzando le percezioni di "inferiorità" o "sgradevolezza" dei gruppi maggioritari. Le dinamiche e le manifestazioni della discriminazione razziale diffe-

riscono, tuttavia, a seconda dei gruppi interessati, e di seguito saranno, perciò, esaminate separatamente.

Persone di discendenza africana

86. Una ristretta classe media nera formata da persone di discendenza africana – comunemente definiti neri – è emersa negli scorsi decenni in molti Paesi, ma la maggioranza continua ad essere rappresentata in modo più che proporzionale fra i disoccupati ed ai gradini più bassi della scala dei lavori e delle retribuzioni. Questo accade ovunque, indipendentemente dalle circostanze socio-economiche in cui si trovano i Paesi in cui essi vivono.

87. Negli Stati Uniti, per esempio, i divari di retribuzione per razza rimangono significativi: alcuni analisti politici sostengono che non sarà possibile raggiungere la parità di competenze fra bianchi e neri prima del 2050³³ e che, quindi, persisterà anche la disparità di retribuzione.

88. Gli stereotipi razziali non sembrano svanire: molti datori di lavoro continuano a ritenere che i lavoratori neri, specialmente i giovani uomini neri (vedi sezione sulla discriminazione per età nella Parte II, capitolo 2), siano pigri, disonesti o violenti³⁴. I crescenti tassi di carcerazione fra i giovani maschi neri, insieme con la scarsità o la mancanza di esperienze lavorative documentate, li rendono particolarmente esposti agli stereotipi³⁵. Sebbene le donne nere abbiano generalmente livelli di istruzione più alti rispetto agli uomini, e una più alta probabilità di occupare posizioni manageriali e professionistiche, gli uomini guadagnano più delle donne con lavori paragonabili, segno di discriminazione sessuale nella remunerazione. Ne risulta che, fra i neri, si trova in condizioni di povertà una percentuale più bassa di uomini che di donne (22,8% contro 26,7%)³⁶.

32 I termini "razza" o "razzismo" vengono spesso usati in modo impreciso in riferimento a comunità linguistiche o minoranze la cui identità è basata su caratteristiche religiose o culturali, o persino sull'origine nazionale. La differenza di colore è soltanto una delle caratteristiche etniche, ma è la più evidente, ed è, perciò, spesso collegata alla razza nelle disposizioni costituzionali o legislative adottate da certi Paesi per proibire la discriminazione. In generale, qualsiasi discriminazione ai danni di un gruppo etnico è considerata discriminazione razziale. Vedi ILO, *Equality in employment and occupation, Special Survey on Equality in Employment and Occupation in respect of Convention No. 111*, Rapporto III (Parte 4B), Conferenza Internazionale del Lavoro, 83a Sessione, Ginevra, 1996, par. 30–31.

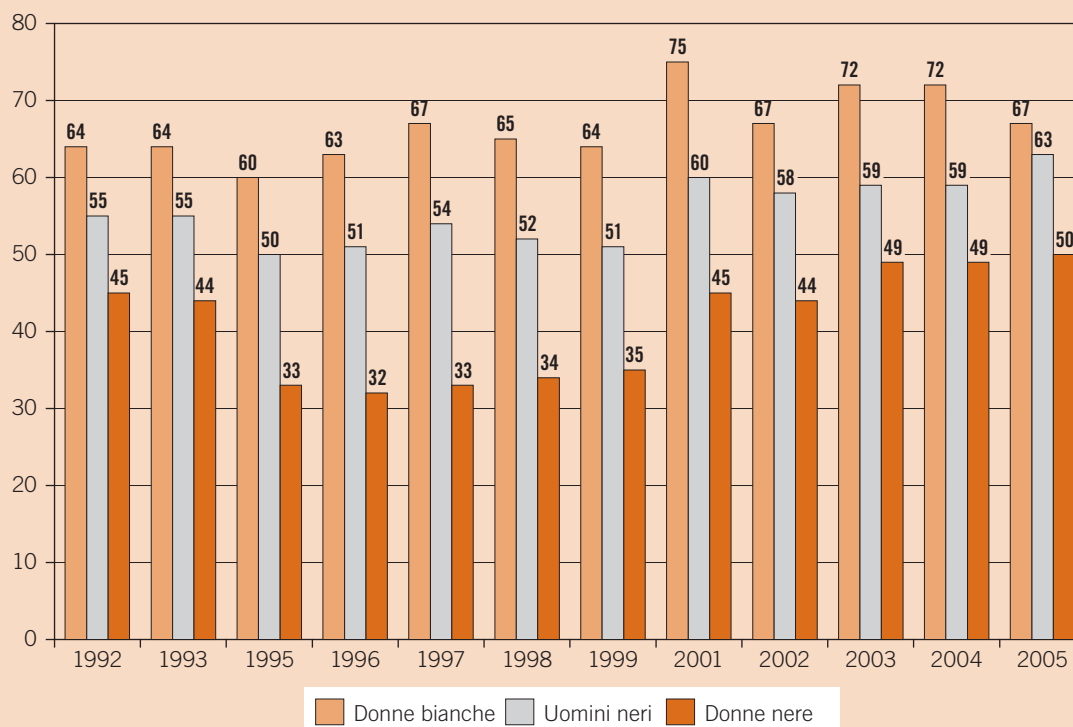
33 D. Neal, *Why has black-white skill convergence stopped?*, Working Paper 11090 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research), gennaio 2005, in papers.nber.org/papers/w11090.pdf?new_window=1.

34 Si veda J. Faundez, "Racism and employment", in *Dimensions of racism* (New York e Ginevra, Nazioni Unite, 2005), p. 57.

35 E. McCrate, *Why racial stereotyping doesn't just go away: The question of honesty and work ethic*, Working Paper Series No. 115 (Apr. 2006), Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.

36 D. McKinnon; C.E. Bennett, *We the people: Blacks in the United States*, Census 2000 Special Reports (US Census Bureau, Agosto 2005).

Figura 2.5. Retribuzione oraria media delle donne bianche e nere e degli uomini neri come percentuale di quella degli uomini bianchi, Brasile, 1992-2005



Fonte: ILO, calcolato sulla base dei dati dell'Istituto Geografico e Statistico Brasiliano (IBGE).

89. In Gran Bretagna, i neri di origine africana o caraibica continuano ad avere tassi di disoccupazione più alti, si concentrano nei lavori meno pagati e meno specializzati e subiscono trattamenti non corretti. Secondo l'Indagine sulla Cittadinanza 2005³⁷ i neri hanno il più alto tasso di domande di lavoro respinte e, negli scorsi cinque anni, hanno registrato la più alta probabilità di vedersi negare un lavoro. Ne risulta che il tasso di occupazione dei neri rimane basso, mentre il loro tasso di disoccupazione è il più alto, al 13% per i neri africani e al 12% per i neri caraibici, più del doppio del tasso di disoccupazione dei bianchi (5%). Tutti i bianchi intervistati concordano nel ritenere che il pregiudizio razziale sia aumentato in Gran Bretagna negli scorsi cinque anni³⁸. Se il tasso di occupazione dei lavoratori neri rimane modesto come è attualmente, si stima che ci vorran-

no 46 anni prima che il divario di occupazione fra bianchi e neri venga colmato³⁹.

90. L'introduzione di un sistema democratico in Sud Africa a metà degli anni novanta è stato accompagnato da un miglioramento dei guadagni relativi dei neri africani rispetto a tutti gli altri gruppi razziali, ma questi miglioramenti sono stati quasi totalmente erosi entro il 2001 in conseguenza dell'apertura economica e dell'afflusso senza precedenti di nuovi entrati nel mercato del lavoro formale dopo la fine dell'apartheid. Il divario di retribuzione rimane significativo ancor oggi. I tassi di disoccupazione sono più alti fra i neri africani⁴⁰, specialmente fra coloro che hanno minori competenze o vivono in aree rurali⁴¹. Nonostante gli importanti sforzi del governo e delle parti sociali per contrastare la discriminazione razziale e di al-

37 S. Kitchen; J. Michaelson; N. Wood, *2005 Citizenship Survey – Race and faith topic report* (London, Department for Communities and Local Government, Giugno 2006), in www.communities.gov.uk/pub/34/CitizenshipSurveyTopicreportraceandfaith_id1501034.pdf.

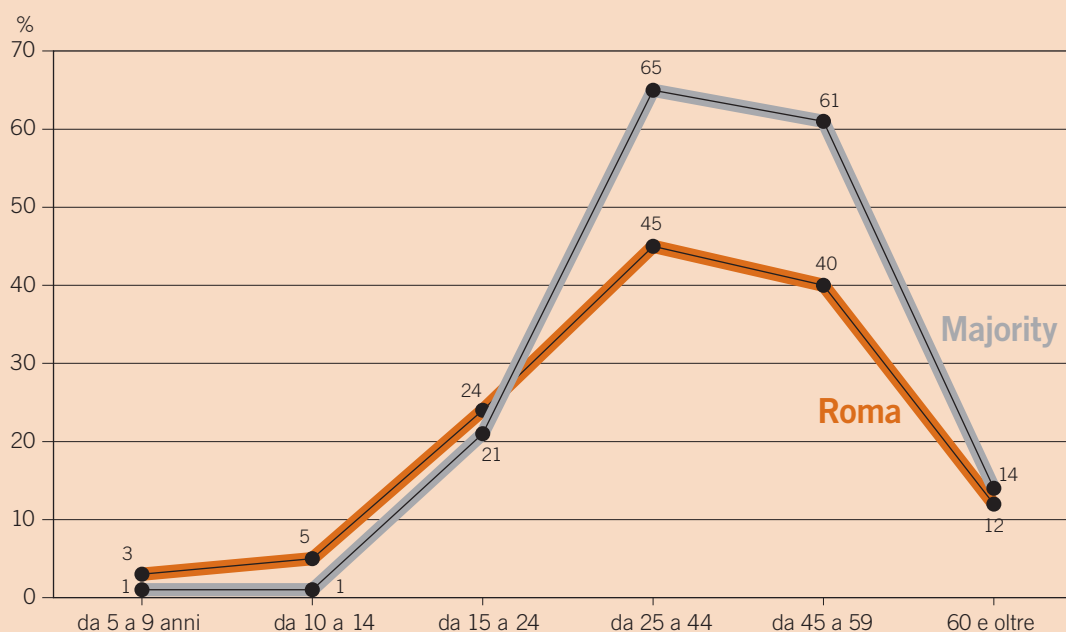
38 Commission for Racial Equality (Regno Unito), *Factfile 1: Employment and ethnicity* (Apr. 2006), in www.cre.gov.uk/research/factfiles.html.

39 Trades Union Congress (TUC), "Fifty years to plug ethnic minority employment gap, says TUC", 5 luglio 2005, in www.tuc.org.uk/equality/tuc-10161-f0.cfm.

40 South Africa, *March 2006 Labour force survey*, in www.statssa.gov.za/publications/P0210/P0210March2006.pdf.

41 P.G. Leite; T. McKinley; R.G. Osorio, *The post-apartheid evolution of earnings inequality in South Africa 1995–2004* (Brasilia, International Poverty Centre, UNDP, 2006), Working Paper No. 32, Ott. 2006.

Figura 2.6. Tassi di occupazione dei Rom e della maggioranza, per gruppi di età, Europa sud-orientale, 2004 (percentuali)



Fonte: UNDP, *At risk: Roma and the displaced in Southeastern Europe* (Bratislava, UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006), p. 48.

tre forme e alcuni progressi compiuti, una recente indagine del *National Labour and Economic Development Institute* (NALEDI) mostra che i neri, e in particolare le donne, continuano a subire discriminazioni sul posto di lavoro⁴². La sfida principale consiste nella promozione della parità economica per l'ampia maggioranza dei neri africani, attraverso politiche pubbliche che includano e trascendano le misure contro la discriminazione, quali politiche inclusive dell'istruzione o di redistribuzione delle terre.

91. La mobilitazione della società civile, in particolare del movimento dei neri, e l'azione del governo sono state cruciali nell'avvio del cambiamento in Brasile. I dati mostrano che dal 2001 si è registrato un significativo miglioramento nelle retribuzioni orarie della maggioranza dei neri, donne e uomini, rispetto a quelle dei bianchi (figura 2.5).

Il controllo dell'inflazione e l'aumento netto del salario minimo hanno contribuito a questo risultato⁴³.

Il popolo Rom

92. Le difficili condizioni e l'estrema povertà degli appartenenti al popolo Rom, comunemente conosciuti come zingari, il quale costituisce, con circa 10 milioni di persone⁴⁴, il più numeroso gruppo etnico minoritario in Europa, è uno dei più pressanti problemi politici, sociali e di diritti umani che l'Europa in espansione si trova a fronteggiare. Ciò ha portato all'adozione del Decennio per l'Inclusione dei Rom (2005-15), il primo sforzo cooperativo transnazionale per modificare le condizioni di vita di questo popolo in quella regione⁴⁵.

⁴² NALEDI, *The workers' survey for COSATU*, Agosto 2006, in www.naledi.org.za.

⁴³ ILO, *Trabalho decente e desigualdade racial no Brasil* (in preparazione).

⁴⁴ Directorate-General for Employment and Social Affairs of the European Commission, *The situation of Roma in an enlarged European Union* (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004), p. 6, par. 7.

⁴⁵ Si tratta di uno sforzo congiunto di otto Paesi dell'Europa centrale e sud-orientale sostenuto dalla comunità internazionale; vedi www.romadecade.org.

Box 2.1**Un tribunale condanna la discriminazione ai danni di un lavoratore Rom**

Il 16 novembre 2005 un uomo Rom ha vinto una causa presso la Corte Distrettuale di Sofia in Bulgaria, sulla base della Legge bulgara sulla protezione dalla discriminazione. Il ricorrente aveva cercato, nel 2003, di ottenere un lavoro in una azienda come addetto alla produzione di alimentari. Al telefono gli era stato detto che l'unico requisito consisteva nell'essere maschio con meno di 30 anni, ma che, in quanto Rom, poteva anche evitare di presentare una domanda. Nel 2004, quando riapparve l'annuncio, egli fece domanda per il lavoro, e quando fu chiamato per un colloquio non riferì di essere un Rom. Al colloquio la direzione gli disse di non aspettarsi di essere assunto. Molte settimane più tardi gli fu comunicato che non era stato assunto. L'azienda non è riuscita a stabilire che il rifiuto era motivato dalla mancanza delle appropriate qualifiche. La corte, invece, ha deciso che c'erano sufficienti prove circostanziali di un nesso causale fra l'origine etnica del signor Assenov e il rifiuto dell'azienda di assumerlo. Questo è un esempio di decisione di un tribunale che riconosce e affronta la discriminazione etnica diretta nel reclutamento e nell'assunzione.

Fonte: European Roma Rights Centre (ERRC): *Bulgarian court fine employer for denying access to employment to Roma*, 16 novembre 2005, in www.errc.org.

93. I dati sulle loro condizioni di occupazione non sono chiaramente documentati; tuttavia, secondo recenti stime della Commissione Europea⁴⁶ e del Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP)⁴⁷, la disoccupazione è a livelli di crisi. In Paesi come Albania, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Romania e Serbia, la disoccupazione raggiunge fra i Rom, e in particolare fra le donne, percentuali che oscillano fra il 50 e il 90%. L'occupazione è complessivamente ridotta, ma il tasso di occupazione è più alto per i Rom fino a 24 anni che per la maggioranza della popolazione, cosa che fa presupporre un'alta incidenza del lavoro minorile fra i primi (figura 2.6)⁴⁸.

94. Uno dei principali fattori responsabili della situazione è il basso livello di istruzione conseguito, dovuto a bassi tassi di frequenza che sono la conseguenza di mancanza di risorse per l'abbigliamento, il materiale scolastico e i pasti, e la sproporzionata rappresentanza nelle scuole per i portatori di handicap fisici e mentali⁴⁹. Ma anche i Rom con un'istruzione universitaria hanno un tasso di disoccupazione doppio rispetto a quello dei lavoratori della comunità maggioritaria con lo stesso livello di istruzione, mentre gli aumenti di retribuzione per ogni anno aggiuntivo di istruzione sono molto più bassi per loro che per la maggioranza, cosa che porta ad

un consistente divario etnico nella retribuzione⁵⁰. La discriminazione si manifesta anche sotto forma di una maggiore percentuale di lavoratori Rom che svolgono lavori non qualificati indipendentemente dal loro livello di istruzione. Le prove dimostrano, tuttavia, che negli insediamenti misti e integrati i Rom hanno compiuto studi secondari e trovato lavori regolari, indipendentemente dal genere, suggerendo, pertanto, che il risultato di una minore segregazione spaziale è una migliore condizione sociale⁵¹.

95. I pregiudizi negativi non sono l'unico problema; anche la legislazione può creare delle barriere. In Romania, per esempio, la legge richiede a chi cerca un qualsiasi lavoro di avere almeno otto anni di istruzione elementare, penalizzando seriamente, in questo modo, le persone con livelli di istruzione inferiori alla media⁵². In altri casi, tuttavia, la legge ha permesso a individui Rom di presentare, con successo, ricorso per discriminazione (box 2.1).

Popoli indigeni e tribali

96. Un altro gruppo sproporzionatamente rappresentato fra i poveri e in particolare fra i cronicamente poveri, è costituito dai popoli indigeni e

46 *The situation of Roma in an enlarged European Union*, op. cit. p. 23. Si veda anche A. Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, *Final report on the human rights situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe*, 15 Feb. 2006, Office of the Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Comm DH(2006) 1.

47 UNDP, *At risk: Roma and the displaced in Southeastern Europe* (Bratislava, UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006), p. 41.

48 *ibid.*, p. 48.

49 D. Ringold; M. Orenstein; E. Wilkens, *Roma in an expanding Europe* (Washington, DC, World Bank, 2005), p. xv.

50 UNDP, op. cit., p. 51.

51 D. Ringold; M. Orenstein; E. Wilkens, op. cit., p. 74.

52 F. Nasture, "Comparing Romanian policies on employment: Lessons for the Roma Decade", agosto 2005, in www.eumap.org.

Box 2.2.
Popoli indigeni e tribali migrano all'estero per lavoro

In Nepal i popoli indigeni delle aree collinari, chiamati Hill Janajati, detengono la quota maggiore (29%) fra coloro che, per motivi di lavoro, migrano in Paesi stranieri diversi dall'India, e hanno il più alto reddito medio da rimesse (quasi il 35% del reddito familiare annuale). In Pakistan, le statistiche ufficiali mostrano una crescita, a partire dal 2004, del numero di lavoratori migranti in cerca di lavoro provenienti dalle aree tribali, principalmente nel settore delle costruzioni nei Paesi del Golfo Persico. A causa del loro limitato accesso ai canali ufficiali di migrazione e alla documentazione di viaggio ufficiale, le popolazioni indigene e tribali sono più esposte degli altri gruppi al pericolo di diventare lavoratori migranti privi di documenti. E le donne indigene sono più vulnerabili al traffico di esseri umani.

Fonti: Department for International Development (DFID) e World Bank, *Unequal citizens. Gender, caste and ethnic exclusion in Nepal* (Kathmandu, 2006); IOM, Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues, *Report of an Expert Workshop on Indigenous Peoples and Migration: Challenges and Opportunities*, Ginevra, 6–7 Apr. 2006, E/C.19/2006/CRP.5, p. 11.

tribali: essi rappresentano più del 15% dei poveri del mondo, sebbene costituiscano il 5% della popolazione mondiale. La ragione di ciò sta nel razzismo a livello sociale e istituzionale che ha caratterizzato i periodi coloniale e post-coloniale, insieme con la negazione dei loro diritti come popoli distinti, compreso l'accesso a e il controllo di terre appartenute agli antenati.

97. L'usurpazione e l'espropriazione di diritto o di fatto delle loro terre tradizionali sono continuate ritmo sostenuto, sono le cause fondamentali della pauperizzazione di questi popoli e rimangono alla base della loro difficile situazione. Proprio a causa della privazione delle terre, il lavoro retribuito è diventato una vitale fonte di sostentamento, e la sua importanza è destinata a crescere. Analogamente, la migrazione per motivi di lavoro – sia nazionale che internazionale – appare in crescita (box 2.2)⁵³.

98. In Viet Nam, soltanto la metà del differenziale di spesa pro capite fra la maggioranza Kinh e la minoranza Hoa, da una parte, e le altre minoranze etniche, dall'altra, è dovuto a differenze di capitale fisico e umano; la parte rimanente è il risultato di un trattamento meno favorevole che le minoranze ricevono in cambio di prestazioni analoghe⁵⁴.

99. In America Latina, la popolazione indigena ha maggiori probabilità rispetto a quella non indi-

gena di lavorare in modo irregolare e non retribuito, e di lavorare nel settore agricolo. I loro risultati scolastici inferiori, nonostante l'aumento del numero di anni di istruzione per la popolazione nel suo complesso, sono una causa importante del fenomeno. Ma anche dopo aver controllato il livello di istruzione, una larga parte del divario di retribuzione fra lavoratori indigeni e non rimane inspiegabile. Mentre i lavoratori indigeni guadagnano in media circa la metà di quanto ricevono i lavoratori non indigeni, una quota fra il 20 e il 50% di questo divario retributivo è dovuta alla discriminazione e a caratteristiche non osservabili, quali la qualità dell'istruzione (figura 2.7)⁵⁵.

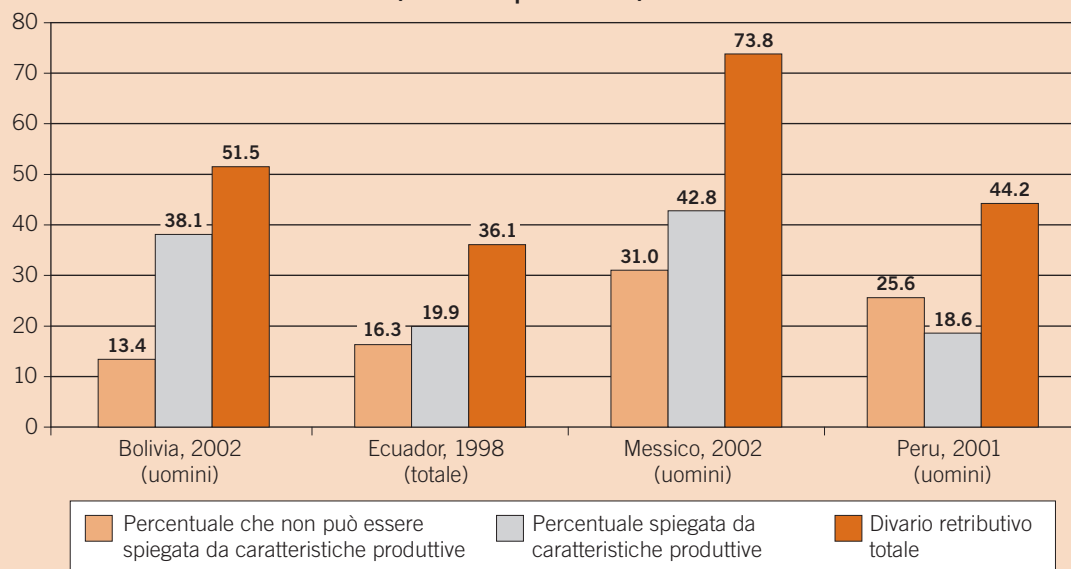
100. Le dimensioni del divario aumentano con l'istruzione, colpendo in maggioranza i lavoratori e i professionisti indigeni. I profitti dell'istruzione sono, pertanto, più bassi per gli indigeni che per i non indigeni, cosa che agisce come un disincentivo per le famiglie indigene rispetto all'investimento nell'istruzione secondaria e universitaria. Il genere è un'ulteriore fonte di svantaggi: la penalizzazione nella retribuzione è più alta per le donne indigene che per gli uomini (figura 2.8). Durante gli anni novanta la proporzione del divario nei guadagni fra lavoratori indigeni e non dovuta a discriminazione è rimasta pressoché stabile in America Latina.

53 I. Kempf, *Pobreza y pueblos indígenas: más allá de las necesidades*, Observatorio de conflictos, Serie identidades y pueblos indígenas (Madrid, Centro de Investigación para la Paz (Peace Research Center), 2003); International Organization for Migration (IOM), Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues, *Report of an Expert Workshop on Indigenous Peoples and Migration: Challenges and Opportunities*, Ginevra, 6–7 Aprile 2006, E/C.19/2006/CRP.5; M.A. Barrón Pérez, "Jornada de trabajo, ahorro y remesas de los jornaleros agrícolas migrantes en las diversas regiones hortícolas de México, Canadá y España", in *Análisis Económico*, No. 46,

54 D. van de Walle; D. Gunewardena: "Sources of ethnic inequality in Viet Nam", in *Journal of Development Economics*, Vol. 65 (2001), pp. 177–207.

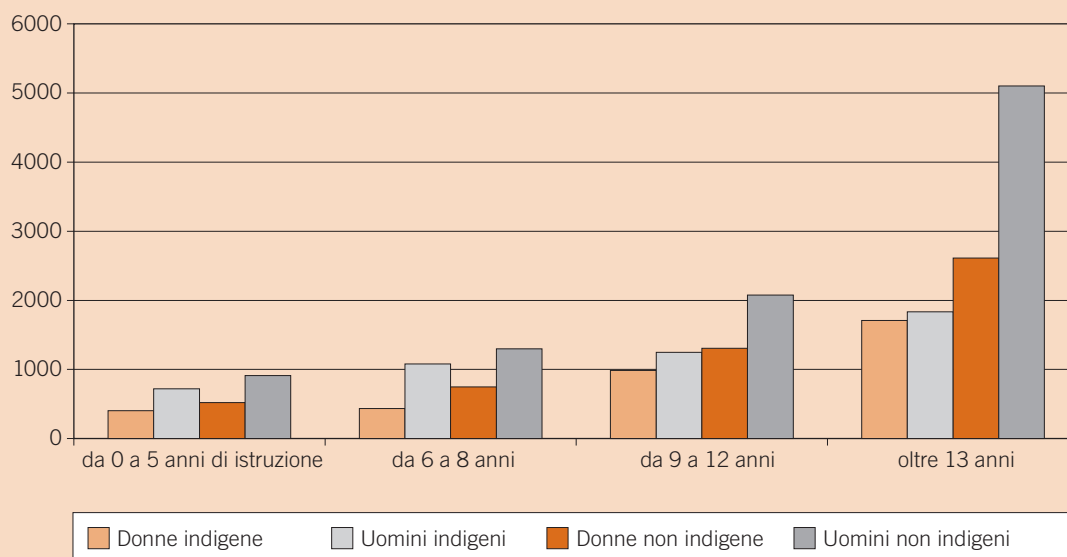
55 G. Hall; H.A. Patrinos (a cura di.), *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America 1994–2004* (Palgrave Macmillan, 2006).

Figura 2.7. Divario assoluto nei guadagni lavorativi fra lavoratori indigeni e non, in Paesi dell'America Latina e anni selezionati (differenza percentuale)



Fonte: G. Hall; H.A. Patrinos (a cura di), *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2006).

Figura 2.8. Divario nei guadagni per sesso e origine etnica, Guatemala, 2000 (quetzal mensili)



Fonte: P. Sauma: *Las desigualdades étnicas y de género en el mercado del trabajo de Guatemala*, DECLARATION/WP/27/2004 (Ginevra, ILO, 2004), p. 35.

101. La discriminazione nella remunerazione ai danni dei popoli indigeni e tribali si articola in retribuzioni significativamente più basse per lavori

uguali, remunerazione parzialmente o interamente corrisposta in natura⁵⁶ e ritardi nei pagamenti. Una conseguenza di queste pratiche è che una parte signi-

⁵⁶ J. Renshaw (a cura di), *Indicadores de bienestar y de pobreza indígena* (Inter-American Development Bank (IDB), Ott. 2004) (documento non ancora pubblicato), p. 50.

Box 2.3.**La raccolta dei dati sui popoli indigeni e tribali: Problemi e sfide**

Pochi Paesi raccolgono e disaggregano dati sullo stato e la situazione dei loro popoli indigeni e tribali. Le principali sfide sono: l'inadeguatezza dei questionari standard a comprendere la loro situazione; il tipo e il numero di criteri da usare in modo da determinare l'affiliazione etnica degli intervistati (luogo di residenza, lingua(e) parlata(e), auto-identificazione, ecc.); l'imprecisa classificazione delle identità indigene a causa di incomprensione delle domande poste; il fatto che spesso le popolazioni indigene risiedono in zone di guerra; la difficoltà di comprendere la situazione delle popolazioni indigene che migrano verso altri Paesi. Gli esperti, compresi gli specialisti indigeni, hanno sottolineato l'importanza del coinvolgimento delle popolazioni indigene e tribali nella raccolta dei dati, nella loro analisi e nella formulazione dei rapporti. Questo sarebbe d'aiuto nella definizione di indicatori culturalmente appropriati e nel superamento della sfiducia delle popolazioni indigene e tribali verso le raccolte di dati condotte dallo Stato. Gli sforzi di collaborazione in questo campo effettuati in Canada e Nuova Zelanda dai governi e dalle organizzazioni dei popoli indigeni sono stati incoraggianti. Gli esperti raccomandano, inoltre, l'uso di criteri multipli di identificazione e sottolineano la necessità di raccogliere dati che tengano conto dei problemi di discriminazione e esclusione nelle sfere economica, sociale e culturale. Questo comprende il riconoscimento del valore del lavoro indigeno, cioè il "guadagnare da vivere" contro "avere un lavoro".

Fonti: Nazioni Unite, *Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples*, Permanent Forum on Indigenous Issues, Third Session, New York, 10–21 Maggio 2004, E/C.19/2004/2; Nazioni Unite, *Report of the Meeting on Indigenous Peoples and Indicators of Well-being*, Permanent Forum on Indigenous Issues, Fifth Session, New York, 15–26 Maggio 2006, E/C.19/2006/CRP.3.

Box 2.4.**Lavoro servile fra i pastori nomadi Mbororo e i popoli Baka, Bakola e Bagyeli (cosiddetti "Pigmei") del Camerun**

La ricerca partecipativa intrapresa dall'ILO nel 2004 e 2005 con le comunità e i rappresentanti indigeni ha rivelato che in molte aree, le cosiddette comunità "Pigmei", oppure alcuni individui o famiglie al loro interno, sono considerate dalle comunità confinanti una loro proprietà. Gli accampamenti dei "Pigmei" non sono ufficialmente riconosciuti dalle strutture amministrative del Camerun, ed esistono soltanto in quanto costituiscono delle appendici dei villaggi confinanti ufficialmente riconosciuti (abitati da non indigeni). Ciò ha un impatto diretto sulla loro capacità di possedere terreni e partecipare ai processi decisionali. La maggior parte dei terreni e delle aree forestali tradizionalmente utilizzati dalle comunità "Pigmei" per scopi di sussistenza sono stati espropriati, venduti o convertiti in aree protette. Ne risulta che queste comunità, un tempo formate da nomadi, cacciatori e raccoglitori, dipendono sempre più dal lavoro retribuito e dall'agricoltura sedentaria presso le comunità confinanti. Si è riscontrato che i fenomeni del lavoro servile e dei lavoratori indigeni sottopagati rispetto ai lavoratori di altri gruppi etnici sono ampiamente diffusi.

Fonti: A.K. Barume, *Etude sur le cadre légal pour la protection des droits des peuples indigènes et tribaux au Cameroun*, PRO 169 (Ginevra, ILO, 2005); B. Tchoumba, *Indigenous and tribal peoples and poverty reduction strategies in Cameroon*, PRO 169, ILO, and Centre for Environment and Development, Yaoundé (Ginevra, ILO, 2005).

ficativa dei lavoratori in stato di servitù è costituita in molte regioni da indigeni⁵⁷, Africa compresa (box 2.4). In Perú, abuso e privazione della libertà sono particolarmente gravi nelle comunità indigene più remote e semi-isolate, come quelle dei Murunahua, dei Mashco-Piros e dei Cashibo-Cacataibo, che si trovano in aree naturali "protette"⁵⁸. I popoli indigeni e tribali sono anche vulnerabili sotto il profilo

del lavoro minorile, che è, in misura significativa, prevalente e più persistente fra i bambini indigeni che fra i loro coetanei non indigeni⁵⁹.

102. Nonostante le sempre più numerose prove della discriminazione nel mercato del lavoro ai danni delle popolazioni indigene tribali, le iniziative politiche rivolte al miglioramento delle loro condizioni di vita tendono a trascurare questo problema.

57 ILO, *A global alliance against forced labour*, Rapporto globale pubblicato come richiesto dalla Dichiarazione dell'ILO sui Principi e i Diritti fondamentali nel Lavoro, Rapporto I (B), Conferenza Internazionale del Lavoro, 93° Sessione, Ginevra, 2005.

58 E. Bedoya Garland; A. Bedoya Silva-Santisteban, *El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la amazonía peruana*, DECLARATION/WP/40/2004 (Ginevra, ILO, 2005), pp. 12–13.

59 G. Hall; H.A. Patrinos, op. cit. ILO, *Guidelines for combating child labour among indigenous peoples*, Ginevra, 2006.

Le norme adottate si concentrano normalmente sui fattori che limitano la loro offerta di lavoro, quali il difficile accesso all'istruzione e le precarie condizioni sanitarie. Se da un lato investimenti in servizi scolastici e sanitari migliori e culturalmente adeguati per le popolazioni indigene e tribali sono assolutamente necessari, dall'altro essi non saranno da soli sufficienti per eliminare la discriminazione nel lavoro. Sono indispensabili anche misure espressamente studiate per rimuovere i pregiudizi sul versante della domanda di lavoro.

Altri gruppi

103. In Giappone, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, xenofobia e relative intolleranze ha recentemente espresso preoccupazioni per la discriminazione contro i discendenti delle popolazioni un tempo colonizzate dal Giappone (cioè i coreani e i cinesi), fra gli altri gruppi⁶⁰. La discriminazione si manifesta in retribuzioni più basse, orari di lavoro lunghi ed estenuanti e violenza. Per proteggere questi gruppi, Rengo, il principale sindacato giapponese, ha creato un sindacato per i lavoratori cinesi⁶¹.

104. Nella Federazione Russa il razzismo e la xenofobia sono diventati più espliciti dopo il collasso dell'URSS⁶². Le rivalità, e talvolta i conflitti, fra le diverse nazionalità dell'Unione Sovietica esistevano anche nel periodo sovietico ma venivano tenute sotto controllo. Le prove aneddotiche mostrano un aumento del razzismo nei confronti delle persone provenienti da alcune ex-repubbliche sovietiche, in particolare dai Paesi del Caucaso e dell'Asia centrale⁶³. In una situazione in cui si stima che i lavoratori migranti irregolari siano fra i 5 e i 14 milioni⁶⁴, un'indagine del 2005 dell'Ufficio di Mosca per i Diritti Umani⁶⁵ rivela che il 40% circa dei russi dubita che l'economia trarrà benefici dai migranti e

che il 70% è a favore dell'immigrazione di russi e di parlanti russo, ma pensa che l'immigrazione di altri gruppi etnici dovrebbe essere frenata.

Lavoratori migranti

105. Come rilevato nelle pagine precedenti, i lavoratori migranti sono spesso vittime di discriminazione a causa del loro colore e della loro razza, o della religione professata, effettiva o percepita, oppure della combinazione di questi fattori, ed essi possono anche diventare gli obiettivi di un trattamento sfavorevole semplicemente a causa del loro status di migranti. Le lavoratrici migranti, che costituiscono la metà del totale, possono risultare doppiamente penalizzate (box 2.5).

106. La difficile situazione dei lavoratori migranti suscita sempre maggiore preoccupazione, dal momento che i lavoratori nati all'estero rappresentano una significativa e crescente proporzione della forza lavoro in molti Paesi. Si stima che nel mondo 86 milioni di persone, di cui 32 milioni nelle regioni in via di sviluppo, si spostino all'estero alla ricerca di migliori condizioni di lavoro e che il loro numero aumenterà nei prossimi anni⁶⁶. Il dieci per cento della forza lavoro in Europa occidentale è attualmente formato da migranti, mentre in un certo numero di Paesi africani, asiatici e americani le percentuali sono più alte, e superano il 50% in alcuni Stati del Golfo Persico.

107. Una manifestazione della discriminazione contro i lavoratori migranti consiste nella loro concentrazione, spesso indipendentemente dal loro livello di competenze, nei lavori "sporchi, pericolosi e degradanti", per i quali la protezione è spesso inadeguata o assente, sia nella pratiche che nella legislazione⁶⁷.

108. Sebbene la maggior parte degli Stati tenda a garantire ai lavoratori migranti regolari un'ugua-

60 United Nations Economic and Social Council, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, Doudou Diène (Addendum: Mission to Japan), E/CN.4/2006/16/Add.2, 24 gennaio 2006.

61 S. Kakuchi, "Male migrant workers in Japan have it tough", in *Asia Times Online*, 9 giugno 2005, in www.atimes.com/atimes/Japan/GF09Dh02.html.

62 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*: Russian Federation, document CERD/C/62/CO/7, 21 Mar. 2003.

63 C. Wyatt, "Racism on the rise in Russia", in BBC News, 16 luglio 2002, in news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2131214.stm.

64 RIA Novosti, "Russia: Legal migrant workers up 63% on 2004", 26 gennaio 2006, in <http://en.rian.ru/russia/20060126/43196003.html>.

65 Moscow Bureau for Human Rights, "Racism, xenophobia, ethnic discrimination and anti-Semitism in Russia", giugno 2005, in www.antirasizm.ru/english_rep_017.doc.

66 Si veda ILO, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, Rapporto VI, Conferenza Internazionale del Lavoro, 92° Sessione, Ginevra, 2004; OSCE; IOM; ILO, *Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination* (Vienna, 2006).

67 Si veda ILO, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, op. cit., par. 150-165 (agricoltura), 173-178 (aziende che sfruttano la manodopera), 181-194 (lavori domestici e assistenza alla persona) e, in una certa misura, 166-172 (costruzioni).

Box 2.5.**Essere donna e migrante: Un doppio fardello**

Gli impieghi per le migranti sono concentrati nei settori meno regolati (agricoltura, industria del sesso, lavori domestici), ed esse, perciò, sono esposte a maggiori rischi di sfruttamento e trattamento disuguale rispetto agli uomini migranti. Le lavoratrici domestiche sono per lo più migranti, non soltanto in Europa occidentale, ma anche nei Paesi del Golfo Persico e in quelli Asiatici a medio e alto reddito. Nei Paesi del Gulf Cooperation Council (GCC) le donne rappresentano circa il 20-40% della forza lavoro migrante, e provengono soprattutto da Paesi dell'Asia meridionale e sud-orientale. Molte altre lavorano in Libano e Giordania (nel 2000, 35.000 cingalesi e 7.000 filippine erano impiegate come lavoratrici domestiche in Giordania). Sebbene le loro condizioni lavorative varino enormemente, queste lavoratrici sono particolarmente esposte alla discriminazione, allo sfruttamento e agli abusi di ogni tipo, comprese molestie, violenza da parte dei datori di lavoro e coercizione da parte delle agenzie di collocamento, lavoro forzato, basse retribuzioni e inadeguata assistenza sociale. Anche la discriminazione salariale per nazionalità è comune in molti Paesi dell'Asia e del Medio Oriente (mentre le lavoratrici filippine hanno salari relativamente alti, la maggior parte delle donne indonesiane e cingalesi non riceve nemmeno il salario minimo).

La discriminazione colpisce anche le migranti qualificate, specialmente quando appartengono a minoranze razziali, etniche o religiose. In Canada, per esempio, un certo numero di studi mostra che le migranti laureate appartenenti palesemente a minoranze si vedono offrire impieghi e salari che sono inferiori a quelli dei loro pari maschi o delle donne non appartenenti a minoranze con titoli di studio equivalenti. Ciò è il risultato di ostacoli istituzionali al riconoscimento dei titoli di studio stranieri e dei pregiudizi nelle pratiche di reclutamento sul posto di lavoro.

Fonti: R. Jureidini, *Migrant workers and xenophobia in the Middle East* (Ginevra, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Dic. 2003). in www.unrisd.org/; C. Kuptsch (a cura di), *Merchants of labour* (Ginevra, International Institute for Labour Studies, 2006); ILO, *A global alliance against forced labour*, Rapporto globale pubblicato come richiesto dalla Dichiarazione dell'ILO sui Principi e i Diritti fondamentali nel Lavoro, Rapporto I (B), Conferenza Internazionale del Lavoro, 93ª Sessione, Ginevra, 2005; J. Salaff; A. Greve, "Gendered structural barriers to job attainment for skilled Chinese emigrants in Canada", in *International Journal of Population Geography*, Vol. 9 (2003), pp. 443-456, in www.chass.utoronto.ca/~agreve/IJPG_Salaff-Greve.pdf.

glianza di trattamento di diritto relativamente a salario, orario di lavoro, ferie retribuite ed età minima, essi incontrano varie restrizioni all'occupazione (box 2.6). L'incidenza e l'estensione del trattamento differenziale può variare a seconda che il lavoratore sia immigrato in modo stabile o temporaneo, e che sia qualificato o non lo sia.

109. Le politiche nazionali sui flussi migratori sono più inclini a garantire pari opportunità e trattamento fra lavoratori nazionali e migranti per gli impieghi qualificati piuttosto che per quelli non qualificati. Normalmente ai lavoratori qualificati vengono offerte migliori prospettive di stabilizzazione rispetto ai lavoratori non qualificati. Tali preferenze sono doppiamente pesanti per i lavoratori non qualificati, che sono già particolarmente esposti allo sfruttamento e alla violazione dei loro diritti. Se il basso livello di qualifica è il risultato della mancanza di pari opportunità nell'istruzione o nel lavoro nei loro Paesi d'origine per motivi di sesso, razza o religione, il peggiore trattamento dei lavoratori migranti nei Paesi d'arrivo aggrava ulteriormente la discriminazione.

110. L'opposizione alla fornitura di pari trattamento rispetto ai cittadini è più forte per quanto riguarda la sicurezza sociale, la mobilità di impiego e l'accesso alla formazione professionale. La fornitura di impiego alternativo, sussidi e riqualificazione spesso dipende dal fatto che i lavoratori siano immigrati in modo stabile o temporaneo, cosa che è in contrasto con le disposizioni dell'ILO, compresa la Convenzione sui Lavoratori Migranti (Disposizioni Suppletive) del 1975, n.143. Questo problema è serio, specialmente alla luce del continuo aumento di programmi per lavoratori temporanei che spesso vincolano i lavoratori migranti allo stesso datore di lavoro o richiedono loro di lasciare immediatamente il Paese al termine del contratto di lavoro, e di ritornare soltanto dopo un certo periodo di tempo. Queste disposizioni scoraggiano l'insediamento dei lavoratori migranti nel Paese, cosa che spesso comporta che ad essi sia in pratica negato il diritto ad un pari trattamento⁶⁸.

111. I piani di integrazione regionale garantiscono dei privilegi ad alcune nazionalità rispetto alle altre,

68 Si veda OSCE; IOM; ILO, op. cit., pp. 134-144.

Box 2.6.**Lavoratori migranti: Esempi di restrizioni all'occupazione**

La libertà di scelta dell'impiego e l'accesso al mercato del lavoro dei lavoratori migranti vengono ristretti in molti modi. Il sistema dei permessi di lavoro consente ai governi di limitare agli stranieri l'accesso a certe categorie di lavori (per esempio, in Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Egitto, Giordania, Arabia Saudita e Siria) e restringere le possibilità di scelta dei lavoratori migranti (per esempio, in Corea del Sud, dove il Sistema dei Permessi di Lavoro (EPS) impedisce ai lavoratori migranti di cambiare lavoro più di tre volte). I migranti possono anche essere confinati in una specifica regione del Paese (Bulgaria e Svizzera). I sistemi possono essere soggetti a quote stabilite dal governo (Kazakistan) o collegati ad un'autorizzazione all'impiego che deve essere rilasciata dal datore di lavoro (Austria). Il libero accesso al mercato del lavoro può essere generalmente ottenuto dopo un periodo minimo di occupazione nel Paese. Altre restrizioni includono: limitato accesso dei lavoratori migranti a certe posizioni amministrative o politiche che vengono riservate ai cittadini (funzioni politiche e amministrative); mancato riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche ottenuti nei Paesi d'origine; obbligo di lasciare il Paese alla scadenza del contratto; difficoltà amministrative e burocratiche (per esempio, lavoratori disoccupati in Spagna, politiche restrittive dei visti negli Stati del Golfo Persico). In alcuni Stati arabi, i lavoratori stranieri hanno limitati diritti al ricongiungimento familiare e all'accesso ai servizi sanitari. L'Arabia Saudita ha adottato misure quali la tassazione sull'assunzione degli stranieri e la tassazione degli stranieri per finanziare i programmi di formazione dei propri cittadini. Anche il Kuwait e gli Emirati Arabi Uniti hanno introdotto, per i migranti, tasse indirette, specialmente per quanto riguarda i servizi sanitari e chirurgici.

Fonti: OSCE; IOM; ILO, *Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination* (Vienna, 2006), pp. 133–137, 102; United Nations Commission on Human Rights, *Specific groups and individuals: Migrant workers*, Rapporto di Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatore Speciale, in conformità alla risoluzione 2003/46 della Commissione Diritti Umani, doc. E/CN.4/2004/76/Add.2, 14 Gen. 2004.; N. Shah, *Restrictive labour immigration policies in the oil-rich Gulf: Effectiveness and implications for sending Asian countries*, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, doc. UN/POP/EGM/2006/03, 5 Maggio 2006, in www.un.org/esa/population/meetings/EGM_Ittmig_Arab/P03_Shah.pdf;

P. Fargues, *International migration in the Arab region: Trends and policies*, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, doc. UN/POP/EGM/2006/09, Rev. 5 Set. 2006, in www.un.org/esa/population/meetings/EGM_Ittmig_Arab/P09_Fargues.pdf.

nel momento in cui gli Stati membri estendono la parità di opportunità e trattamento ai lavoratori provenienti dai Paesi del blocco regionale, ma non alle persone che non sono cittadini degli Stati membri (cittadini di Paesi terzi). Tuttavia, si sono registrati alcuni sviluppi nelle forme di regolazione dell'Unione Europea che garantiscono pari trattamento ai cittadini di Paesi terzi che risiedono legalmente in un Paese dell'Unione⁶⁹. Inoltre, nonostante il fatto che l'Unione Europea non sostenga l'immigrazione permanente, sembra esserci un crescente riconoscimento del fatto che in alcuni settori essa potrebbe essere desiderabile⁷⁰.

112. La situazione dei lavoratori migranti irregolari desta particolare preoccupazione. Nel caso in cui i datori di lavoro violino il diritto del lavoro nazionale, i lavoratori migranti irregolari possono avere delle difficoltà a rivendicare i propri diritti o a ottenere riparazione in tribunale, in quanto alcuni Paesi non lo consentono oppure non permettono a

questi lavoratori l'accesso ai procedimenti giudiziari in una lingua che essi comprendono. Inoltre, in molti Paesi un lavoratore migrante irregolare che venga fermato dalle autorità competenti non ha la possibilità o il tempo di richiedere il pagamento delle retribuzioni che gli spettano o presentare un ricorso in appello. La protezione dei diritti fondamentali dei lavoratori migranti in una situazione di irregolarità, compresa la protezione dalla discriminazione razziale, etnica o sessuale, risulta illusoria se essi non hanno accesso alle procedure giudiziarie.

113. Una nota positiva è l'azione intrapresa dai sindacati nelle varie parti del mondo per affrontare la difficile situazione dei lavoratori migranti. Per esempio, c'è stato un aumento degli accordi bilaterali o multilaterali conclusi fra sindacati dei Paesi di origine e di destinazione dei lavoratori migranti per assisterli e contrastare il loro sfruttamento, come è avvenuto nel caso dell'intesa firmata dai sindacati di Mauritania e Spagna. Un'altra iniziativa interessan-

⁶⁹ Direttiva del Consiglio Europeo 2003/109/EC del 25 Novembre 2003 riguardante lo status dei cittadini di Paesi terzi che sono residenti da lungo tempo, *Official Journal* L 016, 23 Gennaio 2004, pp. 0044–0053. Secondo la Direttiva, gli Stati membri riconosceranno lo status di residenti da lungo tempo dopo cinque anni di residenza legale continua. A questi soggetti verrà garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini UE rispetto alla maggior parte dei diritti socio-economici.

⁷⁰ OSCE; IOM; ILO, op. cit., p. 125.

Box 2.7.**Allentare le tensioni fra i precetti religiosi e le pratiche consolidate sul posto di lavoro**

I luoghi di lavoro hanno spesso delle regole relative all'abbigliamento. Queste possono assumere la forma della richiesta di indossare una particolare uniforme, un indumento protettivo o un copricapo. Queste regole possono entrare in conflitto diretto con i codici religiosi di abbigliamento. Alcuni credi, per esempio, non permettono agli uomini di tagliarsi i capelli, mentre un datore di lavoro, per ragioni di igiene o di sicurezza, può richiedere che i capelli siano tagliati corti. Un esempio di accordo in materia consiste nel chiedere agli impiegati interessati di contenere i capelli con una rete o un altro copricapo appropriato. Alcune religioni prescrivono ai propri membri di osservare dei momenti di preghiera in particolari orari durante la giornata. Questa pratica può trovarsi in conflitto con l'orario regolare di lavoro fissato dal datore di lavoro o con il ritmo giornaliero del posto di lavoro. Un modo per superare le eventuali tensioni è una politica di modifica delle pause, flessibilità dell'orario e/o predisposizione di aree di preghiera private. Può accadere che un impiegato richieda un giorno libero per osservare una festività in quanto la sua religione gli vieta di lavorare in determinati giorni. Un orario flessibile può essere la soluzione del problema, e può includere orari alternativi di ingresso e uscita nei giorni in cui la persona non può lavorare per l'intera giornata, oppure l'utilizzo della pausa pranzo in cambio dell'uscita anticipata o dell'orario scaglionato. Nel caso in cui la persona abbia già usufruito delle ferie retribuite a cui ha diritto, il datore di lavoro può anche considerare l'ipotesi di permettere al dipendente di recuperare le ore di lavoro non effettuate o utilizzare i giorni di permesso non prefissati.

Fonte: Ontario Human Rights Commission: Policy on creed and the accommodation of religious observances, in www.ohrc.on.ca/english/publications/creed-religion-policy.shtml.

te è il “Passaporto UNI”, lanciato dalla Rete Sindacale Internazionale (UNI), che, dal 2001, permette al lavoratore migrante che sia già membro di un sindacato nel suo Paese d'origine di essere “ospitato” da un sindacato membro dell'UNI nel Paese ospitante. In Malaysia, la Conferenza sui Lavoratori Migranti organizzata nel 2005 dal *Malaysian Trade Union Congress* (MTUC) ha deciso di avviare un'azione e mettere in moto dei meccanismi per assicurare migliore protezione agli 1,5 milioni di lavoratori migranti regolari che vivono nel Paese⁷¹.

Discriminazione religiosa

114. La discriminazione basata sulla religione è aumentata negli ultimi anni. Molti fattori hanno contribuito a questo aumento: l'aggravarsi delle disuguaglianze economiche su base religiosa o razziale o etnica; l'intensificazione della migrazione, con le sfide culturali che essa comporta; gli atti terroristici e l'adozione di politiche di sicurezza in risposta a tali atti.

115. Nel mondo industrializzato, la discriminazione sul posto di lavoro contro i musulmani è peggiorata dopo l'11 settembre 2001. Le situazioni variano dalle molestie e dai commenti offensivi riguardo a convinzioni e pratiche religiose al rifiuto da parte dei datori di lavoro di soddisfare le esigenze derivanti dalla religione professata che possono entrare in conflitto con pratiche o regolamenti di lavoro (vedi box 2.7)⁷².

116. Negli Stati Uniti, i ricorsi presentati per discriminazione religiosa alla *Equal Employment Opportunity Commission* (EEOC) sono cresciuti di più del 20% nel 2002, nella maggior parte dei casi provenienti da impiegati musulmani, e sono rimasti sullo stesso livello nel 2003⁷³. Nel 2005 il *Council on American-Islamic Relations* (CAIR) ha registrato un aumento del 30% rispetto al 2004 nelle denunce di molestie, violenze e trattamenti discriminatori contro i musulmani⁷⁴.

117. Nell'Unione Europea, la questione del “velo islamico” o *hijab* ha messo in rilievo la diversità di posizioni prevalenti fra i Paesi europei rispetto al secolarismo e alla libertà religiosa e ha evidenziato al-

71 MTUC Conference on Migrant Workers (18–19 Aprile 2005), Risoluzione conclusiva, disponibile sul sito web del Global Union Research Network (GURN), in www.gurn.info/topic/migrant/mtuc_conf_apr05.pdf.

72 P. Sappal, “Workplace intolerance rises for Muslims after Sept. 11”, in *Career Journal*, 13 gennaio 2004.

73 ibid.

74 CAIR, *The status of Muslim civil rights in the United States 2006: The struggle for equality* (Washington, DC), in www.cair.com/cair-2006report/.

cune incongruenze. Per esempio, nel 2003, la Corte Costituzionale Federale della Germania ha emesso una sentenza a favore di un'insegnante che voleva indossare un velo islamico a scuola; almeno quattro Stati tedeschi, però, hanno proibito agli insegnanti di indossare veli, e in uno Stato la proibizione è estesa a tutti i dipendenti statali⁷⁵.

118. In molti Paesi, la discriminazione continua ad essere strettamente associata a razza e origine etnica (per esempio, le persone di origine nordafricana in Francia) oppure a origine sociale (per esempio, i Dalit in India). I Pasmanda e i Dalit in India soffrono di una emarginazione e di una discriminazione socio-economica ancora più estreme se sono musulmani⁷⁶ o cristiani⁷⁷. In altri Paesi (Afghanistan, Bangladesh e Pakistan) gli indù continuano a essere trattati come cittadini non uguali e confinati ai lavori non qualificati⁷⁸.

119. La discriminazione religiosa è spesso peggiore nelle società in cui non esiste libertà religiosa o in cui la religione di Stato tende a sfavorire o escludere le altre religioni. In Arabia Saudita, per esempio, i lavoratori migranti che non sono musulmani devono astenersi dall'espore pubblicamente simboli religiosi quali croci cristiane o tilaka indù; altre forme di discriminazione consistono in annunci di lavoro che escludono chi appartiene a determinati gruppi religiosi (in particolare indù), oppure nel divieto imposto ai lavoratori migranti di praticare apertamente la loro religione⁷⁹. La situazione dei Baha'i in Iran è da tempo oggetto di osservazioni da parte dell'ILO e delle Nazioni Unite.

120. In Senegal e Sudan, ai cristiani che presentano una domanda di lavoro viene richiesto di rinunciare alla loro fede o convertirsi all'Islam se vogliono essere assunti⁸⁰. Una delle più resistenti forme di discriminazione è quella che in Egitto colpisce i copti, ai quali viene negato l'accesso paritario all'istruzione e la parità di opportunità nel reclutamento e nella carriera. Pochissimi di essi detengono posizioni

importanti nel governo o sono candidati al Parlamento. L'arruolamento dei copti nelle accademie di polizia e militari è limitato, e pochissimi diventano insegnanti e professori⁸¹.

Discriminazione basata sull'origine sociale

121. La discriminazione basata sull'origine sociale sorge quando ad un individuo viene negato un impiego o un'attività economica oppure gli vengono assegnati soltanto determinati lavori a causa della categoria socio-occupazionale o della casta a cui appartiene. I pregiudizi e le pratiche istituzionali basati sull'origine sociale limitano, in tal modo, la mobilità sociale di alcune persone. L'origine sociale di una persona continua ad essere un notevole ostacolo verso la parità di opportunità non soltanto nelle società altamente stratificate, ma anche in quelle in cui la segmentazione sociale è diventata meno rigida. Ciò è dovuto al fatto che l'azione volta a superare questa barriera copre una gamma di settori e di misure politiche che ricadono sotto la competenza di diverse aree di governo, cosa che rende difficile il coordinamento e l'applicazione.

Lavoratori migranti rurali

122. In Cina, il luogo di residenza di una persona determina in modo importante le opportunità, anche nel campo dell'occupazione. I residenti in aree rurali hanno minori diritti rispetto ai residenti in aree urbane. Il sistema di registrazione della residenza legato allo hukou, che vincola le persone ad un particolare luogo di residenza ed è in vigore dal 1958, è stato gradualmente smantellato a partire dagli anni ottanta per soddisfare la crescente domanda di manodopera delle industrie situate nelle maggiori città⁸². Benché lo spostamento sia stato

75 "The Islamic veil across Europe", 6 Ott. 2006, in news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5414098.stm.

76 Si veda Asian Human Rights Commission – Religious Groups for Human Rights, Ali Anwar: Letter to Justice Rajinder Sachar – Pasmanda and Dalit Muslims, 7 Nov. 2005, in www.rghr.net/mainfile.php/0743/1030.

77 Si veda Dalitchristians.com, "Problems and struggles", in www.dalitchristians.com/Html/problems_struggles.htm.

78 Hindu American Foundation, "Hindus in South Asia and the diaspora: A survey of human rights 2005", in www.hinduamericanfoundation.org/reports.htm#hhr2005.

79 CEACR, Individual observation concerning Convention No. 111, Saudi Arabia, 2005.

80 ZENIT, *La persécution antichrétienne dans le monde* (intervista con T. Grimaux), Mar. 2006, in www.ebiior.org/Societe/Persecutions-I.htm.

81 Si veda www.copts.com.

82 M. Tuñón, "Internal labour migration in China: Features and responses" (Beijing, ILO, Apr. 2006), in www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/download/training/lab_migra.pdf; e Bingqin Li, "Floating population or urban citizens? Status, social provision and circumstances of rural-urban migrants in China", in *Social policy and administration*, Vol. 40, No. 2 (Apr. 2006), pp. 174–195.

reso libero indipendentemente dallo hukou di origine dei migranti, continua ad essere difficile per i migranti provenienti dalle aree rurali ottenere uno hukou urbano.

123. Dei 150 milioni di migranti rurali che si stima oggi lavorino nelle città cinesi, tuttavia, soltanto il 40% ottiene un permesso permanente o temporaneo; gli altri, chiamati “popolazione senza fissa dimora” non ce l’hanno. Questo è motivo di preoccupazione, tenuto conto dello straordinario aumento della migrazione dalle aree rurali a quelle urbane negli scorsi due decenni, dai 2 milioni di migranti rurali alla metà degli anni ottanta ai 150 milioni di oggi⁸³.

124. A causa del loro status sociale, i migranti rurali soffrono di una discriminazione istituzionalizzata⁸⁴. In alcune città, le autorità negano loro l’accesso a certi tipi di impiego (i migliori) che sono riservati ai residenti permanenti. I lavoratori migranti rurali generalmente fanno affidamento su reti informali (il 95% trova lavoro attraverso amici o per conto proprio) e finiscono a svolgere lavori irregolari, mal pagati e miseri che i lavoratori urbani rifiutano⁸⁵.

125. La maggior parte dei lavoratori migranti rurali, specialmente quelli privi di permesso, non ha un contratto di lavoro. Essi possono andare incontro a difficoltà nel ricevere regolarmente il salario, tendono ad avere orari di lavoro più lunghi, sono più esposti agli infortuni sul lavoro, non hanno una copertura dell’assistenza sociale e possono essere soggetti ad altri pericoli, quali il traffico di esseri umani. Molti migranti provenienti dalle aree rurali hanno un livello di istruzione più basso e, perciò, non hanno accesso alle opportunità di formazione professionale e di carriera.

126. In un periodo di rapida espansione e di transizione economica, i lavoratori migranti rurali costituiscono una risorsa per lo sviluppo economico cinese, dal momento che è dovuto a loro il 16% della crescita del prodotto interno lordo negli scorsi 20 anni, e rappresentano il 40% della forza lavoro urbana. Generalmente giovani (il 71% ha un’età compresa fra i 15 e i 29 anni), con scarsa istruzione (scuola secondaria inferiore), essi provengono dalle

regioni economicamente meno sviluppate (province occidentali e centrali).

127. Negli scorsi anni, il Governo cinese ha compiuto passi importanti per riformare il sistema degli hukou e compensare la situazione sfavorevole dei lavoratori migranti rurali. Nel 2002 e nel 2003, oltre alle raccomandazioni del Consiglio di Stato, sono stati adottati alcuni regolamenti che dispongono la soppressione di tasse immotivate che gravavano sui migranti in cerca di lavori permanenti o temporanei nelle aree urbane, l’obbligo per i datori di lavoro di firmare un contratto di assunzione, e la proibizione della dilazione del pagamento dei salari ai lavoratori migranti. Nel 2006, il Consiglio di Stato ha adottato ulteriori raccomandazioni, fra le quali la garanzia di un salario minimo per i lavoratori migranti rurali, l’applicazione del sistema dei contratti di lavoro, l’accesso al servizio di collocamento e formazione, l’accesso ai servizi pubblici, e la promozione di imprese di sviluppo economico locale e nei villaggi. Sono stati compiuti anche dei passi per istituire un sistema di sicurezza sociale per i lavoratori migranti e per farli rientrare nel campo d’applicazione del diritto del lavoro.

128. La legge sull’istruzione obbligatoria, emendata e entrata in vigore nel 2006, prevede nove anni di frequenza scolastica obbligatoria sia per i bambini delle aree urbane che delle aree rurali, e garantisce il diritto all’istruzione ai figli dei lavoratori migranti ovunque essi si trovino. L’undicesimo piano di sviluppo quinquennale per il periodo 2006-10 include la migrazione fra le componenti essenziali della strategia di sviluppo nazionale e, su richiesta del Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale, il Consiglio di Stato ha approvato la creazione del Comitato Congiunto sui Lavoratori Migranti. La ratifica della Convenzione ILO n. 111 nel gennaio 2006 costituisce un ulteriore impegno verso l’eliminazione della discriminazione nell’occupazione basata sull’origine sociale.

129. La riforma del sistema degli hukou richiede un certo numero di misure istituzionali da prendere strategicamente, fra cui la riforma del sistema di protezione del lavoro, la riorganizzazione del sistema di distribuzione delle risorse pubbliche, la co-

83 M. Tuñón, op. cit.

84 Human Rights in China (HRIC), “Institutionalized exclusion: The tenuous legal status of internal migrants in China’s major cities”, 6 Nov. 2002, in hrichina.org/public/contents/article?revision%5fd=17138&item%5fd=3195; e “China’s household registration (Hukou) system: Discrimination and reform”, intervento di Fei-Ling Wang alla Congressional-Executive Commission on China, 2 Set. 2005, in www.cecc.gov/pages/roundtables/090205/Wang.php.

85 M. Tuñón, op. cit.

Box 2.8.**Discriminazione nell'occupazione e povertà: Il caso dei Dalit in Nepal**

I Dalit rappresentano circa il 13% dei 2,9 milioni della popolazione complessiva del Nepal, la quale è formata da diversi gruppi di caste e popolazioni indigene (Janajati). Nell'insieme, la percentuale di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà è scesa dal 42 al 31% fra il 1996 e il 2004. Tutti i gruppi hanno registrato una diminuzione della povertà, ma i Dalit e i Janajati che vivono sulle colline ne hanno beneficiato meno degli altri, e rimangono i gruppi più colpiti dalla povertà. Nel caso dei Dalit, l'incidenza della povertà è diminuita dal 59 al 47%, mentre fra i Janajati è scesa dal 49 al 44%. Il gruppo di caste più alte (Bramani e Chhetri) ha registrato la diminuzione più marcata nell'incidenza della povertà (dal 34 al 19%), seguito dai Janajati che vivono nelle pianure (dal 53 al 36%). Un'indagine dell'ILO del 2002 sui Dalit del Nepal (condotta su 1447 nuclei familiari in 60 insediamenti Dalit di 18 distretti del Nepal) ha mostrato che il 43% degli intervistati erano analfabeti (il 34,6% dei maschi e il 62,2% delle femmine), una percentuale di 5 punti più bassa della media nazionale. Soltanto il 6,3% della popolazione sopra i 15 anni – per l'80% maschi – aveva frequentato qualche tipo di corso di formazione. Degli intervistati, il 71% ha dichiarato che se avevano ottenuto dei lavori nel settore privato o informale avevano ricevuto retribuzioni più basse rispetto alle persone appartenenti ad altri gruppi. Coloro che avevano impieghi diversi da quelli tipici della loro casta erano per lo più lavoratori dipendenti nel settore agricolo. Il 48% riteneva che i posti di lavoro liberi non fossero disponibili per i Dalit unicamente a causa della casta di appartenenza e il 21% ha dichiarato che alcuni lavori gli erano stati rifiutati per lo stesso motivo.

Fonti: DFID e Banca Mondiale, *Unequal citizens – Gender, caste and ethnic exclusion in Nepal* (Kathmandu, 2006); ILO, "Discrimination and forced labour of occupational castes in Nepal, 2003" (documento non pubblicato).

struzione e l'espansione di servizi pubblici e sociali (scolastico, sanitario e residenziale) per i migranti rurali residenti nelle aree urbane. Essa implica, inoltre, un cambiamento di atteggiamento nei confronti dei lavoratori rurali per fare sì che vengano trattati con pari dignità e rispetto.

Discriminazione basata sulla casta.

130. Violenza, discriminazione e segregazione, a causa della loro presunta "impurità" e inferiorità, sono un'esperienza quotidiana per milioni di uomini e donne in varie parti del mondo. La discriminazione radicata nel sistema delle caste o in simili sistemi di rigida stratificazione sociale è stata riscontrata in Africa, Asia e nel Medio Oriente, ma viene praticata più diffusamente nell'Asia meridionale⁸⁶, in particolare in India e Nepal⁸⁷. Sebbene abolito dalla legge,

che proibisce la segregazione degli "intoccabili", il sistema delle caste rimane un fattore dominante nella definizione dello status economico e sociale degli uomini e delle donne Dalit nel subcontinente indiano. La mobilitazione dei Dalit nei Paesi interessati ha contribuito alla visibilità della loro difficile situazione a livello nazionale e internazionale⁸⁸.

131. La discriminazione basata sulla casta confina i Dalit a svolgere lavori associati con la loro casta, spesso consistenti in compiti quali la "pulizia manuale" o la rimozione degli animali morti⁸⁹. I Dalit non vengono generalmente ammessi ai lavori che comportano il contatto con acqua o alimenti destinati ai non Dalit e viene loro proibito l'ingresso nelle abitazioni dei non Dalit. Essi vengono, pertanto, esclusi da un'ampia gamma di opportunità di lavoro nel settore della produzione, lavorazione o vendita dei generi alimentari, nel lavoro domestico e nella fornitura di certi servizi nei settori pubblico e priva-

⁸⁶ Lo studio della Sottocommissione delle Nazioni Unite per la Promozione e la Protezione dei Diritti Umani presentato nel 2004 esamina la situazione in Bangladesh, Burkina Faso, India, Giappone, Kenya, Mali, Micronesia, Nepal, Pakistan, Senegal, Sri Lanka e Yemen (Commission on Human Rights, *Prevention of discrimination*, expanded working paper by Mr Asbjørn Eide and Mr Yozo Yokota on the topic of discrimination based on work and descent, doc. E/CN.4/Sub.2/2004/31, 5 luglio 2004).

⁸⁷ In India, la Costituzione ha abolito il sistema delle caste e istituito una politica che riserva posti alle "Caste classificate" per superare le divisioni sociali di fatto. Sono state promulgate leggi sui diritti civili e altre forme di protezione. Anche la Costituzione e la legislazione del Nepal proibiscono la discriminazione basata sulla casta.

⁸⁸ I Dalit chiedono il rispetto dei loro diritti umani e della loro dignità attraverso le organizzazioni della loro società civile. Il Parlamento Europeo e la Commissione ONU per i Diritti Umani hanno adottato risoluzioni sulla discriminazione basata sul lavoro e sull'origine. Il Congresso degli USA ha tenuto un'udienza sul tema nell'ottobre 2005. L'attività internazionale non governativa per la sensibilizzazione sulla difficile condizione dei Dalit è sfociata nell'adozione della Dichiarazione di Kathmandu del 2004, disponibile in

⁸⁹ La pratica della "pulizia manuale" è stata oggetto di osservazioni del CEACR rivolte all'India. La pratica comporta la rimozione, in condizioni degradanti e pericolose, degli escrementi umani dai pozzi neri che continua ad essere praticata nel Paese, nonostante gli sforzi del Governo per abolirla. Si veda CEACR, osservazioni individuali sull'India, Convenzione n. 111, pubblicate nel 2006.

to (per esempio, collaboratori negli uffici). Il limitato accesso all'istruzione, alla formazione e alle risorse quali la terra o il credito, riduce ulteriormente le loro possibilità di accedere a occupazioni non basate sulla casta e a lavori dignitosi. Le privazioni derivanti dalla discriminazione in tutti i campi della vita conduce i Dalit a livelli di povertà maggiore rispetto ai non Dalit (box 2.8).

132. Un recente sviluppo molto incoraggiante, in seguito agli sforzi della Commissione Nazionale per i Diritti Umani, è stato annunciato dal Primo Ministro indiano: l'abolizione della degradante pratica della "pulizia manuale". In seguito agli incontri organizzati dalla Commissione con i rappresentanti dei governi centrale e statali e con le altre parti interessate, la Commissione di Programmazione ha formulato un Piano d'Azione Nazionale per il Totale Sradicamento della Pulizia Manuale entro la fine del 2007⁹⁰.

133. Laddove sono in vigore politiche e leggi, la loro attuazione è spesso carente o insoddisfacente⁹¹. Misure di azione affermativa hanno aiutato un piccolo numero di Dalit a trovare un lavoro regolare, ma non sono riuscite nell'obiettivo di garantire pari opportunità per tutti. Un approccio puramente concentrato sullo sviluppo non è sufficiente per migliorare la condizione dei Dalit, se non vengono affrontate anche le sottostanti cause strutturali e le barriere di casta.

134. Una discriminazione basata sulla casta simile al sistema degli "intoccabili" dell'Asia meridionale è stato identificato anche in Africa e nel Medio Oriente. La comunità Midgo, nella regione somala dell'Etiopia, è ritenuta impura, sfortunata, peccaminosa, inquinante e, perciò, meritevole di essere evitata e abusata da parte degli altri gruppi. I Midgo sopravvivono grazie alle rimesse che ricevono dall'e-

stero. In Nigeria gli Osu sono considerati intoccabili e socialmente rifiutati. In Kenya un sottogruppo dei Samburu, conosciuto con il nome di Ikunono o fabbri ferrai, viene disprezzato e discriminato. Nello Yemen, gli Al Akhdam costituiscono un gruppo sociale a cui non viene riconosciuta la cittadinanza e costretto a lavorare all'eliminazione dei rifiuti organici⁹².

135. La stratificazione sociale in Niger rimane un problema complesso e molto delicato. Storicamente, sono esistite delle distinzioni all'interno di alcuni gruppi sociali fra "nobili" e "non nobili", oppure fra i cosiddetti "padroni" e gli "schiavi". Con il tempo, tali distinzioni sono diventate meno evidenti, in particolare fra i gruppi sedentari. C'è stato un certo grado di mobilità sociale ed economica, in particolare come conseguenza di una migrazione stagionale o di più lungo periodo diretta verso l'esterno, nei Paesi confinanti. Per esempio, i Tuareg maschi di origine servile che migrano regolarmente dalla regione di Bankilaré hanno sviluppato delle strategie per evitare la gerarchia sociale quando ritornano a casa, come primo passo di un graduale processo di liberazione⁹³. Tuttavia sembrerebbe che le persone discendenti da schiavi siano ancora vittime di una gamma di pratiche discriminatorie e di sfruttamento, comprese alcune forme di lavoro forzato⁹⁴. Gli studi hanno tracciato una distinzione fra forme "attive" e "passive" di schiavitù⁹⁵.

136. Un recente e positivo passo intrapreso dal Governo del Niger è stata l'istituzione nell'agosto 2006 di una commissione interministeriale con il compito di affrontare i problemi del lavoro forzato e della discriminazione ancora esistenti, e di prevenire tali pratiche attraverso la realizzazione di un piano d'azione nazionale in collaborazione con l'ILO.

90 Si veda *The Hindu*: "End manual scavenging, governments told", in www.thehindu.com/2003/12/30/stories/2003123001521200.com

91 In India, la National Commission for Scheduled Castes and Scheduled Tribes (oggi due commissioni separate) ha ripetutamente chiesto l'adozione di misure per assicurare l'effettiva applicazione di leggi quali il Protection of Civil Rights Act, 1955, lo Scheduled Castes and Scheduled Tribes (Prevention of Atrocities) Act, 1989, e l'Employment of Manual Scavengers and Construction of Dry Latrines (Prohibition) Act, 1993.

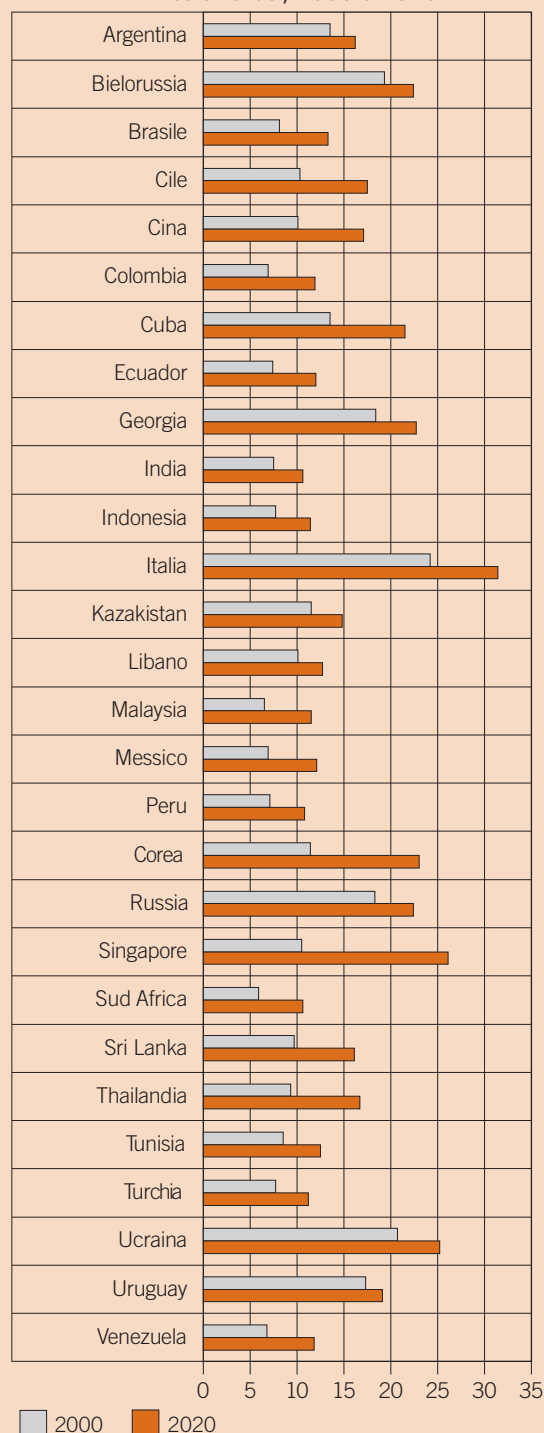
92 United Nations Human Rights Council, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Progress report of Mr Yozo Yokota and Ms Chin-Sung Chung, Special Rapporteurs on the topic of discrimination based on work and descent*, 58a Sessione, doc. A/HRC/Sub.1/58/CRP.2, 28 luglio 2006.

93 F. Boyer, "L'Esclavage chez les Touaregs de Bankilaré au miroir des migrations circulaires", in *Cahiers d'études africaines*, No. 179-180 (2005).

94 ILO, *A global alliance against forced labour*, op. cit., par. 201-206.

95 M. Oumarou, *Défi s et opportunités pour la Déclaration au Niger: Identification des obstacles à la mise en oeuvre des principes et droits fondamentaux au travail et propositions de solutions au Niger*, DECLARATION/WP4/2001 (Ginevra, ILO), p. 24.

Figura 2.9. Percentuale della popolazione con 60 anni e oltre, Paesi selezionati, 2000 e 2020



Fonte: Nazioni Unite, Dipartimento di Economia e Affari Sociali: *World Population Prospects: The 2004 Revision*, Database della Popolazione, in esa.org/unpp/index.asp?panel=2

2. Nuove forme di discriminazione

137. Il capitolo esamina i più recenti sviluppi delle forme di discriminazione non esplicitamente menzionate nella Convenzione n.111, ma che sono state riconosciute dalla legge in molti Stati membri.

Un posto di lavoro per tutte le età: Un obiettivo raggiungibile?

138. L'età sta diventando in tutto il mondo un fattore sempre più determinante per l'accesso e il rientro al lavoro. La discriminazione per motivi di età colpisce i lavoratori che si trovano ai due estremi dello spettro dell'età lavorativa, sebbene le sue manifestazioni e le sue cause la differenzino a seconda che ne siano interessati i lavoratori più giovani o quelli più anziani. Inoltre, c'è una convinzione profondamente radicata secondo cui un alto tasso di occupazione fra i lavoratori più anziani possa essere raggiunto soltanto a spese dei lavoratori che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro. Ciò può portare a politiche pubbliche che favoriscono un gruppo ai danni dell'altro, rinforzando in questo modo la discriminazione ai danni del secondo.

139. L'urgente necessità di creare posti di lavoro aperti a tutte le fasce d'età è evidente alla luce delle recenti tendenze. Nel 2005, i giovani rappresentavano il 44% del totale mondiale dei disoccupati, benché la percentuale della popolazione in età lavorativa totale con più di 15 anni fosse soltanto il 25% — in altre parole essi hanno una probabilità tre volte maggiore di essere disoccupati rispetto agli adulti. Più di 300 milioni di giovani, ovvero il 25% della popolazione giovanile, viveva sotto la soglia di povertà di 2US\$ al giorno⁹⁶.

140. D'altra parte, entro il 2030 l'Unione Europea avrà 110 milioni di abitanti con più di 65 anni, in confronto ai 71 milioni del 2000, il che significa una caduta da 4,27 a 2,55 nel rapporto fra lavoratori e persone con più di 65 anni⁹⁷. Nei Paesi in via di sviluppo, le percentuali della popolazione con 60 anni e oltre sono più ridotte, ma crescono ad un ritmo molto più veloce (figura 2.9).

⁹⁶ ILO, *Global employment trends for youth* (Ginevra, 2006).

⁹⁷ EQUAL, "A shrinking labour force? Not just a question of demographics", Policy brief, in europa.eu.int/comm/employment_social/equal/policy-briefs/etg3-working-life-cycle_en.cfm.

Discriminazione contro i lavoratori più giovani

141. Trattamenti meno favorevoli, spesso ingiustificati, sulla base dell'età sembrano giocare un ruolo importante nella spiegazione dei risultati occupazionali più bassi dei lavoratori più giovani e, in particolare, la loro sovra-rappresentanza nei lavori occasionali con indennità, opportunità di formazione e prospettive di carriera più basse. Indagini recenti mostrano che, contrariamente a quanto comunemente si ritiene, i lavoratori più giovani sono più esposti alla discriminazione per motivi di età rispetto ai loro colleghi più anziani. Secondo un rapporto pubblicato dal Forum sull'Età dei Datori di Lavoro del Regno Unito, la discriminazione nel lavoro per motivi di età è un problema che riguarda più i giovani sotto i venti anni che i cinquantenni⁹⁸.

142. I trattamenti discriminatori nei confronti dei lavoratori più giovani possono assumere molte forme; una consiste nel pagamento di salari d'ingresso più bassi sulla base del presupposto che essi hanno diritto a retribuzioni inferiori in quanto hanno minore esperienza. I salari più bassi sono anche utilizzati per ridurre la disoccupazione giovanile creando degli incentivi per i datori di lavoro che assumono giovani lavoratori⁹⁹. Questa pratica può essere giustificata per quanto riguarda i lavori che richiedono competenze più elevate di quelle in possesso dei lavoratori più giovani, essendo la motivazione che i datori di lavoro sarebbero in questo modo incoraggiati a compensare l'esperienza più limitata con degli investimenti nella formazione. In altri casi, tuttavia, essa costituisce una violazione del principio della parità di remunerazione per lavori di uguale valore, inserita nella Dichiarazione dell'ILO. Inoltre, retribuzioni più basse per i lavoratori più giovani non si sono dimostrate efficaci nella riduzione della disoccupazione giovanile¹⁰⁰.

143. Altre manifestazioni di discriminazione contro i lavoratori più giovani includono periodi di prova più lunghi rispetto a quelli di altri lavoratori, ed un ricorso molto maggiore a forme flessibili di contratto e a contratti speciali per l'assunzione dei

lavoratori più giovani¹⁰¹. Le prove disponibili non sono conclusive, ma dati recenti della Commissione Europea mostrano che più del 30% dei giovani impiegati assunti con contratti a tempo determinato aveva trovato un lavoro più stabile nel giro di un anno, ma dopo sei anni il 20% aveva lasciato l'occupazione, mentre il 16% aveva ancora un lavoro precario. Un iniziale trattamento meno favorevole può, perciò, avere delle conseguenze a lungo termine per le future vite lavorative dei giovani che entrano nel mercato del lavoro.

144. La discriminazione può anche rendere più difficile per alcuni giovani lavoratori, a causa del sesso, della nazionalità, della razza o dell'origine etnica, o della combinazione di questi fattori, trovare un lavoro o intraprendere percorsi di formazione o, ancora, ottenere pari retribuzione per un uguale lavoro. Degli studi¹⁰² rivelano che la discriminazione nell'assunzione e nel reclutamento ai danni di giovani immigrati è diffusa in Francia, specialmente contro chi è di origine nordafricana, maschi e femmine. Le disparità nei guadagni fra i giovani francesi maschi e i loro pari immigrati sono interamente dovute ai differenziali occupazionali. Ma fra le giovani femmine francesi e le femmine immigrate, la retribuzione disuguale per un pari lavoro è un fattore addizionale. Tutte le giovani donne, comunque, indipendentemente da nazionalità o origine, soffrono di una discriminazione addizionale nella retribuzione a causa del loro sesso.

145. In Brasile i giovani maschi bianchi e neri, sia nel gruppo di età 15-19 che nel gruppo 20-24, hanno sperimentato, nel 2004, livelli di occupazione e disoccupazione simili. Le femmine, sia bianche che nere, hanno registrato tassi di disoccupazione più alti e di occupazione più bassi rispetto ai loro pari maschi, fatto che suggerisce l'esistenza di barriere di genere più forti di quelle razziali, ma le donne nere si trovavano nella situazione peggiore, avendo i più alti tassi di disoccupazione e i più bassi tassi di occupazione (figure 2.10 e 2.11).

146. Negli Stati Uniti, i neri fra i 15 e i 24 anni di età vivevano, nel 2005, in condizioni peggiori ri-

98 Forum on Age (EFA), "Age stereotypes defunct", 17 Feb. 2005, in www.efa.org.uk/press/press-release005.asp.

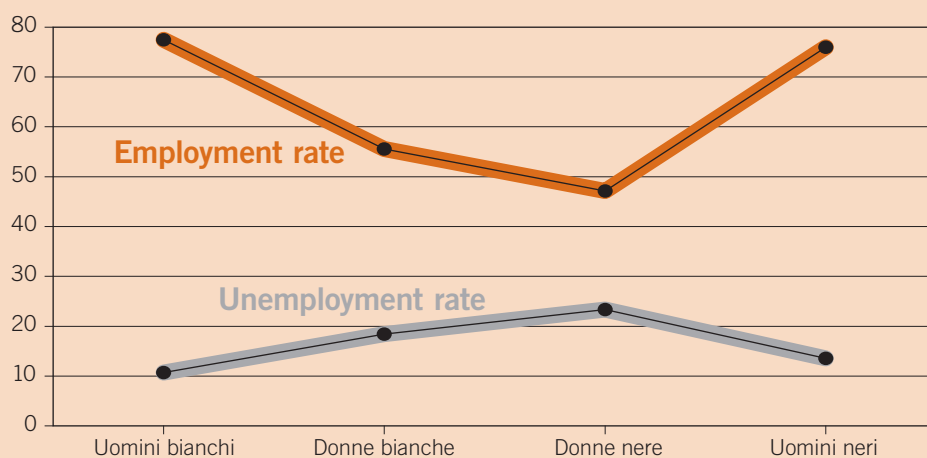
99 G. Rosas; G. Rossignotti, "Starting the new millennium right: Decent employment for young people", in *International Labour Review*, Vol. 144, No. 2 (2005), pp. 139-160.

100 M. Godfrey, *Youth employment policy in developing and transition countries: Prevention as well as cure*, Social Protection Discussion Paper No. 0320 (Washington, DC, World Bank 2003).

101 R. Diez de Medina, *Jóvenes y empleo en los noventa* (Montevideo, CINTERFOR, 2001).

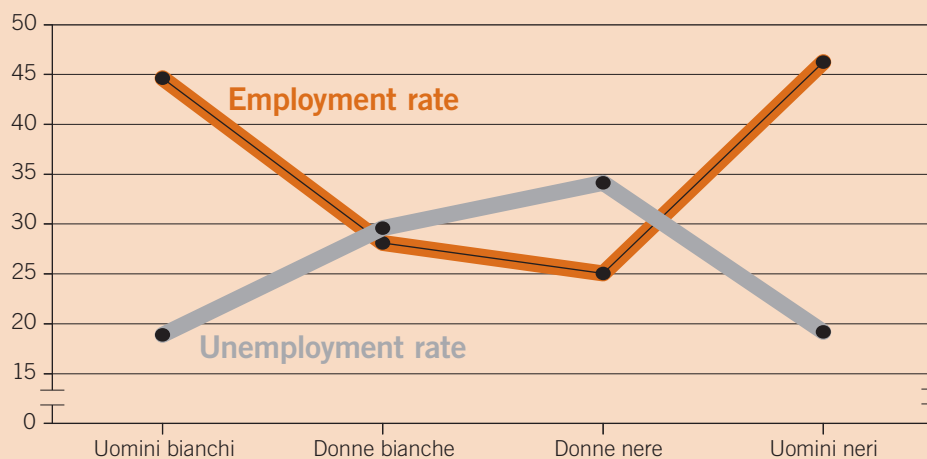
102 Si veda P. Simon, "France and the unknown second generation: Preliminary results on social mobility", in *International Migration Review*, Vol. 37, No. 4 (2003), pp. 1091-1119; O. Joseph; S. Lemièrre, *La discrimination de genre et d'origine à l'encontre des jeunes sur le marché du travail: Mesures à partir de différents aspects des situations professionnelles*, Mar. 2005, in www.cereq.fr/pdf/Net-Doc-12.pdf.

Figura 2.10. Tassi di occupazione e disoccupazione per razza e sesso, età 20-24, Brasile, 2004



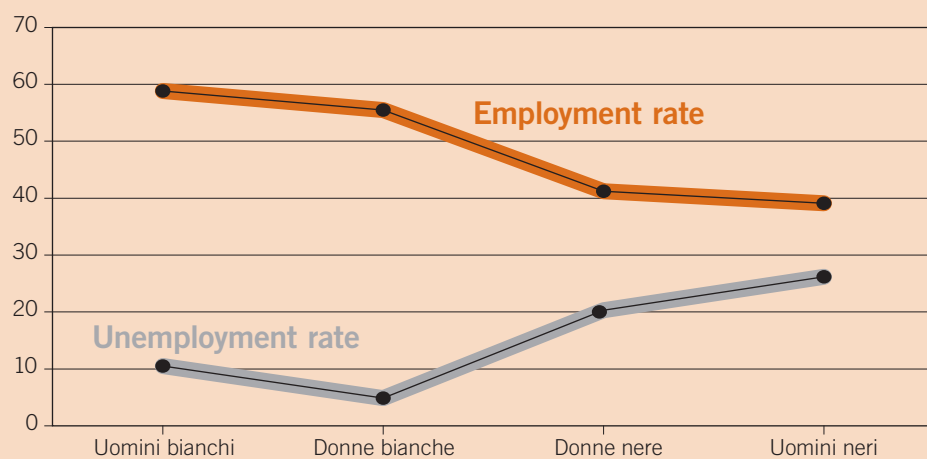
Fonte: National Household Sampling survey (PNAD).

Figura 2.11. Tassi di occupazione e disoccupazione per razza e sesso, età 15-19, Brasile, 2004



Fonte: ibidem.

Figura 2.12. Tassi di occupazione e disoccupazione per razza e sesso, età 16-24, Stati Uniti 2004



Fonte: United States Bureau of Statistics.

Box 2.9.**Aziende in azione: Rendere i posti di lavoro attenti alle esigenze dell'invecchiamento**

Le misure per la salute e la sicurezza sono molto importanti, specialmente perché i lavoratori più anziani tendono ad essere le vittime degli incidenti sul lavoro più gravi. Le misure preventive, come l'adattamento dei luoghi di lavoro alle loro esigenze o l'introduzione di maggiore flessibilità nel lavoro, possono essere molto utili. Negli Stati Uniti i datori di lavoro del settore sanitario hanno reso meno faticoso il lavoro delle infermiere installando negli ospedali letti a funzionamento idraulico. In Australia un distributore di prodotti medici con un terzo della sua forza lavoro formato da donne sopra i 45 anni ha concesso ai dipendenti delle pause durante la giornata lavorativa, lavori part-time e assistenza amministrativa ai lavoratori che non avevano alfabetizzazione informatica. In Austria, Polyfelt, uno stabilimento chimico, ha ridotto la settimana lavorativa a 34 ore e introdotto un nuovo modello di turni, cioè cinque turni invece di quattro, con tre-quattro giorni liberi e sei notti lavorative al mese (prima erano otto). In Germania, Volkswagen ha messo a punto un sistema di "buoni tempo" che permettono ai dipendenti di "depositare" parte del loro reddito lordo, dei pagamenti per gli straordinari, dei pagamenti aggiuntivi, le ferie straordinarie e il lavoro straordinario in uno speciale fondo. I lavoratori possono usare il fondo a propria discrezione, e a partire dall'età di 55 anni possono scambiare i loro buoni con periodi di tempo libero o ricevere delle pensioni più alte dopo il ritiro dal lavoro.

Fonti: Capitolo 4, "Age discrimination and human resource management in practice", in P. Thew; K. Eastman; J. Bourke (a cura di), *Age discrimination: Mitigating risk in the workplace* (Sydney, CCH Australia Limited, 2005); e A. Jolivet; S. Lee, *Employment conditions in an ageing world: Meeting the working time challenge*, Conditions of Work and Employment Series, No. 9 (Ginevra, ILO, 2004).

petto ai loro pari bianchi. Ma le donne nere avevano risultati migliori degli uomini: registravano tassi di occupazione più alti e di disoccupazione più bassi (figura 2.12). Le migliori performance delle giovani nere sono state attribuite a mercati del lavoro rigidi e ad un'espansione della domanda nel settore dei servizi, al passaggio ad un sistema assistenziale incentrato sul lavoro e alla crescita del sostegno al reddito, specialmente per le lavoratrici povere con figli¹⁰³.

Discriminazione contro i lavoratori più anziani

147. Gli atteggiamenti negativi verso l'assunzione e il mantenimento in servizio dei lavoratori più anziani sono radicati nei pregiudizi che li dipingono lenti nell'apprendere, meno adattabili e in cattiva salute. Condizioni di lavoro non attente alle esigenze derivanti dall'età sono una manifestazione di discriminazione nei loro confronti, ma alcune esperienze innovative mostrano che i pregiudizi sull'età possono essere ridotti adattando i luoghi di lavoro alle esigenze dei lavoratori più anziani attraverso una nuova progettazione del lavoro o la sua riorganizzazione (box 2.9).

148. Un ulteriore ostacolo al reclutamento dei lavoratori più anziani può essere la percezione del loro maggior costo e del declino della loro produttività a causa del deteriorarsi delle loro capacità fisiche e mentali. Questa convinzione è particolarmente comune nei Paesi in cui il sistema retributivo e le indennità sono strettamente legati all'età e all'anzianità di servizio (Austria, Belgio, Francia, Giappone e Stati Uniti)¹⁰⁴.

149. La concezione secondo cui i lavoratori più anziani sono meno produttivi è erranea. La loro produttività deve essere valutata sulla base della loro passata esperienza lavorativa e della rilevanza delle loro abilità e competenze nel lavoro attuale. Coloro che hanno lavorato per lunghi periodi in condizioni critiche e soffrono di problemi di salute sperimenteranno probabilmente un declino della produttività e, perciò, avranno diritto ad una protezione.

150. È interessante notare che le piccole e medie imprese (PMI) sembrano più propense delle grandi aziende ad assumere lavoratori più anziani, specialmente se questi hanno avuto precedenti esperienze di lavoro in grandi aziende¹⁰⁵. Ciò, tuttavia, non significa necessariamente che le PMI abbiano meno pregiudizi rispetto alle aziende di dimensioni maggiori; piuttosto, può indicare che, dal momento che

103 P. Edelman; H.J. Holzer; P. Offer, *Reconnecting disadvantaged young men* (Washington, DC, The Urban Institute Press, 2006), pp. 18–19.

104 Si veda OECD, *Ageing and employment policies series*, vari Paesi (Parigi, 2005).

105 Si veda EIRO, "Industrial relations and the ageing workforce: A review of measures to combat age discrimination in employment: The case of France".

esse non investono molto in formazione, siano desiderose di beneficiare della formazione fornita ai lavoratori dalle imprese più grandi.

151. Le percezioni sociali cambiano lentamente e le leggi che proibiscono la discriminazione per motivi di età costituiscono un importante strumento per accelerare il passo dei cambiamenti nel comportamento. In Paesi come Nuova Zelanda, Australia, Canada e Stati Uniti, la legge proibisce da anni la discriminazione per motivi di età. Più recentemente, sotto la spinta della Direttiva quadro sulla parità dell'Unione Europea¹⁰⁶, la maggioranza degli Stati Membri ha recepito nelle legislazioni nazionali le disposizioni sulla discriminazione basata sull'età. Per esempio, il Regolamento sulla Parità nell'Occupazione del Regno Unito, che è entrato in vigore nell'ottobre 2006, proibisce la discriminazione diretta e indiretta, le molestie e la persecuzione per motivi di età nei confronti di persone di qualsiasi età, giovani o anziane.

152. In Nuova Zelanda, la legislazione sulla parità in materia di età ha contribuito all'eliminazione delle più appariscenti forme di discriminazione per motivi di età, come gli annunci di lavoro discriminatori oppure i siti internet con offerte di lavoro discriminatorie, ma è risultata meno efficace nell'affrontare la discriminazione occulta, specialmente al livello del reclutamento e nell'industria del reclutamento¹⁰⁷. Una delle ragioni del limitato impatto sta nel fatto che l'applicazione si basa sui ricorsi individuali, con l'onere della prova a carico del querelante, cosa che scoraggia le vittime dal presentare ricorso, specialmente quando la discriminazione sia indiretta e, pertanto, più difficile da provare.

L'errata credenza nell'avvicendamento fra lavoratori anziani e giovani

153. La prova empirica mostra che la sostituzione dei lavoratori anziani con lavoratori più giovani avviene raramente. Gli ingressi si concentrano mag-

giormente nel settore dei servizi e nelle aziende più piccole, mentre i pensionamenti anticipati sono stati numerosi nel settore industriale, e in particolare nelle grandi aziende¹⁰⁸. Persino i programmi di pensionamenti anticipati con una clausola di sostituzione hanno avuto un impatto limitato, dal momento che coloro che entravano nel mercato del lavoro spesso non avevano l'esperienza e le competenze richieste per i posti lasciati liberi dai lavoratori più anziani. Secondo le ricerche dell'OECD, in Paesi come Belgio e Francia l'utilizzo di questi programmi ha portato ad una brusca diminuzione dei tassi di occupazione dei lavoratori più anziani, ma non ha fatto aumentare l'occupazione giovanile o ridotto la disoccupazione giovanile¹⁰⁹.

154. Lo spostamento dei problemi occupazionali da un gruppo di persone ad un altro non può essere la soluzione: le misure che riguardano i lavoratori più anziani non possono essere prese isolatamente rispetto a quelle rivolte ai lavoratori più giovani, ma devono essere inserite nel quadro di una strategia per la piena occupazione complessiva e ben equilibrata, che sia attenta a tutti i gruppi della popolazione, in accordo con la Raccomandazione sui lavoratori più anziani dell'ILO (n. 162 del 1980). Una società per tutte le età richiede il ripensamento del tradizionale corso della vita lavorativa e l'introduzione di modelli di lavoro più flessibili e su misura¹¹⁰. Ciò è indispensabile per passare dalla competizione alla solidarietà fra i gruppi di età.

Discriminazione basata sull'orientamento sessuale

155. Una persona il cui orientamento sessuale non si conformi ai modelli prevalenti e prestabiliti può diventare vittima di violenze verbali, psicologiche e fisiche e di manifestazioni d'odio. L'omosessualità è illegale in molti Stati del mondo, ed in molti di essi è punita con la carcerazione o con punizioni corporali¹¹¹.

106 Direttiva del Consiglio 2000/78/EC del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento nell'impiego e nell'occupazione.

107 J. McGregor, "Combating employment discrimination and older workers in New Zealand: The law, the rhetoric and reality", in P. Thew; K. Eastman; J. Bourke (a cura di), *Age discrimination: Mitigating risk at the workplace* (Sydney, CCH Australia Limited, 2005), pp. 156-167.

108 P. Auer; M. Fortuny, "Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences", Employment Paper 2000/2 (Ginevra, ILO).

109 OECD, *Live longer, work longer*, Ageing and Employment Policies synthesis report (Parigi, 2006).

110 Commissione della Comunità Europea, *Green Paper "Confronting demographic change: A new solidarity between the generations"* (Brussels, 16 Mar. 2005), COM (2005) 94 final.

111 Si veda *Le Monde* e International Lesbian and Gay Association (ILGA), *State homophobia*, una "mappa legale del mondo" sulla legislazione che colpisce le persone LGBT (2004), in www.ilga.org/statehomophobia/StateHomophobia3.jpg.

Box 2.10.**Manifestazioni di discriminazione sul posto di lavoro basata sull'orientamento sessuale**

Rifiuti di assunzione, licenziamento, negazione di promozioni.

Molestie: scherzi indesiderati, allusioni e commenti pesanti, abusi verbali, pettegolezzi maliziosi, ingiurie, bullismo e persecuzioni, false accuse di abusi su minori, graffiti, telefonate e lettere anonime, danni alla proprietà, ricatti, violenza e persino minacce di morte.

Indennità negate al partner dello stesso sesso (per esempio, giorni liberi per varie ragioni quali trasloco, nascita di un figlio, congedo parentale, assistenza al partner malato o lutto, strutture scolastiche riservate agli impiegati e ai loro familiari, fornitura di beni o servizi del datore di lavoro gratuiti o scontati, pensione di reversibilità o assicurazione sulla vita, assicurazione sanitaria per i dipendenti e i loro familiari).

Auto-esclusione (per esempio, nel caso in cui una persona omosessuale eviti certi lavori, carriere o impieghi per paura di essere discriminata sulla base del suo orientamento sessuale).

156. Sul posto di lavoro, gli impiegati possono soffrire una discriminazione se vengono riconosciuti o ritenuti lesbiche, gay, bisessuali o transgender¹¹² (a cui ci si riferisce sempre più con l'acronimo LGBT) (box 2.10).

157. Le istituzioni internazionali per i diritti umani stanno attribuendo sempre maggiore importanza alla lotta contro la discriminazione basata sull'orientamento sessuale¹¹³. Alcuni tribunali hanno adottato disposizioni legali che proibiscono la discriminazione nel lavoro basata sull'orientamento sessuale (tabella 2.7). Questo è avvenuto in particolare nei 25 Stati dell'Unione Europea negli scorsi tre anni, in seguito all'adozione della Direttiva UE sulla parità, che proibisce, fra l'altro, la discriminazione basata sull'orientamento sessuale. Ciò nonostante, sono state osservate alcune manchevolezze nell'applicazione della Direttiva¹¹⁴. In alcuni Stati Membri, come l'Estonia, la definizione di molestia è più restrittiva che nella Direttiva; in altri, come la Francia, non ci sono disposizioni specifiche che rendano illegale ordinare la discriminazione su queste basi; in Letto-

nia, la discriminazione basata sull'orientamento sessuale nella formazione professionale non è proibita; e in molti Paesi gli organi nazionali contro la discriminazione non coprono l'orientamento sessuale.

Discriminazione basata sulla disabilità

158. Circa 650 milioni di persone, ovvero il 10% della popolazione mondiale, vivono con una disabilità – fisica o mentale. Le statistiche indicano che, approssimativamente, di essi, uno su cinque è nato con una disabilità, mentre la maggioranza diventa disabile dopo i 16 anni, principalmente durante la vita lavorativa¹¹⁵. La vasta maggioranza, circa l'80%, vive nei Paesi in via di sviluppo.

159. Circa 470 milioni di persone con disabilità sono in età lavorativa¹¹⁶. Ci sono considerevoli differenze fra i vari Paesi per quanto riguarda la dimensione relativa della popolazione disabile in età lavorativa, così come nei tassi di occupazione e disoccupazione. Queste differenze riflettono in

112 "Transgender" è un termine dal significato molto ampio, che può includere persone che divergono dagli stereotipi, dalle norme e dalle rappresentazioni sociali di genere, oppure che si sentono in disaccordo con il proprio sesso biologico.

113 Per esempio, la questione dell'orientamento sessuale è stata posta nell'agenda del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite nel 2003, quando il Brasile ha proposto una bozza di risoluzione sui diritti umani e l'orientamento sessuale. Dell'orientamento sessuale si è occupato nei suoi rapporti il Relatore Speciale sulle esecuzioni extra-giudiziali, sommarie e arbitrarie e il Relatore Speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze (www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/sexualorientation.htm). Si veda anche D. Sanders, "Human rights and sexual orientation in international law", 11 maggio 2005, in www.ilga.org/news_results.asp?FileCategory=44&ZoneID=7&FileID=577.

114 Si veda J. Cormack; M. Bell, "Developing anti-discrimination law in Europe: The 25 EU Member States compared", rapporto preparato per lo European Network of Independent Experts in the non-discrimination field, Sett. 2005, in web20.s112.typo3server.com/fileadmin/pdfs/Reports/Law_Report_2005/05compan_en.pdf.

115 Si veda "Disabled employees: Labour standards, an Employers' Forum on Disability briefing for CSR practitioners", in www.csreurope.org/csinfo/csrdisability/Disabledemployees.

116 Le cifre sulla disabilità si basano sulle stime dell'Organizzazione Mondiale della Salute secondo cui il 10 per cento della popolazione mondiale ha una disabilità, e su United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2004 Revision*, Population Database, in esa.un.org/unpp.

Tabella 2.7. Esempi di legislazione che proibisce la discriminazione basata sull'orientamento sessuale

Estensione: proibizione generale della discriminazione basata sull'orientamento sessuale	
Australia	Legge sulla Commissione Diritti Umani e Pari Opportunità, 1986
Bulgaria	Legge del 24 settembre 2003 sulla protezione contro la discriminazione
Canada	Legge Canadese sui Diritti Umani, come emendata il 20 giugno 1996
Ecuador	Costituzione Politica della Repubblica dell'Ecuador del 5 giugno 1998 (articolo 23)
Fiji	Legge di modifica costituzionale (n. 13 del 1997)
Corea del Sud	Legge sulla Commissione Nazionale per i Diritti Umani (n. 6481 del maggio 2001)
Nuova Zelanda	Legge sui Diritti Umani del 10 agosto 1993 (n. 82 del 1993)
Estensione: proibizione della discriminazione basata sull'orientamento sessuale nell'occupazione	
Croazia	Legge sul Lavoro del 1995, come emendata nel 2003
Danimarca	Legge n. 756 del 2004 sulla proibizione della discriminazione nel mercato del lavoro
Finlandia	Legge contro la discriminazione (n. 21/2004)
Israele	Legge sull'occupazione (Pari Opportunità) n. 5748/1988
Lituania	Legge n. IX-926 Codice del Lavoro del 4 giugno 2002
Malta	Norme per la parità di trattamento nell'occupazione, 2004
Norvegia	Legge sull'ambiente di lavoro (n. 62 del giugno 2005)
Regno Unito	Norme sulla Parità nell'Occupazione (Orientamento Sessuale) del 2003 (n. 1661)
Slovacchia	Legge contro la discriminazione n. 365/2004
Slovenia	Legge sulle relazioni nell'occupazione del 24 aprile 2002
Sud Africa	Legge sulla Parità nell'Occupazione (n. 55 del 1998), come emendata nel 2006
Svezia	Legge (n. 479 del 2005) che emenda la legge n. 133 del 1999 sulla proibizione della discriminazione basata sull'orientamento sessuale nella vita lavorativa
Timor Orientale	Regolamento n. 2002/5 sull'istituzione del Codice del Lavoro di Timor Orientale
Ungheria	Legge CXXV del 22 dicembre 2003 sulla parità di trattamento e la promozione delle pari opportunità

Fonte: ILO, NATLEX database, in www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?

parte la varietà delle definizioni e delle metodologie utilizzate nel mondo per studiare la disabilità (Parte I, capitoli 1 e 2). Ovunque, in ogni caso, i tassi di attività dei disabili sono considerevolmente inferiori alla media. Ciò riflette, fra gli altri fattori, il loro inferiore livello di istruzione e di sviluppo delle competenze, cosa che, a sua volta, è il risultato di barriere sociali e istituzionali che negano alle persone disabili pari opportunità nell'istruzione e nella formazione.

160. In Brasile, i tassi di attività delle donne con disabilità sono più bassi di quelli dei loro pari ma-

schi, e il divario di attività fra di loro è maggiore di quello fra persone disabili e non disabili¹¹⁷. Una volta occupate, le persone con disabilità generalmente guadagnano meno delle loro controparti senza disabilità e, mentre i più bassi livelli di istruzione spiegano una considerevole porzione del divario retributivo, la discriminazione è responsabile di una parte di esso. Altrettanto importante è il divario retributivo fra uomini e donne disabili. In Canada, per esempio, la differenza ammonta al 39% e, mentre la sindacalizzazione aiuta a colmare il divario fra le persone disabili e quelle senza disabilità, essa non

117 A. Bercovich, "People with disability in Brazil: A look at 2000 Census results", Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Population Census Committee, 2001, in iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=52108.

Box 2.11.
Le aziende affrontano la questione “costi”

Il 65% dei datori di lavoro australiani ritiene che il costo finanziario dell'inserimento dei disabili sul posto di lavoro sia nullo e il 20% evidenzia un beneficio finanziario complessivo. Il costo medio del reclutamento di un dipendente con disabilità era il 13% del costo medio del reclutamento di un dipendente senza disabilità. DuPont ha condotto un'indagine su un arco di 35 anni, la quale rivela che i dipendenti disabili forniscono prestazioni uguali o migliori rispetto a quelle dei loro colleghi non disabili. Soltanto il 4% delle persone disabili in età lavorativa richiede adattamenti supplementari sul posto di lavoro. I costi sono generalmente trascurabili. Marks and Spencer ha dimostrato che due terzi degli adattamenti per le persone disabili non implicano costi.

Fonte: www.JobAccess.gov.au/ e www.csreurope.org.

è efficace per le donne con disabilità che cercano di ottenere un livello di retribuzione più alto rispetto a quello dei loro pari maschi, cosa che porta ad una ulteriore discriminazione basata sul sesso nella remunerazione¹¹⁸.

161. Nei Paesi del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale, i differenziali di disoccupazione di genere sono fra i più alti del mondo (più alti per le donne di 6 punti percentuali rispetto agli uomini nel 2003), e suggeriscono che le donne disabili incontrano più ostacoli degli uomini nel trovare un lavoro¹¹⁹. La violenza costituisce un'ulteriore manifestazione di discriminazione sessuale: le donne sono più esposte al rischio di subire violenze, specialmente abusi fisici e sessuali. Uno studio condotto nello Zimbabwe nel 2004 mostra che l'87,4% delle ragazze con disabilità ha subito abusi sessuali e, fra di esse, il 52,4% risulta sieropositiva. La situazione è analoga in Namibia e Botswana¹²⁰.

162. La probabilità per una persona con disabilità di trovare lavoro sembra essere inversamente proporzionale al livello di disabilità¹²¹. In Europa, una persona di età compresa fra i 16 e i 64 anni ha il 66% di possibilità di trovare un lavoro; questo tasso scende al 47% per una persona con una leggera disabilità e al 25% per una persona con disabilità grave¹²².

163. Un importante fonte di esclusione o svantaggio per le persone con disabilità è il fatto che esse sono spesso percepite come improduttive, non in

grado di svolgere un lavoro o troppo costose da assumere. Alcune aziende, tuttavia, hanno scoperto che i costi di inserimento non sono necessariamente alti (box 2.11).

164. La discriminazione è particolarmente diffusa al livello dell'assunzione: un'indagine condotta in Francia ha mostrato che meno del 2% delle persone che hanno menzionato la loro disabilità nel proprio curriculum hanno ricevuto una risposta e sono state convocate per un colloquio¹²³.

165. In molti Paesi si è assistito ad un aumento sia in termini assoluti che relativi nel numero di ricorsi riguardanti la discriminazione basata sulla disabilità (box 2.12). Ciò suggerisce che ci sia una maggiore consapevolezza dell'ingiustizia di questa forma di discriminazione, ma può anche essere dovuto al passaggio dell'onere della prova dalla vittima al datore di lavoro, oppure ad una combinazione dei due fattori.

Continua discriminazione e stigmatizzazione delle persone che vivono con HIV/AIDS

166. Attualmente nel mondo circa 40 milioni di persone vivono con l'HIV/AIDS, in confronto ai 37 milioni del 2003. La grande maggioranza (95%) si trova nei Paesi in via di sviluppo, con l'Africa sub-sahariana come regione più colpita, contando soltanto il 10% della popolazione mondiale ma più

118 Si veda "There's room at the top for workers with disabilities: Canadian research shows union membership and gender are key factors", in www.disabilityworld.org/06-08_04/employment/canadianresearch.shtml.

119 Banca Mondiale: "A note on disability issues in the Middle East and North Africa", Human Development Department, giugno 2005.

120 G. Charowa, "Women with disabilities in Zimbabwe experience discrimination", 15 Nov. 2005, in www.disabilityworld.org/12-01_06/zimbabwewomen.shtml.

121 Si veda ILO, "Trade unions and disabilities: Promoting decent work, combating discrimination", *Labour Education* 2004/4, No. 137.

122 Si veda www.csreurope.org/csrinfo/csrdisability/Disabilityandemployment.

123 Observatoire des Discriminations, "Discriminations à l'embauche: de l'envoi du CV à l'entretien", Apr. 2005, Paris, in cergors.univ-paris1.fr/docsatelecharger/Discriminationsenvoientretien.pdf.

Box 2.12.**Il crescente numero di denunce di casi di discriminazione nell'occupazione per motivi di disabilità**

Nel Regno Unito, gli archivi del Servizio dei Tribunali del Lavoro mostrano che l'anno 2004 è stato particolarmente costoso per i datori di lavoro: i risarcimenti di importo maggiore hanno riguardato la discriminazione per motivi di disabilità, con una media totale (£28.889) più che doppia rispetto ai risarcimenti successivi più alti – discriminazione per motivi di razza (£13.720). I tribunali hanno assegnato risarcimenti per oltre £100.000 nel 9% dei casi per disabilità (soltanto nell'1% dei casi per motivi sessuali e lo 0% nei casi per motivi razziali). In Australia, il numero di denunce presentate sulla base della legge sulla Discriminazione per motivi di Disabilità (DDA) di fronte alla Commissione per i Diritti Umani e le Pari Opportunità è sceso fra il 1994-95 e il 1998-99 ed è rimasto stabile da allora. Nel 2002-03, come nella maggior parte degli anni, più di metà del totale delle denunce relative alla DDA (53%) riguardava il settore dell'occupazione. A Hong Kong (Cina) la Commissione per le Pari Opportunità ha registrato un aumento nel numero di denunce legate alla discriminazione durante i primi cinque mesi del 2006. Su 305 denunce (erano 272 nello stesso periodo del 2005), 172 sono state presentate sulla base dell'Ordinanza sulla Discriminazione per Disabilità (+6% in confronto allo stesso periodo dell'anno precedente). Le denunce relative alla disabilità rappresentano, perciò, più del 56% del numero totale di denunce, e sono più numerose di quelle presentate sulla base dell'Ordinanza sulla Discriminazione Sessuale (40%) e dell'Ordinanza sulla Discriminazione basata sullo Stato di Famiglia (4%). Negli Stati Uniti, dal 1992 al 2005, sono state presentate all'EEOC oltre 70.000 denunce, delle quali circa il 19% (220.000) sulla base della Legge sugli Americani con Disabilità (ADA). Nel 2005 le denunce sono state 14.893 (il 19,7% del totale) e hanno portato a indennità per 44,8 milioni di US\$. In termini di azioni legali intraprese dall'EEOC, quelle relative all'ADA rappresentano l'11% (46) del totale di azioni legali del 2005 (417). La percentuale è rimasta relativamente stabile dal 2002.

Fonte: Equal Opportunities Review, by LexisNexis Butterworths, agosto 2005; Prime Minister's Strategy Unit (UK), *Improving the life chances of disabled people*, Final report, gennaio 2005; vedi anche: www.hreoc.gov.au, www.eoc.org.hk and www.eeoc.gov/.

del 60% di tutte le persone che vivono con l'HIV/AIDS. L'epidemia, comunque, si sta diffondendo rapidamente anche in Asia, Europa orientale e Asia centrale¹²⁴. Si diffonde prevalentemente fra i giovani adulti (di età compresa fra i 15 e i 29 anni), in particolare fra le ragazze e le giovani donne.

167. Trentasei milioni di persone nel mondo, ovvero il 90% di coloro che vivono con HIV/AIDS, sono impegnate in qualche tipo di attività economica e la maggior parte di esse si trova nel gruppo di età fra i 15 e i 29 anni – il più produttivo segmento della forza lavoro¹²⁵. Tre milioni di persone in età lavorativa muoiono ogni anno a causa di HIV/AIDS; circa 28 milioni di lavoratori sono mancati fino al 2005 e, se persistono le tendenze attuali, la cifra salirà a 48 e 74 milioni, rispettivamente, nel 2010 e nel 2015¹²⁶.

168. La stigmatizzazione (box 2.13) e la discriminazione sulla base della sieropositività effettiva o

percepita sono fenomeni complessi, difficili da misurare e i dati relativi non sono facilmente interpretabili¹²⁷. In tutto il mondo, l'alta vulnerabilità femminile all'HIV/AIDS è esacerbata da necessità economiche, mancanza di occupazione, tradizioni e limitato accesso a istruzione, formazione e informazione. La stigmatizzazione generalmente colpisce più le donne degli uomini, anche quando esse hanno contratto la malattia dal proprio marito. In uno studio dell'ILO, un'indagine condotta in India fra 292 persone (di cui il 42% donne, con un'età media di 30 anni), è risultato che il 90% delle donne è stato infettato dai mariti. Più donne sono state vittime di discriminazione (74%) rispetto agli uomini (68%)¹²⁸.

169. A causa del loro basso status sociale, le donne sono minacciate da una crescente dipendenza e povertà. La dispersione scolastica delle giovani ragazze è notevolmente aumentata a causa di HIV/AIDS, e

124 United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), "UNAIDS/WHO AIDS epidemic update", Dic. 2005.

125 ILO, *Saving lives, protecting jobs*, International HIV/AIDS Workplace Education Programme, SHARE: Strategic HIV/AIDS Responses by Enterprises, Interim report (Ginevra, 2006), p. viii.

126 ILO, *HIV/AIDS and work in a globalizing world* (Ginevra, 2005), in

127 Si veda UNAIDS, *Protocol for the identification of discrimination against people living with HIV* (Ginevra, 2000), che utilizza una lista di 37 differenti situazioni in dieci aree principali della vita sociale, compresi occupazione, welfare e accesso ai servizi pubblici. Si veda anche HIV/AIDS Survey Indicators Database, co-finanziato da USAID, UNAIDS e UNICEF, in www.measuredhs.com/hivdata/start.cfm.

128 ILO, *Socio-economic impact of HIV/AIDS on people living with HIV/AIDS and their families* (New Delhi, 2003), in www.ilo.org/public/english/region/asro/newdelhi/aids/download/socioec.pdf.

Box 2.13.
“Se hai l’AIDS, le persone ti evitano”

In Sud Africa, il programma Horizons, in collaborazione con la compagnia energetica sud-africana ESKOM e con Development Research Africa, ha lanciato uno studio sulla stigmatizzazione e la discriminazione sul posto di lavoro. I maggiori timori degli intervistati riguardano le relazioni con i colleghi: tre quarti di essi temono l’isolamento sociale, il 50% ha riferito di pettegolezzi, il 18% di abusi verbali. Circa il 90% dei lavoratori intervistati si dice d’accordo con l’affermazione “se hai l’AIDS, le persone ti evitano”. Un quarto dei lavoratori e il 55% delle partner o dei parenti dei lavoratori dice di temere il licenziamento a causa dell’AIDS. In Francia, due terzi delle persone sieropositive (65%) non dice nulla del proprio stato di sieropositività sul posto di lavoro, ed esso viene spesso rivelato da un’altra persona.

Fonti: J. Pulerwitz; J. Greene; E. Esu-Williams; R. Stewart, “Addressing stigma and discrimination in the workplace: The example of ESKOM, South Africa”, Exchange, 2004-2, in www.kit.nl/exchange/html/2004-2_addressing_stigma.asp; e Sida Info Service, *Enquête sur les discriminations à l’encontre des personnes vivant avec le VIH*, 2005, in www.sida-infoservice.org/.

Tabella 2.8. Tipi di legislazione contenenti disposizioni relative all’HIV/AIDS, Paesi selezionati

Legislazione del lavoro	Disposizioni relative alla discriminazione basata su HIV integrate nelle norme esistenti.	Bahama, Romania, Zimbabwe
Legislazione contro la discriminazione e per i diritti umani	Disposizioni sulla prevenzione e repressione di tutte le forme di discriminazione, compresa quella ai danni di persone che vivono con l’HIV/AIDS o “gruppi sfavoriti”	Romania
Leggi sulla disabilità	Protezione delle persone con disabilità; generalmente contengono disposizioni sulla parità di trattamento e sulla non discriminazione e impongono ai datori di lavoro degli accordi ragionevoli in materia di orario, compiti e ambiente di lavoro. Queste leggi possono essere estese alle persone che vivono con l’HIV/AIDS, sebbene la loro estensione possa variare a seconda della definizione di disabilità e della sua interpretazione da parte dei tribunali.	Regno Unito, Stati Uniti
Specifiche leggi in materia di AIDS	Proibizione della discriminazione inserita nei diritti dei lavoratori e nelle opportunità di formazione, promozione e carriera.	Cambogia, Cina, Costa Rica, Mozambico

la mancanza di istruzione alimenta le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro.

170. La discriminazione nell’occupazione rimane una pratica diffusa nel mondo, anche in quei Paesi in cui sono state adottate da anni politiche sull’AIDS, come dimostrano le indagini condotte in Francia negli scorsi cinque anni da Sida Info Service¹²⁹. Un’indagine condotta in Asia¹³⁰ rivela che un intervistato su sei è stato discriminato sul posto di lavoro: si è registrata una percentuale più alta nelle Filippine (21%) che negli altri Paesi (15% in Indonesia, 12% in India e 7% in Thailandia). Nelle Filippine, il 33% dei lavoratori discriminati ha perso il lavoro, il 44% ha subito una modificazione delle mansioni e al 21% è stata negata una promozione.

Un’ampia maggioranza degli intervistati non ha potuto far ricorso ad un’azione legale.

171. Casi di discriminazione sono frequenti nel processo di assunzione, specialmente nel settore militare¹³¹ e in quello sanitario¹³². In quest’ultimo, la discriminazione va al di là della questione dell’esame. Può essere praticata dagli operatori sanitari nei confronti dei colleghi o dei pazienti, oppure dai datori di lavoro nei confronti degli operatori sanitari e assume forme diverse (per esempio, trattamenti ritardati o inappropriati, divulgazione di informazione riservate o comportamento non etico)¹³³. Nel 2005 in Messico, su dieci denunce ricevute dalla Commissione Nazionale per i Diritti Umani da persone che vivono con HIV/AIDS nove riguarda-

129 Un’associazione nazionale per la lotta all’AIDS creata nel 1990 dall’Agenzia Francese contro l’AIDS (AFLS); vedi www.sida-info-service.org.

130 Asia Pacific Network of People living with HIV/AIDS (APN+), “AIDS discrimination in Asia”, 2004, in www.gnppplus.net/regions/files/AIDS-asia.pdf.

131 ILO, HIV/AIDS and work in a globalizing world, op. cit.

132 Sida Info Service, *Enquête sur les discriminations à l’encontre des personnes vivant avec le VIH*, 2005, in www.sida-info-service.org.

133 Si veda ILO/WHO, Joint WHO/ILO Guidelines on health services and HIV/AIDS (Ginevra, ILO, 2005).

vano il settore sanitario. In Francia, un'indagine svolta nel 2005 ha scoperto che il tasso più alto di discriminazione fra gli intervistati riguardava l'assistenza richiesta al settore sanitario (43,7%), seguito dalla discriminazione sul posto di lavoro (33,7%) e da quella incontrata nel momento in cui si erano rivolti al settore bancario e assicurativo (33,6%)¹³⁴.

172. Fino al 2006, 73 Paesi avevano incluso delle disposizioni relative all'HIV/AIDS nella loro legislazione del lavoro o nelle leggi contro la discriminazione¹³⁵ (la tabella 2.8 fornisce alcuni esempi di legislazione e di disposizioni relative all'HIV/AIDS). Tuttavia, anche nei Paesi in cui le persone che vivono con l'HIV/AIDS beneficiano di protezioni legali, la discriminazione continua.

173. Integrare le leggi con misure non legislative come le iniziative sul posto di lavoro è, perciò, essenziale per modificare gli atteggiamenti e i comportamenti dei datori di lavoro e dei colleghi verso coloro che si trovano in uno stato effettivo o percepito di sieropositività. Gli esempi positivi comprendono l'adozione del codice di condotta dell'ILO sull'HIV/AIDS e il mondo del lavoro e la firma di accordi bilaterali nei settori, come l'industria dei trasporti, in cui i lavoratori sono più esposti al contagio (vedi Parte IV, capitolo 1, sezione sulla promozione delle pari opportunità sul posto di lavoro).

¹³⁴ Sida Info Service, op. cit.

¹³⁵ ILO, *The workplace: Gateway to universal access* (Ginevra, 2006), in www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/access.pdf.

3. Manifestazioni emergenti di discriminazione

174. Negli scorsi anni è emerso un certo numero di pratiche, principalmente nel mondo industrializzato, che possono dare origine al trattamento meno favorevole di alcune persone a causa della percezione dei rischi che la loro assunzione o la continuazione del loro impiego potrebbero comportare per il datore di lavoro. Fra queste persone ci sono gli individui geneticamente predisposti a sviluppare determinate malattie, così come le persone che conducono stili di vita giudicati “non sani”. Queste pratiche sono relativamente recenti in confronto a quelle esaminate nelle pagine precedenti, ed il dibattito sulla loro legittimità e legalità è tuttora in corso. Esse sollevano importanti domande circa il punto in cui si trova la linea di confine tra ciò che un datore di lavoro può regolare e la libertà di un lavoratore di condurre la vita che preferisce. Inoltre, data la rapidità con cui si diffondono queste pratiche, è importante sorvegliarle attentamente. Va ricordato che gli sforzi per modificare i punti di vista delle persone a proposito degli stili di vita degli altri devono cominciare nella famiglia, nella scuola e nella comunità.

Discriminazione genetica

175. I rapidi sviluppi della genetica e delle tecnologie collegate hanno reso più semplice ottenere informazioni sullo status genetico di una persona. I test genetici sono stati definiti “l'utilizzo di un test scientifico per ottenere informazioni circa alcuni aspetti dello status genetico di una persona, indicativo dei presenti o futuri problemi di salute”¹³⁶. Lo screening genetico ha importanti implicazioni sul posto di lavoro, poiché i datori di lavoro possono avere un interesse ad escludere o licenziare dei dipendenti il cui status genetico mostri una predisposizione a sviluppare determinate malattie nel futuro. In alcuni rari casi, i datori di lavoro possono

giustificare lo screening genetico dei dipendenti con motivi di sicurezza e di salute, specialmente quando i lavoratori siano esposti al contatto con sostanze pericolose, radioattive o chimiche, e, pertanto, ai conseguenti rischi per la salute.

176. Il test genetico può facilmente portare a un licenziamento ingiustificato o al rifiuto dell'assunzione. Prendere una decisione sull'impiego di una persona sulla base della sua probabilità di sviluppare una determinata malattia, piuttosto che sulla sua attuale capacità di svolgere il lavoro, costituisce discriminazione. Inoltre, il test può indicare che un individuo può essere suscettibile di sviluppare una certa malattia, ma non può dire quando ciò avverrà e quale potrà essere la gravità¹³⁷.

177. La discriminazione genetica sul posto di lavoro è stata provata e contestata da molti tribunali in varie parti del mondo. (box 2.14).

178. Ciò ha spinto molti Paesi ad adottare misure legali. Molti Stati membri dell'Unione Europea hanno introdotto delle norme che proibiscono la discriminazione genetica (Danimarca, Finlandia, Francia e Svezia). Altri hanno proibito o limitato la raccolta di dati genetici dei dipendenti senza il loro esplicito consenso (Austria, Grecia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi)¹³⁸, riconoscendo e garantendo in tal modo il diritto alla privacy delle persone. Negli Stati Uniti, il 17 febbraio 2005 il Senato ha approvato all'unanimità la legge S.306 del 2005 (*Genetic Information Nondiscrimination Act*), che proibisce l'uso improprio delle informazioni genetiche nel campo assicurativo e dell'occupazione¹³⁹.

179. Anche le aziende stanno provvedendo a dei rimedi. L'IBM è la prima grande multinazionale che ha rivisto la sua politica per prevenire l'utilizzo di informazioni genetiche nelle decisioni riguardanti il personale¹⁴⁰ e nella determinazione dei dipendenti aventi diritto a programmi di assistenza sanitaria¹⁴¹.

136 “Ethical aspects of genetic testing in the workplace”, opinione dello European Group on Ethics in Science and New Technologies espressa alla Commissione Europea (28 luglio 2003), in http://ec.europa.eu/european_group_ethics/docs/avis18_en.pdf.

137 National Workrights Institute, “Genetic discrimination in the workplace fact sheet”, in www.workrights.org/issue_genetic/gd_fact_sheet.html.

138 “Ethical aspects of genetic testing in the workplace”, op. cit., par. 1.8, p. 11.

139 H.T. Greely, J.D., “Banning genetic discrimination”, in *New England Journal of Medicine*, No. 353:9, 1 Sett. 2005, in content.nejm.org/cgi/content/full/353/9/865.

140 A. Barrett, “IBM’s smart stance on genetic testing”, in *Business Week* online, 11 Ott. 2005, in www.businessweek.com/technology/content/oct2005/tc20051011_9733_tc024.htm.

141 *USA Today*, “IBM won’t use genetic info for hiring, benefits”, 10 Ott. 2005, in www.usatoday.com/money/industries/technology/2005-10-10-ibm-genetics_x.htm.

Box 2.14.**I tribunali contestano i test genetici come basi legittime per le decisioni riguardanti il personale****Germania: Tribunale Amministrativo di Darmstadt, Assia, 2004**

In Germania, gli insegnanti, come tutti i dipendenti pubblici, devono sottoporsi ad un esame medico prima di ottenere un lavoro permanente. Una giovane insegnante fu esaminata dal medico del lavoro e trovata in perfetta salute. Ma in risposta ad una domanda sull'anamnesi familiare, indicò che il padre aveva sofferto del morbo di Huntington. Rifiutò un test genetico. Le autorità scolastiche le rifiutarono un lavoro permanente come dipendente pubblico sulla base di questo rapporto medico. Da allora l'insegnante ha contestato con successo la decisione presso il Tribunale Amministrativo.

Fonte: D. Schmitz; U. Wiesing, "Just a family medical history?", in *BMJ*, Vol. 332, 4 Feb. 2006, in www.bmj.com.

Stati Uniti: Commissione per le Pari Opportunità nell'Occupazione, 2001

La Commissione per le Pari Opportunità nell'Occupazione degli USA (EEOC) ha sostenuto che la Burlington Northern Santa Fe Railway (BNSF) sottoponeva segretamente i suoi dipendenti ad un test per individuare il marker genetico relativo alla sindrome del tunnel carpale. Il programma di test genetici fu svelato quando uno dei lavoratori a cui era stata diagnosticata la sindrome dovette recarsi dal medico insieme con la moglie per un esame obbligatorio. Sua moglie, che era un'infermiera, divenne sospettosa quando il medico prelevò sette campioni di sangue durante l'esame del polso del lavoratore. Poiché era imminente il rischio del licenziamento, l'EEOC agì rapidamente e chiese un'ingiunzione d'emergenza alla corte federale, sostenendo che i test fossero illegali sulla base della Legge sugli Americani con Disabilità (ADA), dal momento che non erano né legati al lavoro né coerenti con alcuna necessità di lavoro. Condizionare un'azione riguardante l'impiego sulla base dei risultati di tali test avrebbe determinato un'illegale discriminazione basata sulla disabilità. Dopo soli due mesi dalla presentazione del ricorso, EEOC e BNSF raggiunsero un accordo grazie al quale EEOC ottenne tutto quanto aveva richiesto.

Fonte: United States Equal Employment Opportunity Commission, "EEOC settles ADA suit against BNSF for genetic bias", Press Release, 18 Apr. 2001, in www.eeoc.gov/press/4-18-01.html.

Hong Kong, Cina: Corte Distrettuale di Hong Kong, 2000

Tre uomini sono stati risarciti dalla Corte Distrettuale di Hong Kong dei danni subiti dopo che il Governo aveva rifiutato loro un impiego esclusivamente sulla base del fatto che i loro genitori erano affetti da schizofrenia. I tre uomini erano stati respinti o licenziati senza una chiara motivazione. Un'indagine della Commissione Pari Opportunità rivelò il legame con la loro storia familiare e, in tal modo, la discriminazione genetica.

Fonte: R. McKie, "China is thwarted by jobs ruling: Hong Kong judge's decision on gene data hailed as civil rights landmark", in *The Observer*, 1 Ott. 2000, in *Guardian Unlimited*, www.guardian.co.uk.

180. Anche i sindacati sono attivi in questo campo. L'*Australian Council of Trade Unions* (ACTU), in risposta ad una indagine della *Australian Law Reform Commission* e della *Australian Health Ethics Commission* sulla protezione delle informazioni genetiche umane, ha affermato nel 2002 che i datori di lavoro non devono essere autorizzati a raccogliere informazioni genetiche su nessun dipendente¹⁴². Criticando i datori di lavoro per la raccolta impropria di dati genetici, la Commissione ha dichiarato che prenderà in considerazione la possibilità di per-

mettere l'utilizzo di test genetici, dove siano ragionevoli e rilevanti, e condotti in modo da bilanciare gli interessi dei datori di lavoro, dei dipendenti e del pubblico in senso ampio.

181 Mentre è ancora aperto il dibattito sull'esistenza o meno di circostanze o motivazioni oggettive che giustifichino l'esclusione o il trattamento meno favorevole di un individuo a causa del suo patrimonio genetico, qualsiasi trattamento differenziale di tale tipo deve essere oggettivo, ragionevole, appropriato e proporzionato.

¹⁴² Australian Council of Trade Unions (ACTU), *ACTU response to the Australian Law Reform Commission and Australian Health Ethics Commission inquiry into protection of human genetic information*, Discussion Paper 66, Dic. 2002, in www.actu.asn.au/Images/Dynamic/oldsite/public/papers/genetic4/genetic4.doc.

Discriminazione basata sullo stile di vita

182. Lo stile di vita e, più specificatamente, il fatto che un individuo conduca una vita “sana”, sta diventando un requisito per ottenere o mantenere un lavoro. Essere sovrappeso oppure essere un fumatore o soffrire di ipertensione può costituire uno svantaggio occupazionale in molti Paesi industrializzati. Ogni stile di vita, compresa la guida di auto potenti, ha delle potenziali conseguenze sulla salute; si tratta, quindi, di tracciare una linea di confine tra ciò che un datore di lavoro può regolare e la libertà di un lavoratore di condurre la vita che preferisce.

183. Le prassi sfavorevoli ai fumatori sono relativamente facili da quantificare perché alcune imprese hanno adottato una politica aziendale ufficiale per proibire il fumo. Negli Stati Uniti, per esempio, alcune imprese non assumono fumatori o penalizzano gli ex-fumatori obbligandoli a pagare premi maggiori per l'assicurazione sulla salute¹⁴³. L'interesse delle aziende per lo stile di vita dei dipendenti è in parte legato al loro desiderio di evitare, per le assicurazioni sulla salute, costi aggiuntivi associati ad abitudini non salutari, specialmente nei Paesi in cui i datori di lavoro sono responsabili in tutto o in parte delle assicurazioni sulla salute dei loro dipendenti. Negli USA, undici Stati consentono differenziali assicurativi fra fumatori e non fumatori nella determinazione dei premi da corrispondere¹⁴⁴. D'altra parte, in risposta alle politiche aziendali contro il fumo, circa 30 Stati degli USA hanno adottato leggi che proibiscono la discriminazione basata sullo stile di vita ai danni dei fumatori, sebbene esse assicurino livelli diversi di protezione¹⁴⁵. Le politiche aziendali generalmente non comprendono disposizioni

che penalizzano espressamente le persone che sono sovrappeso o che presentano alti livelli di colesterolo, ma ci sono prove che indicano che i trattamenti avversi nei loro confronti non sono infrequenti¹⁴⁶.

184. Negli ultimi anni, il trattamento sfavorevole ai danni dei fumatori si è diffuso in altre parti del mondo. Il 1 dicembre 2005 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO) ha annunciato che non assumerà più fumatori o altri consumatori di tabacco che non acconsentano a smettere di fumare¹⁴⁷. La Commissione per i Diritti Umani e il Dipartimento del Lavoro della Nuova Zelanda hanno dichiarato nell'agosto 2006 che il rifiuto di assumere fumatori non era illegale, in quanto né la Legge nazionale sui Diritti Umani né la Legge sulle Relazioni nell'Occupazione annoverano il fumo fra le cause illegali di discriminazione.

185. Questi fatti hanno animato un vivace dibattito, anche all'interno della comunità favorevole alla limitazione dell'uso del tabacco: alcuni li hanno ritenuti misure draconiane, che potrebbero essere controproducenti per l'agenda anti-fumo, mentre altri li hanno considerati un nuovo passo avanti verso l'eliminazione dell'uso del tabacco¹⁴⁸. In Europa, i sindacati, fra cui la *European Trade Union Confederation* (ETUC) e la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), hanno espresso la preoccupazione che la tolleranza della discriminazione contro i fumatori possa aprire la strada ad altre forme di discriminazione¹⁴⁹.

186. Le politiche sanitarie pubbliche di riduzione del consumo di tabacco o dei livelli di colesterolo oppure di obesità sono tutte legittime e desiderabili. Le iniziative sul posto di lavoro, come i programmi occupazionali sulla salute e la sicurezza (OSH)¹⁵⁰ e

143 U. Furi-Perry, “Butting in: Employers penalize smokers and overweight workers”, 8 Nov. 2004, in www.lawcrossing.com/article/index.php?id=416.

144 Aon Consulting, “No-smoking policies must contend with state laws protecting smokers”, in Forum, Ott. 2005, in www.aon.com/about/publications/pdf/issues/october_05_no_smoking_policies.pdf.

145 Si veda R. Dotinga, “Can boss insist on healthy habits?”, in *Christian Science Monitor*, 11 gennaio 2006, in www.csmonitor.com/2006/0111/p15s01-ussc.html.

146 Si veda American Civil Liberties Union, “Lifestyle discrimination in the workplace: Your right to privacy under attack”, 31 Dic. 1998, in www.aclu.org/workplacerrights/gen/13384res19981231.html.

147 Si veda WHO, “WHO policy on non-recruitment of smokers”, in www.who.int/employment/recruitment/en/ e “Frequently asked questions”, Nov. 2005, in www.who.int/employment/FAQs_smoking_English.pdf.

148 Si veda K. Slama, “Schisms in the tobacco control movement”, in *International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*, Vol. 10, N. 4 e 5, Apr. and Mag. 2006. Si veda anche Le Temps, “L'OMS est déterminée à ne plus recruter de fumeurs : Pour l'exemple”, 1 Dic. 2005.

149 EUbusiness.com, “EU Commission's anti-smoking stand sparks cloud of complaints”, 7 Ago. 2006, in www.eubusiness.com/Employment/060807154817.ef7kady; si veda anche P. Pearson, “Smokers, the new deviants”, 20 Ago. 2006, in www.smokersclubinc.com/modules.php?name=News&file=article&sid=3548.

150 Si veda ILO Programme on Safety and Health at Work and the Environment (SafeWork), in www.ilo.org/public/english/protection/safework/tobacco/index.htm. Sulla legislazione, C. Håkansta, *Workplace smoking – Working paper: A review of national and local practical and regulatory measures*, ILO/SafeWork (Ginevra, ILO, 2004).

programmi per smettere di fumare¹⁵¹, sviluppate consultando i dipendenti e fornendo adeguata assistenza ai fumatori, rispettando allo stesso tempo i diritti dei non fumatori, possono efficacemente contribuire al raggiungimento di quegli obiettivi.

187. Un aspetto chiave del principio della non discriminazione e della parità nel lavoro è che tutte le decisioni sull'occupazione debbano essere basate sulla capacità di una persona di svolgere un lavoro. Se è provato che l'obesità o il fumo, anche oltre l'orario di lavoro e fuori del luogo di lavoro, danneggiano lo

svolgimento dei compiti lavorativi, allora è legittimo non assumere una persona sovrappeso o un fumatore. Allo stesso modo, l'obesità o il fumo potrebbero costituire un valido motivo per un licenziamento se fossero dannosi per i colleghi o le altre persone con cui la persona obesa o fumatrice può interagire nel suo lavoro quotidiano. Altrimenti, negare un lavoro o licenziare persone qualificate solamente sulla base della loro obesità o perché fumano dopo l'orario di lavoro costituirebbe una discriminazione e un'indebita intrusione nelle loro vite private.

151 Negli Stati Uniti, un'indagine condotta da Deloitte & Touche ha scoperto che poco più del 50% dei datori di lavoro offre programmi per smettere di fumare, mentre il National Business Group on Health ha riscontrato che solo il 24% dei datori di lavoro copre i costi sanitari associati al trattamento dell'uso di tabacco. Delle 365 grandi aziende esaminate nel 2005, il 56% offre programmi per smettere di fumare. Si veda M. Hill, "Employer initiatives to stop smoking", in *Journal of Employee Assistance*, Vol. 36, N. 2, secondo quadrimestre, 2006.



PARTE III

Istituzioni e politiche: Tendenze, impatto e sfide

188. Allo Stato compete la responsabilità principale di assicurare la parità sul posto di lavoro, ma gli attori e le istituzioni non statali, quali le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro o la contrattazione collettiva, rivestono un ruolo altrettanto cruciale. Di fronte alla ristrutturazione economica e alla competizione globale, i problemi della disuguaglianza sul posto di lavoro devono essere affrontati a livello nazionale e sovranazionale, in quanto i luoghi di lavoro sono sempre più toccati dagli sviluppi dei mercati globali¹⁵². Se da un lato gli Stati e le politiche e gli attori nazionali rimangono centrali nel processo di costruzione della parità sul posto di lavoro, dall'altro sono necessari anche gli sforzi a livello internazionale e globale.

189. Questa parte esamina l'estensione e l'impatto delle recenti tendenze legali, istituzionali e politiche a livello nazionale e internazionale, con l'intenzione di identificare le migliori prassi che hanno contribuito ad un cambiamento positivo.

190. Il capitolo 1 comincia concentrandosi sull'azione dello Stato a livello nazionale, principalmente nei Paesi industrializzati e in quelli a medio reddito: il numero e l'estensione delle iniziative di promozione della parità è maggiore in questi Paesi che nei Paesi a basso reddito, così come i dati disponibili.

191. Il capitolo continua con l'esplorazione del potenziale e delle sfide per il raggiungimento della parità sul posto di lavoro insiti nei recenti sviluppi delle politiche internazionali di investimento e prestito, così come delle politiche commerciali e dei più vasti processi di integrazione economica.

192. Il capitolo 2 esamina i più recenti sviluppi in relazione alla non discriminazione e alla parità all'interno dei processi di contrattazione collettiva, nonché le iniziative promosse in questo campo dalle parti sociali. Si conclude con una valutazione del contributo che la responsabilità sociale d'impresa (CSR) può dare al raggiungimento degli obiettivi di parità.

¹⁵² Si veda ILO, *Changing patterns in the world of work*, Rapporto del Direttore Generale, Rapporto I(C), Conferenza Internazionale del Lavoro, 95a Sessione, Ginevra, 2006.

1. Tendenze nelle risposte istituzionali e politiche a partire dal 2003

Discriminazione e riforme legislative: Tendenze generali

193. Vi è una crescente tendenza mondiale ad assicurare che i quattro gruppi di principi e diritti fondamentali in materia di lavoro, comprese la non discriminazione e l'uguaglianza, siano incorporati nel diritto del lavoro. Questa tendenza è emersa chiaramente negli ultimi cinque anni in molti Paesi impegnati in un processo di riforma del diritto del lavoro, fra i quali anche alcuni Paesi di recente indipendenza come Timor Orientale.

194. Vi è un'altra esplicita tendenza al riconoscimento globale della necessità di specifiche disposizioni legali sulle questioni della non discriminazione e dell'uguaglianza sul posto di lavoro. Questo generale consenso può essere considerato uno dei principali risultati della Quarta Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sulle Donne che si è tenuta a Pechino nel 1995.

195. Le disposizioni sulla non discriminazione e l'uguaglianza, in particolare nel mondo industrializzato, vengono sempre più frequentemente adottate o consolidate sotto forma di testi che comprendono differenti cause di discriminazione (Direttive dell'UE, Australia e Regno Unito). Questo approccio, che sta acquistando terreno anche nel sistema delle Nazioni Unite, specialmente nel campo dei diritti umani, si basa sul riconoscimento del fatto che alcuni individui possono andare incontro a discriminazioni dovute a più di una causa. Esso cerca di assicurare un sostegno più completo alle vittime di discriminazione, indipendentemente dalla causa, ed è coerente con la tendenza a istituire degli specifici organi "ombrello", cioè che riconoscono più cause (vedi la sezione seguente).

196. Nello stesso tempo, tuttavia, in certe circostanze può essere preferibile adottare una legislazione speciale che si concentra su uno specifico problema, e ciò può risultare più facile che emendare una legge esistente. Una legge specifica può an-

che riflettere un forte impegno politico a risolvere problemi di cruciale importanza: questo è il tipico caso di molti Paesi africani che hanno adottato una legislazione concernente la discriminazione basata su HIV/AIDS¹⁵³. Ci si può attendere nei prossimi anni un aumento delle leggi specifiche che proibiscono la discriminazione basata sulla disabilità, come risultato dell'adozione, nel dicembre 2006, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. I diritti nell'occupazione e sul posto di lavoro figurano in modo preminente in questo nuovo strumento, che in tal modo riconosce l'importanza delle opportunità di lavoro dignitoso per le persone con disabilità, non in quanto elementi di politiche di welfare, ma in quanto questione di diritti umani e inclusione sociale.

197. Un altro interessante sviluppo si è avuto con la maggiore enfasi sulle sanzioni. Ciò si è riflesso nella punizione della discriminazione come illecito penale, oppure civile o amministrativo, a seconda della causa e del Paese interessati. Trattare la discriminazione da questa prospettiva risponde all'esigenza di assicurare alle vittime di discriminazione una più pronta ed efficace protezione nelle loro vite quotidiane.

198. La protezione dalla discriminazione è stata rafforzata anche attraverso la proibizione della discriminazione indiretta e lo spostamento dell'onere della prova, che diventa a carico della persona o dell'impresa accusata di discriminazione una volta che è stato aperto un procedimento per una discriminazione che sembra fondata. Sotto l'impulso delle Direttive UE sopra menzionate (Introduzione e Parte II, capitolo 2)¹⁵⁴ le leggi nazionali degli Stati membri hanno ampliato il numero di motivazioni per le quali l'onere della prova è a carico del datore di lavoro, e hanno proibito la discriminazione diretta e indiretta, così come le molestie e le istruzioni discriminatorie impartite ad altri, entrambe equiparate alla discriminazione. Le Direttive UE richiedono, inoltre, la protezione dal-

¹⁵³ Si veda J. Hodges, *Guidelines on addressing HIV/AIDS in the workplace through employment and labour law*, in Focus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration (IFP/DIALOGUE) Paper No. 3 (Ginevra, ILO, 2004).

¹⁵⁴ Direttiva del Consiglio 2000/43/EC del 29 giugno 2000 che realizza il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dall'origine razziale o etnica e la Direttiva del Consiglio 2000/78/EC del 27 Nov. 2000 che istituisce un quadro generale per la parità di trattamento nell'impiego e nell'occupazione.

la persecuzione quale condizione indispensabile per assicurare agli individui la possibilità di far valere i propri diritti. Vengono permesse anche misure di azione positiva in modo da garantire in pratica la piena parità ai gruppi protetti. La posizione nei confronti dell'azione positiva, tuttavia, varia considerevolmente fra gli Stati membri: è ammessa nei Paesi Bassi soltanto quando sia provata la discriminazione strutturale per motivi di sesso, razza e disabilità e in Slovacchia la Corte Costituzionale l'ha ritenuta incostituzionale¹⁵⁵.

199. Un'altra tendenza riconoscibile, menzionata nella Parte II di questo Rapporto, è stata l'inclusione in una gamma di testi legislativi di disposizioni che proibiscono la discriminazione sul posto di lavoro per motivi di età, orientamento sessuale o genetici. Questo orientamento è più comune nel mondo industrializzato, e la protezione assicurata non è omogenea, poiché non copre necessariamente tutti gli aspetti dell'occupazione.

200. Per quanto riguarda la discriminazione sessuale, si sono registrati nelle varie regioni considerevoli progressi nell'estensione della protezione accordata dalla legge. Di particolare interesse sono le leggi che si concentrano su quei settori in cui le donne sono state tradizionalmente discriminate. L'Austria, per esempio, garantisce pari opportunità per le donne nei settori forestale e agricolo. Cipro ha adottato leggi che incoraggiano i contratti a lungo termine per le donne oppure che proteggono i diritti delle persone che lavorano con contratti a breve termine, i quali sono particolarmente diffusi fra le donne. Il Perù ha rimosso il divieto di accesso alle forze militari e di polizia per le donne, e la Tanzania e il Burkina Faso hanno sviluppato disposizioni per prevenire l'esclusione delle donne dagli incarichi governativi.

201. Un altro sviluppo positivo consiste nella crescente attenzione rivolta alle molestie sessuali, che sono una forma di discriminazione sessuale¹⁵⁶. Alcuni Paesi hanno adottato leggi che affrontano esclusivamente questo problema (Belize, Costa Rica, Israele, Filippine e Uganda), mentre altri prevedono delle linee di condotta all'interno di altre branche legislative, come il diritto penale, civile o del

lavoro. In Cile, per esempio, recenti emendamenti al Codice del Lavoro definiscono e puniscono le molestie sessuali come contrarie alla dignità umana e impongono ai datori di lavoro di includere disposizioni in materia nei regolamenti aziendali, assicurando, inoltre, una regolare sorveglianza da parte della direzione, dei delegati dei lavoratori e di commissioni bilaterali¹⁵⁷. In Giappone, la revisione della Legge sulle Pari Opportunità nell'Occupazione, ridotta il 1 aprile 2007, stabilisce che sia gli uomini che le donne siano protetti dalle molestie sessuali, e impone ai datori di lavoro di prendere le necessarie misure relative al posto di lavoro. Le aziende che violano queste disposizioni saranno pubblicamente denunciate, con effetti negativi sulla loro immagine.

202. Sul fronte della parità retributiva, Finlandia, Francia e Spagna hanno adottato, nel 2005 e 2006, leggi proattive che impongono ai datori di lavoro non soltanto di astenersi dalla discriminazione su base sessuale nella remunerazione, ma anche di adottare misure per promuovere le pari opportunità di retribuzione, per esempio attraverso indagini sulla parità retributiva e metodi di valutazione del lavoro, e di correggere qualsiasi differenziale di retribuzione dovuto a discriminazione. L'esperienza dimostra che le leggi proattive sono particolarmente efficaci nel rivelare e affrontare i problemi di discriminazione sessuale nella remunerazione, in particolare perché contribuiscono a superare la reticenza dei datori di lavoro rispetto alle informazioni relative ai salari.

203. Nonostante questi incoraggianti sviluppi, i problemi persistono. Alcuni Paesi, per esempio, continuano a non proibire la discriminazione sessuale in tutti gli aspetti dell'occupazione (Corea del Sud, Sudan e Viet Nam); altri mantengono misure protettive con potenziali effetti discriminatori (Indonesia, Mongolia e Yemen); altri ancora applicano le disposizioni sulla parità di remunerazione soltanto ai salari minimi o ordinari oppure soltanto ad alcune indennità (Kirghizistan, Pakistan, Slovacchia e Thailandia), o mantengono differenze basate sul sesso nel pagamento di indennità addizionali, comprese quelle familiari (Senegal e Trinidad e Tobago).

155 Commissione della Comunità Europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The application of Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin* (Brussels, 30 Ott. 2006), COM(2006) 643 final, p. 8.

156 Nelle sue osservazioni generali concernenti la Convenzione n.111 (2003), il Comitato degli Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni (CEACR) definisce molestie sessuali come comportamenti sessuali o basati sul sesso che risultano sgraditi o offensivi per i destinatari.

157 Legge n. 20,005 dell'8 Marzo 2005 che definisce e punisce le molestie sessuali.

Tabella 3.1. Pro e contro delle istituzioni per l'uguaglianza che si occupano di più di una causa di discriminazione

Vantaggi	Svantaggi/sfide
Affrontano discriminazioni multiple, in quanto alcune persone possono subire più di un tipo di discriminazione Trasferimento di conoscenze dalle aree in cui le leggi e le politiche sono più sviluppate, per esempio sesso e razza, a quelle più "nuove", come l'orientamento sessuale Sostegno più coerente alle vittime di discriminazione, indipendentemente dalla causa Consulenza e sostegno più coerenti ed efficaci a favore di datori di lavoro, sindacati e legislatori Uso più efficace delle risorse, per esempio operatori di sostegno, dei costi di ufficio, ecc.	Possibile smarrimento del focus su una particolare causa e difficoltà a conciliare la preoccupazione generale su non discriminazione e parità con l'esigenza di affrontare le specificità di ogni causa di discriminazione Possibili diversi livelli di protezione a seconda delle cause di discriminazione interessate Possibili potenziali difficoltà nel lavorare con un numero maggiore di comunità e gruppi discriminati Possibili limitazioni finanziarie e di personale, specialmente nel caso di fusione di organi esistenti

Fonti: F. Palmer, "Specialized national institutions to combat discrimination in Europe", background paper preparato per questo Rapporto Globale; J. Niessen; J. Cormack, "Organismi specializzati istituiti a livello nazionale in seguito all'adozione delle direttive antidiscriminatorie comunitarie", in S. Fabeni; M.G. Toniollo (a cura di): *La discriminazione fondata sull'orientamento sessuale: L'attuazione della direttiva 2000/78/CE e la nuova disciplina per la protezione dei diritti delle persone omosessuali sul posto di lavoro* (Roma, Ediesse, 2005), p. 280.

204. Le riforme del diritto del lavoro possono avere l'effetto di ridurre la protezione di gruppi che sono già esposti alla discriminazione. Un esempio illuminante è l'esperienza dei Paesi che hanno adottato leggi che prevedono costi di licenziamento più bassi per gruppi come i giovani lavoratori, con lo scopo di ridurre la loro disoccupazione, e che, però, non hanno avuto i risultati sperati (vedi sezione sulla discriminazione per motivi di età nella Parte II, capitolo 2). Al contrario, una legge sulla esternalizzazione, adottata in Cile nel 2006, ha emendato il Codice del Lavoro per garantire ai lavoratori esternalizzati la parità di trattamento rispetto ai lavoratori regolari, anche in relazione alla protezione della maternità¹⁵⁸.

La nascita di istituzioni specializzate in discriminazione e uguaglianza

205. Il panorama istituzionale concernente le questioni di discriminazione e uguaglianza è stato contrassegnato dalla nascita o dalla riorganizzazione di organi nazionali specializzati. Questi possono essere investiti di una varietà di poteri, che vanno dall'assistenza legale degli individui alla formulazione di proposte per riformare le leggi esistenti, alla consulenza fornita alle parti sociali per dare efficacia pratica all'uguaglianza, oppure alla progettazione e supervisione dell'attuazione dei piani di azione nazionali. Queste

istituzioni possono essere distinte dai governi oppure costituite al loro interno oppure all'interno degli esistenti organi governativi e operare a diversi livelli del governo. Essi riflettono il passaggio da un più ristretto approccio alla discriminazione ad uno basato sulla parità di trattamento e opportunità nel lavoro, con un'enfasi sui risultati e sull'azione proattiva.

206. A partire del 2000, sotto l'impulso della Direttiva UE sull'uguaglianza razziale, che impone agli Stati Membri di designare un organo nazionale per affrontare la discriminazione per motivi di origine razziale o etnica¹⁵⁹, 19 Paesi europei su 25 hanno esteso il mandato delle istituzioni esistenti in modo da comprendere l'origine razziale o etnica (per esempio, Austria, Lituania e Paesi Bassi) oppure istituito nuovi organismi che coprono tutti i tipi di discriminazione proibiti dalle leggi nazionali e dalle Direttive UE (per esempio Francia e Ungheria) o che si concentrano sulla discriminazione razziale o etnica (per esempio Italia e Spagna).

207. In Europa ci sono più istituzioni che si occupano di molteplici forme di discriminazione, oltre a quelle razziali o sessuali, che organi che si concentrano su una singola causa. Questo riflette l'impegno verso l'eliminazione della discriminazione al di là di quanto richiesto dalle leggi dell'Unione Europea e il riconoscimento che tutte le vittime di discriminazione hanno un uguale diritto alla protezione¹⁶⁰. Ma la loro istituzione è stata accompagnata

¹⁵⁸ Legge n. 20,123 del 16 Ottobre 2006 che disciplina il lavoro secondo accordi di esternalizzazione, il funzionamento dei fornitori di servizio temporaneo e i contratti di servizi temporanei.

¹⁵⁹ Direttiva del Consiglio 2000/43/EC, op. cit., articolo 13.

¹⁶⁰ J. Niessen; J. Cormack, "Organismi specializzati istituiti a livello nazionale in seguito all'adozione delle direttive antidiscriminatorie comunitarie", in S. Fabeni and M.G. Toniollo (a cura di): *La discriminazione fondata sull'orientamento sessuale: L'attuazione della direttiva 2000/78/CE e la nuova disciplina per la protezione dei diritti delle persone omosessuali sul posto di lavoro* (Roma, Ediesse, 2005), p. 280.

Box 3.1.**Risultati in America Latina della Conferenza Mondiale contro il Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e la Relativa Intolleranza del 2001 (Durban)**

Una Conferenza Regionale delle Americhe, organizzata da Brasile e Cile, si è tenuta a Brasilia nel luglio 2006 sui progressi fatti e sulle sfide rimanenti a proposito dell'effettiva realizzazione della Dichiarazione e del Programma di Azione contro il Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e la Relativa Intolleranza di Durban. Il documento finale della Conferenza conteneva le seguenti conclusioni:

- Riconoscimento del ruolo positivo svolto dalle istituzioni nazionali nella lotta al razzismo;
- La necessità di sistemi nazionali di monitoraggio e la creazione di indicatori per misurare l'impatto di politiche e programmi nazionali;
- Lo sviluppo di programmi di formazione sui diritti umani, specialmente nel settore dell'amministrazione della giustizia;
- La necessità di politiche di azione positiva;
- Il richiamo ai governi per la determinazione di dati statistici disaggregati per razza, sesso e distribuzione geografica e di indicatori socio-economici.

Fonte: Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Global efforts for the total elimination of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and the comprehensive implementation of and follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action*, Report of the Secretary General, doc. A/61/337, 12 Set. 2006, par. 57 e 59.

da un vivace dibattito su vantaggi e svantaggi delle istituzioni che trattano una sola causa di discriminazione in confronto a quelle che coprono molteplici motivi (tabella 3.1).

208. I 25 Stati Membri dell'Unione Europea hanno esperienze molto differenti nel trattare la discriminazione razziale o etnica, e, come notato in precedenza, mostrano diversi approcci al percorso verso la parità razziale o etnica. L'armonizzazione delle nozioni e delle strategie per promuovere la parità razziale e etnica è perciò importante in una Europa allargata. La Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI), un organo indipendente di monitoraggio dei diritti umani istituito dal primo Summit dei Capi di Stato e di Governo degli Stati Membri del Consiglio d'Europa, tenutosi a Vienna nel 1993, cerca di contribuire al raggiungimento di questo obiettivo con un forum che permette di scambiare le buone prassi relative a questioni chiave come la raccolta di dati etnici, l'applicazione delle leggi nazionali contro la discriminazione razziale, e la mediazione e altre forme di soluzione dei conflitti¹⁶¹.

209. In America Latina, dopo una lunga storia di negazione¹⁶², grazie alla mobilitazione della società civile e al sostegno dei governi, le disuguaglianze razziali e etniche figurano in modo preminente nel-

le agende pubbliche di molti Paesi, come il Brasile (box 3.1). Nel Marzo 2003, per la prima volta nella storia del Paese, il Governo ha creato il Segretariato Speciale per le Politiche di Promozione della Parità Razziale (SEPPIR) con rango ministeriale.

210. Nei Paesi in via di sviluppo le istituzioni che si occupano di una sola causa di discriminazione sembrano essere più diffuse degli organi che affrontano molteplici cause. Ci sono, tuttavia, alcune interessanti eccezioni, come la Commissione per le Pari Opportunità di Hong Kong, Cina, e il Consiglio Nazionale per la Prevenzione della Discriminazione (CONAPRED) in Messico (box 3.2):

211. Istituita nel 1996, la Commissione per le Pari Opportunità di Hong Kong, Cina, lavora contro la discriminazione basata su motivi di sesso, stato civile, gravidanza, disabilità e status familiare. È dotata di poteri investigativi e di conciliazione; pubblica codici di condotta e linee guida sulle pari opportunità; produce ricerche sulla discriminazione, e costruisce partnership con imprese e organizzazioni, sia governative che non. Uno dei principali successi della Commissione è consistito nella riforma del sistema di Distribuzione dei Posti nella Scuola Secondaria (SSPA), che per un quarto di secolo aveva portato ad un sistematico abbassamento dei voti migliori delle ragazze e all'innalzamento dei

161 European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *Examples of good practices: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level* (Strasbourg, Consiglio d'Europa, gennaio 2006).

162 A.E. Dulitzky, "A region in denial: Racial discrimination and racism in Latin America", in A. Dzidzienyo e S. Oboler (a cura di): *Neither enemies nor friends: Latinos, Blacks, Afro-Latinos* (Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005).

Box 3.2.**Messico: Consiglio Nazionale per la Prevenzione della Discriminazione (CONAPRED)**

Il CONAPRED è stato istituito nel 2003 dalla Legge Federale per la prevenzione e l'eliminazione della discriminazione, che proibisce la discriminazione basata su sesso, origine etnica, condizioni di salute, età, disabilità, status economico e sociale, gravidanza, lingua, opinione, stato civile, orientamento sessuale, nazionalità o religione. Il CONAPRED fa affidamento su una gamma di strategie che mirano a porre fine alla discriminazione in Messico. Sviluppa progetti e programmi per combattere la discriminazione nell'occupazione così come nelle altre sfere; propone rilevanti riforme legislative; lancia campagne di sensibilizzazione; intraprende studi per documentare l'incidenza e le manifestazioni delle diverse forme di discriminazione; investiga sulle presunte pratiche discriminatorie denunciate da individui o dalle autorità federali; applica misure amministrative prescritte dalla Legge Federale e verifica l'adozione delle misure preventive e correttive da parte di organizzazioni pubbliche e private. Il CONAPRED ha lanciato programmi distinti per le persone con disabilità e per quelle con un orientamento sessuale diverso dall'eterosessualità. Il CONAPRED sta attualmente sviluppando un gruppo di indicatori per misurare l'estensione della discriminazione e l'influenza delle politiche pubbliche con lo scopo di promuovere il mainstreaming delle questioni della discriminazione e dell'uguaglianza. Nel maggio 2006, è stata lanciata, sotto gli auspici del CONAPRED, la prima politica pubblica per combattere la discriminazione.

Fonti: A. Becerra Gelover, *Fighting discrimination in Mexico: The case of the National Council for the Prevention of Discrimination*, paper preparato per questo Rapporto Globale, Maggio 2006; sito web del CONAPRED, www.conapred.org.mx.

voti migliori dei ragazzi, e a quote basate sul genere che limitavano arbitrariamente l'accesso delle ragazze alle scuole migliori¹⁶³.

La sfida dell'applicazione delle leggi

Tribunali del lavoro

212. Anche quando esistono istituzioni specializzate nelle aree dei diritti umani e dell'uguaglianza, i tribunali e l'amministrazione del lavoro spesso condividono la responsabilità della supervisione e dell'applicazione delle leggi contro la discriminazione. Le corti ascoltano e decidono in merito ai casi individuali, stabiliscono se la discriminazione è avvenuta, e determinano le conseguenze legali, attraverso una decisione che è vincolante per le parti in causa. I procedimenti legali rendono giustizia alle vittime attraverso i rimedi messi a disposizione dalla legge, quali la cessazione della discriminazione e il pagamento di una compensazione per i danni subiti. I tribunali, inoltre, liberano gli imputati da accuse infondate. La giurisprudenza dei tribunali di livello superiore sull'uguaglianza ha generato un rafforzamento e uno sviluppo della legislazione¹⁶⁴.

213. In molti Paesi le vittime di discriminazione nell'occupazione non beneficiano ancora pienamente della possibilità di ottenere soddisfazione in tribunale, come dimostrato dal ridotto numero di casi portati di fronte ai tribunali ordinari del lavoro. Le vittime di discriminazione, che spesso appartengono a gruppi socialmente ed economicamente svantaggiati, possono non percepire l'azione legale come un mezzo per superare l'ingiustizia, o possono non intraprendere azioni legali per paura di rappresaglie oppure perché ritengono di avere poche possibilità di vincere la causa. In alcuni casi, l'incompatibilità fra sistemi giudiziari positivi e consuetudinari, specialmente dove i primi mancano di legittimazione e la loro diffusione non sia politicamente sostenuta, e i sistemi consuetudinari costituiscano la forma prevalente di regolazione e risoluzione delle dispute, può rafforzare la discriminazione ai danni dei gruppi marginali. Allo stesso tempo, le leggi consuetudinarie possono legittimare e rafforzare certe disuguaglianze, specialmente quelle che derivano da discriminazioni di genere, dalla negazione dei diritti delle donne alla terra o ad altri beni, oppure quelli che rafforzano le strutture di potere a base etnica. Un passo nella giusta direzione è stato compiuto da Paesi come il Sud Africa, dove ci

¹⁶³ Commissione Pari Opportunità: *Annual Report* 02/03 (Hong Kong, China), p. 4.

¹⁶⁴ Per esempio, le regole dell'UE prevedono il passaggio dell'onere della prova al convenuto, dopo che la Corte Europea di Giustizia ha sostenuto che le regole sull'onere della prova devono essere adattate quando c'è un caso di discriminazione che appare fondato: Consiglio Direttivo 97/80/EC del 15 dicembre 1997 sull'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso, *Official Journal of the European Communities*, L 014, 20 gennaio 1998, pp. 6-8.

Box 3.3**Ungheria: La Rete di Servizi di Assistenza contro la Discriminazione dei Rom**

La Rete è un'iniziativa congiunta dei ministeri responsabili della Giustizia, degli Affari Rom e delle Pari Opportunità, dell'Ufficio delle Minoranze Nazionali e Etniche e dell'Auto-Governo Nazionale dei Rom. Lo scopo della Rete consiste nel fornire assistenza legale gratuita ai Rom. Nel 2005 la Rete era formata da 30 avvocati. Fra il 1 maggio 2003 e il 31 maggio 2005, la Rete ha trattato 256 casi di discriminazione nel lavoro. In questi casi, l'obiettivo primario era eliminare le misure o le situazioni discriminatorie e comprendeva la reintegrazione nel lavoro. Le azioni legali e i procedimenti amministrativi di fronte agli organi competenti erano intrapresi soltanto come ultima risorsa nei casi che non potevano essere risolti in altro modo. Gli avvocati della Rete preparano dei rapporti mensili sulle loro attività, che vengono in seguito analizzati dalle strutture di governo della Rete.

Fonte: Rapporto del 2005 fornito dal Governo dell'Ungheria secondo quanto disposto dall'articolo 22 della Costituzione dell'ILO nel rispetto della Convenzione n. 111.

si è sforzati di integrare la legge consuetudinaria nelle riforme costituzionali affrontando le possibili incompatibilità fra i diritti fondamentali, sanciti dalla legge positiva, con i diritti consuetudinari¹⁶⁵.

214. La mancanza di una assistenza legale accessibile e di appropriate regole procedurali gioca un ruolo nella restrizione dell'accesso alla giustizia per i membri di gruppi soggetti a discriminazione. "My rights", un programma televisivo che utilizza finti processi per rappresentare le reali dispute che si svolgono nei tribunali in Armenia, ha fatto crescere fra gli armeni la comprensione dei propri diritti e delle procedure di compensazione, e ridotto la diffusa sfiducia verso i tribunali¹⁶⁶. Altre esperienze innovative includono la Rete di Servizi di Assistenza contro la Discriminazione dei Rom in Ungheria (box 3.3).

215. In un certo numero di giurisdizioni i tribunali possono contare sulle norme internazionali del lavoro come fonte di diritto¹⁶⁷. Le attività di formazione dell'ILO per giudici e avvocati in materia di standard internazionali del lavoro sono state recepite positivamente e hanno dato buoni risultati, con i partecipanti che hanno cominciato ad utilizzare le conoscenze acquisite nel loro lavoro (Parte IV, capitolo 1)¹⁶⁸.

Le ispezioni del lavoro: Un potenziale sottoutilizzato

216. Con l'introduzione delle disposizioni contro la discriminazione nella legislazione del lavoro, il sistema delle ispezioni del lavoro ha anche la competenza sulle questioni di discriminazione. Dove esistano leggi complete contro la discriminazione, i servizi di ispezione del lavoro sono talvolta incaricati di supervisionare le disposizioni che hanno a che fare con il lavoro e l'occupazione¹⁶⁹. A differenza dei tribunali, i servizi di ispezione del lavoro possono sorvegliare il rispetto della legge senza aspettare che una presunta vittima di discriminazione assuma l'iniziativa. Gli ispettori del lavoro hanno il potere di ispezionare i luoghi di lavoro a loro discrezione e di ottenere ed esaminare informazioni alle quali le vittime non hanno accesso e che possono rivelare casi di discriminazione. Inoltre, anche quando le ispezioni si svolgono a seguito di segnalazioni da parte di individui o di gruppi, questi ultimi non diventano parti del procedimento, cosa che alleggerisce notevolmente l'onere che grava su di essi.

217. In alcune giurisdizioni gli ispettori del lavoro possono portare dei casi di fronte ai tribunali o intervenire in processi promossi da altre parti. Gli

165 World Bank, *World Development Report 2006: Equity and development* (Washington, DC, 2005), box 8.3, p. 160.

166 ibidem., box 8.1, p. 157.

167 Si veda C. Thomas; M. Oelz; X. Beaudonnet, "The use of international labour law in domestic courts: Theory, recent jurisprudence and practical implications", in J.-C. Javillier and B. Gerningon (a cura di), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos* (Ginevra, ILO, 2004), pp. 249–285.

168 Si veda A.A. Sanches: *Evaluation d'impact des cours sur les normes internationales du travail pour juges, juristes et professeurs de droit* (1999–2003) (Torino, Centro Internazionale di Formazione dell'ILO, 2005).

169 Per esempio, secondo la Legge Finlandese contro la Discriminazione (n. 21/2004), come emendata dalla Legge n. 50/2006, l'applicazione della Legge nelle relazioni di impiego e di servizio governate dalla legge pubblica sarà supervisionata dalle autorità per l'igiene e la sicurezza nell'occupazione.

Box 3.4.**Brasile: le lezioni apprese dai nucleos nella promozione delle pari opportunità e nella lotta alla discriminazione nell'impiego e nell'occupazione**

Nel 1995 il Ministero del Lavoro e dell'Occupazione, con l'assistenza tecnica dell'ILO, istituì il programma “Brasile, Genere e Razza – Uniti per le Pari Opportunità” e le unità per la promozione delle pari opportunità e la lotta alla discriminazione nell'impiego e nell'occupazione, conosciute come *nucleos*, all'interno dei Dipartimenti Regionali del Ministero a livello statale. Queste unità ricevono ed esaminano i ricorsi per discriminazione, forniscono servizi di mediazione, e si impegnano in attività di sensibilizzazione. Una valutazione di cinque *nucleos* selezionati è stata effettuata nel 2005 con il sostegno dell'ILO. Lo studio ha rivelato alcuni risultati positivi ma anche fatto luce su alcune manchevolezze. Ha trovato che è stata prestata scarsa attenzione alla discriminazione razziale, in confronto alla discriminazione basata sulla disabilità (in parte a causa delle quote imposte dalla legge ai datori di lavoro). L'attenzione si è principalmente concentrata sulla discriminazione nel lavoro dipendente formale, mentre una significativa proporzione della popolazione nera lavora nel settore informale oppure come autonomo. I *nucleos* non condividevano un comune metodo di lavoro, e non operavano secondo obiettivi e indicatori di impatto comuni. Pertanto, c'erano delle differenze anche nel peso relativo dato all'ispezione del lavoro in confronto alle attività di sensibilizzazione e educazione, e di cooperazione e dialogo costruttivo con le imprese, sebbene in tutti i casi l'ispezione del lavoro fosse prevalente. Tuttavia, in alcuni casi erano stati sviluppati contatti con le università e le ONG e, nel *nucleo* “Pro-Dignidade” (Natal), i rappresentanti delle ONG erano stati coinvolti in una procedura di mediazione riguardante un ricorso per discriminazione basata su HIV. Lo studio di valutazione ha sottolineato l'esigenza di uniformare gli interessi e i modelli operativi dei *nucleos*, e di sviluppare un comune gruppo di criteri per valutare la performance. Ha incalzato i *nucleos* ad avviare sinergie con gli altri programmi del Ministero del Lavoro (come quelli relativi all'economia basata sulla solidarietà o “*Economia solidaria*”), e con altri partner pubblici (per esempio il Segretariato per le Politiche Femminili, il Pubblico Ministero del Lavoro, il Segretariato Speciale per le Politiche di Promozione della Parità Razziale (SEPPIR) e le istituzioni per i diritti umani). Le attività di sorveglianza e valutazione devono essere migliorate e meglio coordinate a livello nazionale. Su queste basi, l'ILO, in cooperazione con il Ministero del Lavoro, ha svolto attività di capacity building per il personale delle unità in modo da affrontare alcuni di questi problemi. L'ILO è anche stato coinvolto nelle discussioni sulla riorganizzazione del Ministero che sono culminate con la creazione, nel 2006, di una Speciale Unità di Consulenza sulla discriminazione e l'uguaglianza che fa riferimento direttamente alla Segreteria Esecutiva del Ministero del Lavoro, innalzando così il profilo di questi problemi nella struttura organizzativa del Ministero.

Fonte: P. Cappellin; J.C. Alexim; C. Letierre, *A experiência dos núcleos de promoção da igualdade de oportunidades e combate à discriminação no emprego e na ocupação* (Brasilia, ILO, 2005), in www.oitbrasil.org.br.

esempi di Argentina, Repubblica Dominicana, Guatemala e Messico mostrano che alcuni governi in America Latina stanno gradualmente attribuendo maggiore importanza alle funzioni di applicazione delle leggi e consulenza svolte dagli ispettori del lavoro e sono preparati ad aumentare le risorse finanziarie per rafforzare le ispezioni del lavoro¹⁷⁰.

218. Gli ispettori del lavoro possono svolgere un ruolo anche nella prevenzione della discriminazione fornendo informazioni e consulenza tecnica. L'impatto di queste attività è maggiore se essi fanno parte di una più ampia e integrata politica nazionale per la promozione della non discriminazione e delle pari opportunità. L'esperienza dei *nucleos*, o unità per la promozione delle pari opportunità e la lotta alla discriminazione nell'impiego e nell'occupazione, in Brasile, è uno dei casi in questione (box 3.4).

219. Affrontare la discriminazione richiede la capacità e il chiaro mandato di farlo; l'esperienza di un certo numero di Paesi mostra che le ispezioni del lavoro possono sfruttare il loro potenziale nel combattere la discriminazione quando sono prese le misure per metterle in grado di farlo (box 3.5). L'amministrazione del lavoro in Belgio ha istituito per gli ispettori del lavoro un'unità di consulenza e formazione sui problemi della discriminazione. Come parte di questo impegno, è stato reso disponibile un manuale per aiutare gli ispettori a trattare i casi di discriminazione sul posto di lavoro. A Cipro, la Legge sulla Pari Retribuzione del 2002 assegna uno specifico ruolo di supervisione e consulenza all'ispettorato del lavoro per quanto riguarda la parità di retribuzione. L'annuale corso di formazione per gli ispettori del lavoro in Uruguay include regolar-

170 M.J. Piore; A. Schrank, “Trading up: An embryonic model for easing the human costs of free markets”, in *Boston Review*, in bostonreview.net/BR31.5/pioreschrank.html.

Box 3.5. Ispezioni sull'uguaglianza nella Repubblica Ceca

Il Ministero del Lavoro della Repubblica Ceca ha pubblicato delle istruzioni metodologiche per gli ispettori del lavoro che riguardano le pari opportunità per uomini e donne, che sono entrate in vigore dal 1 gennaio 2003. Il documento descrive le disposizioni legali attinenti e fornisce una guida concreta alla conduzione di ispezioni sull'uguaglianza di genere. La lista delle domande da porre durante le ispezioni sull'uguaglianza copre le questioni che sorgono in relazione al reclutamento, la formazione e la promozione, le condizioni di lavoro, le molestie sessuali, l'allattamento, la maternità e il congedo parentale. Un documento addizionale fornisce linee guida per la valutazione dei lavori con lo scopo di stabilire se ci sia parità di remunerazione per i lavori di uguale valore. La nuova Legge sulle Ispezioni del Lavoro del 2005 prevede che le violazioni dei principi della parità di trattamento e di remunerazione per lavori di uguale valore siano infrazioni soggette a multe. Durante la seconda metà del 2004 e la prima metà del 2005 gli ispettori del lavoro hanno identificato un totale di 757 violazioni della disposizione sulla parità di remunerazione.

Fonte: rapporti forniti nel 2003 e 2006 dal Governo della Repubblica Ceca secondo quanto disposto dall'articolo 22 della Costituzione dell'ILO nel rispetto della Convenzione n. 100.

mente la formazione nel campo dell'uguaglianza. In Polonia le autorità hanno dichiarato l'applicazione delle disposizioni sull'uguaglianza una priorità per le ispezioni del lavoro durante uno specifico arco di tempo, e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha svolto ispezioni sull'uguaglianza di genere sulla base di un dettagliato questionario. In Pakistan la Politica di Protezione del Lavoro del 2005, sostenuta dalla Politica di Ispezione del Lavoro 2006, identifica nell'eliminazione della discriminazione di genere nel lavoro uno degli obiettivi principali.

220. In un certo numero di Paesi il ruolo dell'ispezione del lavoro nella lotta alla discriminazione è ristretto perché la discriminazione rientra nella competenza di altri organi amministrativi oppure è considerata una questione che deve essere affrontata dai tribunali. In Croazia la Legge sul Lavoro (testo consolidato nel 2004) non prevede sanzioni per la violazione delle disposizioni sulla parità di remunerazione e, pertanto, il servizio di ispezione del lavoro non ha un mandato per sorvegliare l'applicazione di tali disposizioni¹⁷¹. In aggiunta, la scarsità di risorse e di infrastrutture destinate alle unità di ispezione del lavoro può risultare un ostacolo che impedisce agli ispettori del lavoro di agire in questo campo.

221. Dove le procedure giudiziarie non offrono alle vittime di discriminazione un reale accesso ai rimedi disponibili per legge lo scopo stesso della protezione legale è insidiato. Nonostante ciò, un'enfasi sull'applicazione della legge, sulle penali e le sanzioni non significa che gli altri modi di trattare la discriminazione, quali la prevenzione e la mediazione, siano meno importanti. La risoluzione alternativa

delle dispute funziona al meglio quando la sanzione resta sullo sfondo come estrema opzione. La possibilità di andare incontro ad una azione legale o a penali costituisce un incentivo per i datori di lavoro a evitare e prevenire la discriminazione nelle loro imprese.

222. Per rafforzare la protezione legale contro la discriminazione, la formazione e la capacity building devono essere indirizzate ai lavoratori, ai datori di lavoro e alle loro organizzazioni, agli avvocati e ai docenti di materie legali, così come ai giudici e agli ispettori del lavoro. Dato che in molte giurisdizioni l'esperienza nel trattamento dei casi di discriminazione è scarsa, avvocati e giudici trarrebbero particolari benefici da una formazione pratica che integrasse la giurisprudenza consuetudinaria con la pertinente legislazione internazionale (Parte IV, capitolo 1). In aggiunta alla formazione sulle questioni legislative e processuali per questi destinatari, le vittime dovrebbero poter fare affidamento su strutture e meccanismi che forniscano sostegno, consulenza e assistenza, anche legale.

223. Inoltre, dovrebbero essere regolarmente raccolte e valutate informazioni sul numero, la natura e le conseguenze dei casi che implicano discriminazione, in qualità di indicatori per misurare l'impatto pratico delle legislazioni contro la discriminazione.

Cambiare la domanda lavorativa

224. Con l'adozione di misure di azione positiva o affermativa all'interno delle politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane, i datori di lavoro pos-

171 CEACR: Direct request, 2006, Convenzione n. 100.

Tabella 3.2. Caratteristiche dei programmi di azione affermativa in sette Paesi

	Stati Uniti	Canada	India	Malesia	Namibia	Regno Unito (Irlanda del Nord)	Sud Africa
Legge	Ordinanza Esecutiva 11246, 1965 – Pari Opportunità nell'Occupazione	Legge sulla Parità nell'Occupazione, 1995	Costituzione	Nuova Politica Economica 1970	Legge sull'Azione Affermativa (Occupazione), 1998	Ordinanza su Corretti Occupazione e Trattamento (Irlanda del Nord), 1998	Legge sulla Parità nell'Occupazione, 1998
Gruppi interessati	Minoranze razziali, donne	Donne, minoranze evidenti (1), popoli aborigeni, persone con disabilità	Caste classificate, tribù classificate, altre “backward classes” (2)	Bumiputeras, (Malay etnici), persone con disabilità	Persone sfavorite per motivi razziali, donne, persone con disabilità	Minoranza cattolica	Popolazione nera (africani, coloured e indiani) (3), donne, persone con disabilità
Estensione	Imprenditori dei settori pubblico e privato	Settori pubblico e privato	Settori pubblico e privato (volontari)	Settori pubblico e privato	Settori pubblico e privato	Settori pubblico e privato	Settori pubblico e privato
Motivazione	Compensazione delle passate discriminazioni	Compensazione delle passate discriminazioni e costruzione di una società più equilibrata dal punto di vista razziale	Eliminazione della discriminazione sociale e occupazionale	Compensazione della mancanza di sviluppo	Compensazione delle passate discriminazioni e costruzione di una società più equilibrata dal punto di vista razziale	Eliminazione della discriminazione occupazionale	Eliminazione della discriminazione occupazionale e costruzione di una società più equilibrata dal punto di vista razziale
Quote o obiettivi e scadenze	Obiettivi e scadenze	Obiettivi e scadenze	Quote o “riserve”	Quote	Obiettivi e scadenze	Obiettivi e scadenze	Obiettivi e scadenze

Il termine “minoranze evidenti” significa persone, diverse dalle popolazioni aborigene, che non sono di razza caucasica o di colore non bianco. (2) Le “backward classes” in India non costituiscono una categoria chiaramente definita, e l'identificazione dei gruppi che hanno diritto a questi diritti speciali è stata al centro di frequenti dibattiti ed esami. (3) Questa classificazione razziale, in uso durante l'apartheid, è stata mantenuta dopo il 1994. Il termine “africani” designa i popoli indigeni del Sud Africa, per differenziarli dai popoli le cui origini vanno rintracciate in altri continenti; “coloured” si riferisce alla razza mista sudafricana; “indiani” si riferisce a coloro che sono di discendenza indiana.

sono svolgere un importante ruolo nella creazione di luoghi di lavoro più inclusivi e attenti alla parità. Così facendo, essi ottengono un migliore effetto dimostrativo nella promozione di prassi non discriminatorie nel settore risorse umane.

Azione affermativa o positiva: Cosa ha ottenuto?

225. Come detto in precedenza, l'azione affermativa o positiva è basata sul riconoscimento che la sola proibizione della discriminazione possa risultare insufficiente per “spianare il terreno di gioco”, una volta che le disuguaglianze si siano consolidate.

In tali casi, la differenza di trattamento dei gruppi sfavoriti può essere necessaria fintantoché le cause che giustificano l'adozione di misure di questo tipo cessano di esistere. L'azione positiva non implica che ci sia qualcosa di sbagliato nei beneficiari o che essi debbano in qualche modo cambiare; piuttosto, essa evidenzia e cerca di rimediare all'incapacità del mercato del lavoro di fornire pari opportunità per tutti. Tali misure possono essere rivolte ad uno o più gruppi e applicarsi alle imprese pubbliche e/o private (tabella 3.2).

226. Ai datori di lavoro interessati viene generalmente chiesto di preparare dei rapporti a intervalli regolari, che contengano informazioni sulla composizione demografica della loro forza lavoro e sui

suoi cambiamenti nel tempo, sulle cause di sotto-rappresentanza di determinati gruppi, e sulle misure adottate per correggerla. Il focus non è limitato all'aspetto statistico, ma riguarda anche l'esame delle politiche e delle pratiche di gestione delle risorse umane.

227. Qual è stato l'impatto di queste misure? Hanno minato l'efficienza complessiva abbassando gli standard e impedendo ai membri sia dei gruppi beneficiari che di quelli non beneficiari di lavorare nel modo migliore? Oppure sono riuscite a riequilibrare una situazione sfavorevole dovuta a discriminazione passata e presente, senza danneggiare la produttività complessiva?

228. Queste sono domande importanti a cui si deve rispondere, specialmente alla luce del dibattito in corso su tali questioni, il quale è spesso condizionato da pregiudizi ideologici. Nonostante i dati siano limitati perché non tutti i datori di lavoro li forniscono secondo le modalità richieste, e la difficoltà nel determinare fino a che punto le misure di azione affermativa o altre politiche siano responsabili dei miglioramenti nello status dei gruppi sotto-rappresentati, è possibile trarre alcune conclusioni sul loro impatto.

229. In Sud Africa, l'azione affermativa sembra aver avuto un impatto sul profilo della forza lavoro dei datori di lavoro interessati dalla Legge sulla Parità nell'Occupazione, sebbene i progressi siano stati disomogenei fra i gruppi beneficiari, avendo avuto gli uomini neri i maggiori vantaggi. Nel 2003, essi rappresentavano il 18,5% delle persone nelle posizioni manageriali più alte e il 20% in quelle di grado elevato, in confronto al 5,3 e 7,4%, rispettivamente, delle donne nere e all'8,8 e 15% delle donne bianche. Donne e uomini neri insieme rappresentavano quasi il 37% e più del 37% di tutte le promozioni alle posizioni più alte o elevate negli anni, rispettivamente, 2002 e 2003. Il reclutamento ha giocato un ruolo altrettanto importante nell'innalzamento della loro rappresentanza ai massimi livelli. La posizione delle donne nere, specialmente africane, sembra peggiorare, mentre il numero di persone con disabilità è rimasto basso, e la varia-

ne della loro rappresentanza nelle posizioni manageriali più alte insignificante¹⁷².

230. In Namibia, la rappresentanza degli uomini precedentemente svantaggiati per motivi razziali è aumentata a livello di lavoro specializzato, dove essi costituiscono il gruppo dominante, ed è aumentata anche la percentuale delle loro pari femmine. Tuttavia, gli uomini, specialmente bianchi, dominano sia le posizioni manageriali più alte che quelle elevate, mentre le donne, sia bianche che nere, sono ancora sottorappresentate¹⁷³. Come in Sud Africa, le persone con disabilità sono a stento rappresentate a qualsiasi livello occupazionale. Il servizio pubblico è in prima linea in termini di assunzione di membri di tutti i gruppi designati nelle posizioni elevate e medie; le aziende private sostengono di non poter competere con le aziende statali o parastatali nell'attrarre membri qualificati dei gruppi designati in quanto non possono permettersi di pagare gli stessi salari¹⁷⁴.

231. In Irlanda del Nord, si è assistito negli anni novanta ad una crescita nell'occupazione della comunità religiosa sottorappresentata e l'equilibrio religioso della composizione della forza lavoro è stato maggiore nelle aziende che hanno raggiunto degli accordi concernenti la sotto-rappresentanza sia dei protestanti che dei cattolici¹⁷⁵.

232. In Canada, gli annuali rapporti sulle prestazioni del servizio pubblico federale evidenziano un sostenuto progresso e risultati complessivamente positivi, sebbene rimangano significative sfide, specialmente per quanto riguarda le "minoranze evidenti". Il servizio pubblico è notevolmente in ritardo rispetto al suo obiettivo di rappresentanza di poco più del 10% della sua forza lavoro per le minoranze evidenti. Questo obiettivo è fluttuante a causa del continuo afflusso di immigrati da Asia, Africa, Caraibi e America Latina. I risultati inferiori al previsto nel servizio pubblico sono compensati dai migliori risultati del settore privato, regolato a livello federale e anch'esso coperto dalla Legge per la Parità nell'Occupazione, nel quale i datori di lavoro considerano la parità nell'occupazione uno strumento chiave per ottenere maggiori successi aziendali¹⁷⁶.

172 Commission for Employment Equity, *Annual Report 2003–04* (Pretoria, Department of Labour), in www.labour.gov.za.

173 V. Usiku, "Affirmative action in employment: The Namibian experience", paper presentato all'International Dialogue on Advancing Equity and Racial Inclusion, Brasilia, 11–14 April 2005.

174 D. Motinga; T. Mbuende, *Progress on affirmative action and employment equity: Still a man's world!*, IPFR Briefing Paper No. 26, Nov. 2003.

175 C. McCrudden; R. Ford; A. Heath, "Legal regulation of affirmative action in Northern Ireland: An empirical assessment", in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 24, No. 3 (2004), pp. 363–415.

176 W. Boxhill, "Employment equity in Canada", paper presentato all'International Dialogue on Advancing Equity and Racial Inclusion, Brasilia, 11–14 April 2005.

233. Questa breve panoramica mostra che in molti Paesi in cui sono state condotte analisi esaurienti, l'azione affermativa ha dimostrato di migliorare la rappresentanza di gruppi protetti sul posto di lavoro, sebbene il suo impatto vari a seconda del gruppo.

234. La chiave per il successo di queste misure è l'impegno dei datori di lavoro, insieme con l'efficacia dei meccanismi di applicazione. I datori di lavoro che, in Sud Africa, hanno compiuto i maggiori progressi nell'attrarre, assumere e promuovere persone adeguatamente qualificate provenienti dai gruppi designati si erano impegnate ad adottare misure di azione affermativa ben prima che la Legge sulla Parità nell'Occupazione entrasse in vigore. Questi datori di lavoro avevano visto in queste misure una strategia fondamentale per raggiungere gli obiettivi globali di produttività, eccellenza e competitività globale. La preminenza dei programmi di sviluppo delle competenze nella lista delle misure di azione affermativa adottate da questi datori di lavoro è coerente con questo approccio¹⁷⁷.

235. Anche le commissioni per l'uguaglianza possono svolgere un ruolo cruciale nel miglioramento dell'applicazione. In Irlanda del Nord, per esempio, l'ex-Commissione per la Corretta Occupazione (FEC), che nel 2000 è diventata la Commissione per l'Uguaglianza per l'Irlanda del Nord (ECNI), ha concluso degli accordi con degli idonei datori di lavoro che contengono simili disposizioni di applicazione. Indipendentemente dal fatto che gli accordi fossero vincolanti o su base volontaria, essi includevano una clausola di "riesame dei progressi", che permette al personale della FEC di mantenere il collegamento con i datori di lavoro per verificare che le azioni concordate siano state intraprese, e redigere regolari rapporti sulle tendenze nell'occupazione. Con il tempo l'attenzione della FEC si è spostata dalle grandi aziende a quelle più piccole, avendo come risultato un maggior numero di accordi su base volontaria, e la priorità si è spostata dalla firma di nuovi accordi all'effettiva applicazione di quelli già raggiunti¹⁷⁸.

236. Anche le sessioni di formazione e capacity building per il management sono essenziali. La valutazione preliminare del piano d'azione *Embracing*

Change Initiative (ECI), adottato nel 2000 dal Governo del Canada per affrontare la sotto-rappresentanza delle minoranze evidenti nel servizio pubblico, raccomanda maggiori investimenti nella formazione dei manager. Essa sostiene anche una gestione delle risorse umane orientata verso le minoranze evidenti, così come l'inclusione degli specifici obiettivi dell'ECI nelle prestazioni dei manager responsabili della selezione e del reclutamento. Queste iniziative puntano ad accrescere la rappresentanza delle minoranze evidenti, le quali, nonostante un continuo aumento annuale a partire dal 2000, hanno raggiunto soltanto la metà degli obiettivi di reclutamento fissati per il 2003¹⁷⁹. Nel 2005 il Governo si è ulteriormente impegnato per l'eliminazione del razzismo sul posto di lavoro sotto la giurisdizione federale attraverso "Canada for all" – piano d'azione nazionale contro il razzismo.

237. Le leggi possono anche aumentare o diminuire la probabilità che le prassi di gestione delle risorse umane determinino condizioni di lavoro più inclusive. Nei Paesi che si affidano ampiamente all'azione volontaria (per esempio il Regno Unito) oppure a rigidi requisiti di legge, come le quote (per esempio l'India e la Malaysia, per quanto riguarda il settore pubblico), le imprese possono avere limitati incentivi all'istituzione di prassi formali di gestione delle risorse umane. Il ridotto rischio di finire sotto giudizio a causa di scorrettezze nell'occupazione spinge i datori di lavoro ad usare una maggiore discrezione nel tipo di misure che decidono di adottare. D'altra parte, rigidi requisiti nel raggiungimento di determinate quote può scoraggiare lo sviluppo di procedure formali di selezione dei candidati.

238. In Paesi come Canada, Sud Africa e Stati Uniti, dove la legge impone dei costi ai datori di lavoro in caso di non conformità, ma non introduce misure rigide come le quote, i datori di lavoro hanno maggiori incentivi a sviluppare sistemi più sofisticati nel settore risorse umane. In un simile contesto è più probabile che si sviluppino la valutazione formale del lavoro, la selezione dei candidati, la valutazione delle esigenze formative e della formazione, percorsi formali di carriera e retribuzioni legate alla prestazione¹⁸⁰.

177 Commission for Employment Equity, *Annual Report 2001–2002*, in www.labour.gov.za.

178 McCrudden; R. Ford; Heath, op. cit.

179 Consulting and Audit Canada, "Preliminary evaluation of the Embracing Change Initiative", paper preparato per Employment Equity Branch, Public Services Human Resources Management Agency of Canada, giugno 2004.

180 S. Taggar, "A comparative look at the impact on human resources management of employment equity legislation", in H. Jain; P. Sloane; F. Horwitz (a cura di), *Employment equity and affirmative action: An international comparison* (Armonk, NY, M.E. Sharpe Inc., 2003), p. 71.

239. L'azione affermativa ha bisogno di essere sostenuta da una efficace applicazione, combinata con la *capacity building* per l'attuazione, il rafforzamento della responsabilità, e lo sviluppo di strumenti per sostenere gli operatori e i responsabili dell'attuazione.

240. Benché essenziali, le misure di azione affermativa da sole non sono sufficienti a creare dei luoghi di lavoro più inclusivi. Essi hanno bisogno di essere sostenuti nella comunità e nella scuola. La segregazione razziale nel campo dell'abitazione, per esempio, può sostenere la segregazione nel mercato del lavoro contribuendo alla conservazione di quelle pratiche di reclutamento basate su reti locali che impediscono ai membri delle minoranze razziali l'accesso a lavori dignitosi, indipendentemente dalle loro qualifiche. Analogamente, significativi e consistenti investimenti nell'istruzione di qualità dei membri più giovani dei gruppi svantaggiati per ridurre i loro tassi di dispersione scolastica e aumentare le iscrizioni all'università sono essenziali per colmare il divario socio-economico fra i gruppi favoriti e quelli emarginati.

Politiche di approvvigionamento: Funzionano contro la discriminazione?

241. *Time for equality at work* aveva sottolineato che le politiche pubbliche di approvvigionamento venivano sempre più spesso usate per completare l'azione delle leggi nazionali nel raggiungimento di obiettivi sociali, compresa l'uguaglianza nell'occupazione. Le politiche di approvvigionamento possono raggiungere questi obiettivi richiedendo agli appaltatori di modificare la composizione razziale o di genere o di abili e disabili della loro forza lavoro, oppure incoraggiando a partecipare alle gare pubbliche gli appaltatori che sono donne o appartengono a minoranze etniche. Considerando le dimensioni e l'importanza economica degli appalti pubblici, il potenziale impatto delle clausole di uguaglianza sulla rimozione delle pratiche discrimi-

natorie e la diversificazione del profilo della forza lavoro e della proprietà delle aziende è significativo. Inoltre, la Raccomandazione n. 111 dell'ILO¹⁸¹, che accompagna la Convenzione n. 111, fa esplicito riferimento all'utilizzo di appalti con questo scopo, e il CEACR ha sottolineato come sia desiderabile l'utilizzo degli appalti pubblici per garantire le pari opportunità nell'occupazione e la parità di retribuzione per lavori di uguale valore¹⁸².

242. Ma queste politiche sono veramente efficaci? In quali circostanze determinano condizioni di lavoro più inclusive rispetto alle differenze di razza, genere e/o disabilità? Le politiche di approvvigionamento che puntano a promuovere l'uguaglianza fanno aumentare i costi? Escludono le piccole e medie imprese o rendono più difficile la loro partecipazione alle gare d'appalto?

243. Gli Stati Uniti sono fra i Paesi con la maggiore esperienza in questo campo. Fin dalla metà degli anni sessanta tutti gli appaltatori e subappaltatori di appalti federali per importi superiori a 10.000 US\$ devono presentare un'analisi della loro forza lavoro, accertare l'impatto delle loro politiche del personale sulle loro prestazioni dal punto di vista delle pari opportunità nell'occupazione, identificare le barriere esistenti in materia, e adottare misure correttive. Ciò può consistere nel rimborsare o reintegrare una persona che sia stata discriminata, oppure fissare obiettivi o parametri per assicurare una maggiore rappresentanza ai gruppi sottorappresentati. L'OFCCP, Office of Federal Contract Compliance Programs, ha la responsabilità di sviluppare e far rispettare le regole e i regolamenti attuativi dell'Ordinanza Esecutiva 11246 (Pari Opportunità nell'Occupazione o EEO), la pietra miliare degli sforzi degli USA per collegare appalti pubblici e EEO¹⁸³.

244. Nel corso dei decenni, diversi metodi sono stati applicati negli Stati Uniti per valutare le conseguenze degli approvvigionamenti pubblici sugli obiettivi di uguaglianza. In origine, il principale indicatore utilizzato era costituito da estensione e contenuto dei programmi scritti di azione affermativa preparati dagli appaltatori. All'inizio degli anni ottanta vennero fatti

181 Il paragrafo 3 della Raccomandazione prevede che ogni Membro debba promuovere l'osservanza dei principi della non discriminazione "dove praticabile e necessario" con metodi quali la predisposizione di appalti che comportino la spesa di fondi pubblici a condizione dell'osservanza dei principi, di prestiti per la formazione e di licenze per gestire un'agenzia di collocamento o di formazione professionale private a condizione dell'osservanza dei principi.

182 ILO, *Equal remuneration*, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Rapporto III(4B), Conferenza Internazionale del Lavoro, 72a Sessione, Ginevra, 1986, par. 158. Idem, *Equality in employment and occupation*, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Rapporto III(4B), Conferenza Internazionale del Lavoro, 75a Sessione, Ginevra, 1988, para. 177.

183 Questo e i successivi paragrafi si basano su J. DuBray, "Use of public procurement policies in the United States to combat discrimination and to promote equal employment opportunities", paper preparato per questo Rapporto Globale.

Box 3.6.***Business Unity South Africa (BUSA) e Black Economic Empowerment (BEE)***

Come parte del suo contributo al raggiungimento degli obiettivi di empowerment economico dei neri (BEE), BUSA ha sviluppato per i suoi membri una guida dettagliata alla formulazione dei contratti di trasformazione di settore (accordi volontari per assicurare la realizzazione degli obiettivi di BEE in un determinato settore). Essa esplicita il processo che consolida tali contratti, i criteri da includere per poter determinare la situazione delle imprese rispetto al BEE, i passaggi richiesti per identificare le sostanziali questioni di trasformazione che devono essere affrontate, e le linee guida per il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva applicazione dei contratti.

Fonte: Business Unity South Africa (BUSA), *A guide on BEE sector transformation charter facilitation and formulation*, in www.busa.org.za.

dei tentativi per misurare l'impatto della legge a partire dal cambiamento della consistenza numerica dei gruppi sottorappresentati a tutti i livelli della forza lavoro aziendale. Infine, il numero di valutazioni svolte dall'OFCCP, il numero di vittime rimborsate e l'ammontare dei rimborsi finanziari ottenuti sono diventati il termine di riferimento.

245. Il rispetto della legge sembra essere strettamente correlato al livello di impegno del management: maggiore è l'adesione agli obiettivi EEO da parte dei consigli di amministrazione e degli amministratori delegati, più forte è l'impatto delle politiche pubbliche di approvvigionamento. Anche le dimensioni dell'azienda sono importanti: le piccole imprese, anche se vogliono rispettare la legge, hanno meno mezzi a disposizione e più pressioni competitive che impediscono loro di destinare del personale specializzato alle questioni EEO.

246. In caso di mancato rispetto della legge, vengono conclusi degli accordi scritti di conciliazione fra i datori di lavoro interessati e l'OFCCP. Un passo importante è stato lo sviluppo, all'inizio degli anni ottanta, di gruppi di collegamento industriali che hanno fatto incontrare con regolarità gruppi di appaltatori di vari settori industriali con i rappresentanti dell'OFCCP, per scambiare informazioni sulle questioni EEO in un contesto di collaborazione. Ciò ha contribuito a creare un clima di fiducia fra le parti, e portato alla creazione del programma di premiazione *Exemplary Voluntary Effort* (EVE), in base al quale il Ministero del Lavoro premia ogni anno da tre fino a 12 appaltatori che hanno adottato misure di afferma-

zione attiva che vanno al di là di quanto richiesto dalla legge.

247. In Sud Africa l'utilizzo degli approvvigionamenti pubblici al fine di trasformare il paesaggio sociale della nazione è uno sviluppo molto più recente e figura in posizione preminente nell'agenda pubblica nazionale. L'"approvvigionamento preferenziale" fa parte di una strategia adottata sulla base di una legge del 2003, il *Broadbased Black Economic Empowerment Act*¹⁸⁴. Questa strategia si fonda su una miriade di leggi e politiche introdotte fin dalla metà degli anni novanta con lo scopo di "liberare" dal razzismo la proprietà e il controllo delle imprese. Gli approvvigionamenti preferenziali, in particolare, puntano a modificare la composizione razziale dei fornitori sia del governo che delle grandi aziende private, contribuendo in tal modo allo sviluppo dell'imprenditoria nera.

248. L'approvvigionamento preferenziale è un elemento chiave fra i molti tipi di contratti di trasformazione settoriale per il *Black Economic Empowerment* (BEE) previsti dal *Broadbased Black Economic Empowerment Act*. Questi contratti sono accordi volontari negoziati fra tutte le parti interessate di un particolare settore, i quali stabiliscono indicatori, obiettivi e scadenze per misurare i progressi nell'adempimento degli obblighi previsti dal BEE (box 3.6). Molti contratti tendono ad andare oltre quanto richiesto dalla legge. Per esempio, l'approvvigionamento preferenziale prevede un sistema di preferenza del 10-20% sui prezzi per le imprese possedute da neri e donne durante l'aggiudicazione degli appalti¹⁸⁵.

184 Gli obiettivi della legge comprendono la crescita della presenza di neri nella proprietà e nel management delle aziende, il sostanziale cambiamento della composizione razziale dell'occupazione specializzata nelle nuove ed esistenti imprese, l'incoraggiamento dell'acquisizione di imprese e beni produttivi da parte dei lavoratori e delle comunità, l'aumento della presenza delle donne nere a livello di proprietà e management delle imprese, l'incoraggiamento di investimenti in attività possedute da neri (africani, coloured o indiani). L'empowerment economico completa gli sforzi finalizzati a promuovere la parità nell'occupazione all'interno delle imprese, come richiesto dalla Legge sulla Parità nell'Occupazione del 1998. Lo scopo di quest'ultima consiste nell'assicurare una rappresentanza equilibrata e la promozione di pari opportunità per i gruppi svantaggiati.

185 Alcuni di questi accordi impongono alle aziende di destinare fino al 50% della loro spesa discrezionale totale ad aziende possedute da neri e donne entro il 2010: L. Mbabane, "Preferential procurement in South Africa's Black Economic Empowerment Policy and its prospects for combating discrimination and reducing economic inequalities", paper preparato per questo Rapporto Globale.

Tabella 3.3. Modelli in evoluzione di prassi europee di collegamento fra politiche di approvvigionamento e obiettivi di uguaglianza

Modelli e obiettivi	Esempi	Vantaggi	Sfide
Modello di qualificazione dell'offerente: si concentra sulla fase precedente alla qualificazione e proibisce la concessione di appalti governativi ad aziende che non soddisfano o non hanno soddisfatto i requisiti in materia di uguaglianza	West Midlands (Regno Unito): sei autorità locali hanno sviluppato uno "standard comune" per valutare se la politica sulle relazioni razziali di una azienda soddisfa i requisiti legali nazionali in materia di uguaglianza razziale	Riduce al minimo il rischio di concedere appalti a imprese non qualificate o dubbie Tutti i potenziali appaltatori, non soltanto i vincitori delle gare, sono incoraggiati ad adottare misure contro la discriminazione	Utilizzato per restringere gli obiettivi anti-discriminazione, non per ampliare gli scopi di uguaglianza Limita la competizione escludendo potenziali offerenti che potrebbero essere finanziariamente solidi e tecnicamente competenti, ma non sono idonei dal punto di vista della lotta alla discriminazione Più un mezzo per punire una azienda, piuttosto che un incentivo a migliorare le passi relative alle risorse umane
Modello delle condizioni d'appalto: si concentra sulla fase successiva alla gara d'appalto; richiede il rispetto di determinate condizioni nell'applicazione del contratto d'appalto	Fin dal 2001 una municipalità danese richiede agli appaltatori di formulare politiche di parità di trattamento delle persone con diverse origini etniche, fissando obiettivi misurabili per il periodo del contratto d'appalto Il mancato rispetto di queste condizioni è considerato equivalente al mancato adempimento del contratto d'appalto	Non riduce la competizione, dato che non esclude potenziali appaltatori sulla base delle loro precedenti attività	Relativamente non flessibile, dato che le medesime condizioni vengono applicate a tutti; non incentiva a fare più di quanto richiesto Le condizioni si applicano soltanto all'appalto L'applicazione si basa completamente sul monitoraggio successivo all'assegnazione. Affinché questo sia efficace, le questioni di uguaglianza devono ricevere la stessa attenzione rispetto a quelle attinenti allo scopo principale del contratto Necessità di sviluppare uno strumento di controllo per valutare il rispetto delle condizioni e determinare appropriati rimedi nel caso di violazione del contratto (penali economiche o rifiuto di partecipare a future gare d'appalto)
Modello dei criteri di assegnazione: le aziende offerenti che soddisfano i requisiti richiesti, oltre ad essere finanziariamente solide e tecnicamente competenti, sono avvantaggiate rispetto alla assegnazione dell'appalto	Un programma pilota in Irlanda del Nord richiede agli offerenti di assumere disoccupati negli appalti pubblici. Fra gli offerenti qualificatisi a pari merito, un'azienda viene scelta sulla base del modo in cui affronta le questioni dell'uguaglianza	Promuove la competizione fra gli offerenti rispetto alle questioni dell'uguaglianza	Maggiore enfasi sull'uguaglianza può portare ad un incremento dei costi complessivi dell'offerta, a detrimento economico dell'organo pubblico che assegna l'appalto
Modello delle specifiche tecniche: gli appaltatori vincenti devono seguire delle specifiche tecniche predisposte dall'organo pubblico e anche offrire delle opzioni nel rispetto dell'uguaglianza	Office of Government Commerce (Regno Unito): le offerte che non includono opzioni di commercio equo vengono respinte o considerate non aderenti Un'offerta contenente opzioni di commercio equo viene scelta se non è sostanzialmente superiore alle offerte che non includono queste opzioni	Può ridurre i costi associati al modello "criteri di assegnazione"	Le procedure di adesione sono complicate, i bandi devono invitare gli offerenti a presentare opzioni rispettose dell'uguaglianza e specificare i risultati minimi da ottenere e il modo in cui queste opzioni devono essere presentate

Fonte: C. McCrudden, *Public procurement: How effective is it in combating discrimination?*, Maggio 2006, paper preparato per questo Rapporto Globale.

249. È ancora troppo presto per valutare l'impatto dell'approvvigionamento preferenziale in Sud Africa, ma il suo potenziale è evidente: nel solo 2004 lo Stato e le imprese statali hanno speso oltre 123 miliardi di US\$ nell'acquisto di beni e servizi¹⁸⁶. Il successo dell'approvvigionamento preferenziale, tuttavia, dipende da molte condizioni: la disponibilità di fornitori di beni e servizi che siano competenti, affidabili e abbiano determinate caratteristiche razziali e di genere, e la stretta sorveglianza degli standard di qualità e della corruzione. L'offerta da parte di un diverso pool di fornitori richiede considerevoli investimenti nel miglioramento delle competenze e nell'istruzione, così come l'adozione di misure politiche di sostegno per stimolare l'imprenditoria nera e facilitare la sua transizione da micro-imprese ad aziende di piccole e medie dimensioni. D'altra parte, un sistema indipendente e severo di monitoraggio dei fornitori, come previsto da alcuni contratti, è importante per prevenire che aziende controllate da bianchi utilizzino neri o donne come prestanome per ottenere l'accesso alle gare d'appalto.

250 In Europa, l'utilizzo di politiche di approvvigionamento pubblico per la promozione dell'uguaglianza sul posto di lavoro si è sviluppato più recentemente, e non ha la visibilità raggiunta nei Paesi sopra citati. Le ragioni sono molte. Un importante fattore è costituito dai più stretti limiti imposti dall'UE alle misure di azione affermativa in confronto a Sud Africa e Stati Uniti. Un'altra ragione è la complessità dei requisiti legali imposti dalle leggi dell'UE e dall'Accordo sugli Approvvigionamenti Governativi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), e non è certo che queste norme permettano di utilizzare le politiche di approvvigionamento per scopi sociali¹⁸⁷.

251. Per affrontare la situazione, la Commissione Europea ha emesso nel 2001 una comunicazione per chiarire la propria posizione sull'utilizzo dell'approvvigionamento pubblico per scopi di politiche sociali. Da allora, attraverso la fornitura di informazioni, ha cercato di armonizzare gli standard nel campo dell'approvvigionamento pubblico con l'o-

biiettivo di evitare l'erezione di nuove barriere commerciali nel mercato interno dell'Unione¹⁸⁸. Un esempio di questo sforzo è il manuale *Build-for-All Reference*, pubblicato nel 2006, che fornisce linee guida per l'utilizzo dei criteri di accessibilità nell'approvvigionamento pubblico in modo da rimuovere le barriere architettoniche che limitano l'accesso delle persone con disabilità¹⁸⁹.

252. Cinque domande sono al centro dell'attuale dibattito europeo sull'utilizzo di politiche di approvvigionamento pubblico per scopi di uguaglianza: (a) quali gruppi debbano essere interessati (per esempio minoranze razziali o etniche, persone con disabilità) – la scelta avrebbe conseguenze diverse in termini di approcci e di strumenti; (b) su quali aree di uguaglianza si dovrebbero concentrare – soltanto l'occupazione oppure anche aree quali l'abitazione e la fornitura di servizi essenziali; (c) dove le politiche di approvvigionamento dovrebbero produrre effetti – all'interno della giurisdizione delle autorità pubbliche competenti oppure all'estero; (d) fino a che punto alle aziende può essere richiesto di andare oltre le obbligazioni legali esistenti; e (e) quale livello di governo dovrebbe essere coinvolto nell'utilizzo dell'approvvigionamento pubblico per obiettivi di uguaglianza¹⁹⁰.

253. I quattro diversi modelli di offerta pubblica per l'uguaglianza che sono finora emersi in Europa (tabella 3.3) riflettono queste preoccupazioni.

254. I casi esaminati mostrano che il rispetto dei contratti con obiettivi di uguaglianza ha un considerevole potenziale per la promozione dell'uguaglianza sul posto di lavoro, comprendendo anche la catena dei fornitori, a patto che vengano rispettate determinate condizioni. L'importanza politica attribuita dalla società nel suo complesso all'eliminazione della discriminazione e alla promozione dell'uguaglianza è il fattore principale per favorire l'accettazione e l'impatto del rispetto dei contratti per costruire una società più egualitaria.

255. Un'altra condizione fondamentale è la chiarezza e trasparenza delle regole e delle implicazioni dell'approvvigionamento pubblico per scopi di uguaglianza. Un utile approccio contempla la

186 Bureau for Economic Research, Stellenbosch University, 2005, cit.

187 C. McCrudden, "Public procurement: How effective is it in combating discrimination?", Maggio 2006, paper preparato per questo Rapporto Globale.

188 Comunicazione interpretativa della Commissione sulla legge della Comunità applicabile all'approvvigionamento pubblico e alle possibilità di integrare considerazioni sociali nell'approvvigionamento pubblico, COM/2001/0566 finale, *Official Journal* 333, 28 Nov. 2001, in eur-lex.europa.eu.

189 *Build-for-All Reference Manual* (Luxembourg, Info-Handicap and the "Build-for-All" Project, 2006), in www.build-for-all.net.

190 C. McCrudden, "Public procurement", op. cit.

Box 3.7.**Mainstreaming di genere e Strategia Europea per l'Occupazione (EES): Una valutazione della prima fase**

La EES ha rappresentato uno dei principali catalizzatori per l'integrazione delle questioni di pari opportunità nella cornice dell'occupazione. Con la conclusione della prima fase della EES, si sono riscontrati notevoli progressi nella riduzione dei divari di genere nell'occupazione e nell'espansione del diritto al congedo parentale e alle strutture di assistenza dell'infanzia, anche in Paesi, come la Francia, che sono già dotati di una buona copertura. Tuttavia, le iniziative rivolte alla riduzione del divario retributivo si sono rivelate inadeguate, mentre i dati disponibili sono insufficienti per valutare l'impatto delle misure riguardanti la segregazione di genere nell'occupazione. I risultati variano significativamente da uno Stato Membro all'altro, dato che differivano considerevolmente i rispettivi punti di partenza, ma i progressi sono stati più evidenti nei Paesi che non avevano una tradizione nel tener conto della prospettiva di genere. Anche il cambiamento politico a livello nazionale, per esempio in Italia e Portogallo, ha contribuito al rallentamento degli sforzi per il mainstreaming di genere. Nella prima fase della EES le linee guida sul mainstreaming di genere, relativamente al pilastro della pari opportunità fra uomini e donne, hanno richiamato i governi a sviluppare e rafforzare sistemi di consultazione provvisti di organi per l'uguaglianza di genere, sviluppare indicatori per misurare i progressi nell'uguaglianza di genere, e applicare procedure per la valutazione dell'impatto di genere delle politiche. Ci sono stati sforzi per promuovere il mainstreaming di genere attraverso la formazione di operatori in quei Paesi, compresa la Grecia, in cui i funzionari interessati erano stati resi più consapevoli delle problematiche di genere nell'utilizzo del Fondo Sociale Europeo (ESF). Si è registrato un continuo miglioramento della qualità e della portata degli indicatori usati per misurare l'uguaglianza di genere, anche se la scarsa qualità e la mancanza di dati disaggregati per sesso ha significato in alcuni casi che gli indicatori dell'uguaglianza di genere non sono disponibili per tutti i Paesi. La maggior parte dei Paesi non è riuscita a dare risalto alle questioni di genere negli altri tre pilastri della EES, ma alcuni sono stati in grado di farlo relativamente alle politiche attive del lavoro. Fra questi l'Austria, che ha imposto a tutti i servizi di pubblico impiego (PES) di spendere almeno il 50% delle loro risorse di bilancio per le donne, e la Danimarca, che ha introdotto una strategia di mainstreaming di genere nei PES, così come dei progetti pilota per eliminare la segregazione di genere e far aumentare la presenza di donne nei settori chiave per superare le strettoie dell'offerta di lavoro. In Austria, Belgio, Francia e Germania, l'accesso alle politiche del lavoro è stato aperto a chi cerca lavoro, indipendentemente dal fatto che abbia o no diritto ai sussidi di disoccupazione. Lo sviluppo dell'imprenditoria ha rappresentato l'area in cui la maggioranza dei Paesi ha fissato degli obiettivi di genere all'interno di programmi esistenti, oppure sviluppato programmi mirati. Al contrario, le politiche di formazione continua e le misure rivolte a colmare carenze di competenza hanno dedicato alle questioni di genere un'attenzione scarsa o nulla.

Fonti: J. Rubery, "Gender mainstreaming and gender equality in the EU: The impact of the EU employment strategy", in *Industrial Relations Journal*, 33:5, pp. 500-522; J. Rubery; D. Grimshaw; C. Fagan; H. Figueiredo; M. Smith, "Gender equality still on the European agenda – but for how long?", in *Industrial Relations Journal*, 34:5, pp. 484-486.

fornitura e diffusione di informazioni che possano essere facilmente utilizzate per connettere approvvigionamento e uguaglianza, nonché per conoscere le clausole che servono a tale proposito, le questioni razziali o di genere o altre forme di uguaglianza che devono essere affrontate e le esperienze e i risultati di altre aziende nazionali e straniere. I forum di condivisione delle conoscenze del tipo sviluppato in Sud Africa e negli Stati Uniti sono un esempio di appropriata diffusione del know-how necessario e, allo stesso tempo, costruiscono la legittimità necessaria.

256. Un'area che richiede un esame più approfondito è quella delle implicazioni dell'approvvigionamento sociale per il coinvolgimento delle piccole e

medie imprese nelle procedure d'appalto. È anche importante mostrare alle aziende i benefici connessi alla soluzione dei problemi di uguaglianza, dissipando in tal modo la contrapposizione percepita fra la promozione dell'uguaglianza e la ricerca del profitto¹⁹¹.

Affrontare le restrizioni all'offerta di lavoro attraverso politiche del lavoro attive e inclusive

257. Le politiche del lavoro attive comprendono una miriade di misure: ricerca del lavoro, attività di reclutamento e collocamento, formazione, sussidi

191 Si veda IRIS Consulting, *Department for Work and Pensions: Review of race equality and public sector procurement*, Set. 2005.

Box 3.8.**ACCEDER: Accrescere le opportunità di lavoro per i Rom disoccupati in Spagna**

ACCEDER è un programma spagnolo ampiamente riconosciuto come una buona prassi. Ha preso avvio a Madrid nel 1998 e successivamente si è allargato a 13 regioni della Spagna. Punta ad accrescere le opportunità di integrazione della comunità Rom nel mercato del lavoro. Per il periodo 2000-06, l'obiettivo era concludere 2.500 contratti di lavoro per persone disoccupate, delle quali approssimativamente il 70% sarebbe stato costituito da Rom. Il programma è stato concepito per soddisfare le esigenze individuali di chi cerca lavoro: forniva linee guida per la selezione di lavori compatibili con le competenze dei candidati, facilitava la ricerca e il contatto con le imprese, e offriva formazione per aumentare le possibilità di occupazione. Nel 1999 vi erano 304 persone attivamente in cerca di lavoro iscritte a ACCEDER, e il 63% ha trovato un impiego. Tuttavia, il tasso di conservazione del posto di lavoro è sconosciuto. I punti di forza del programma sono l'approccio individualizzato alla valutazione e all'incrocio di competenze e lavori, e l'uso di mediatori che possono colmare il divario fra Rom e non Rom. Le sue debolezze includono la difficoltà a fornire una adeguata e appropriata formazione agli individui con un basso livello di istruzione e la persistente discriminazione all'interno del mercato del lavoro. Il programma non ha affrontato il problema del rifiuto di lavori a bassa retribuzione da parte dei partecipanti e della conseguente perdita dei sussidi di assistenza sociale.

Fonti: D. Ringold; M. Orenstein; E. Wilkens, *Roma in an expanding Europe: Breaking the poverty cycle* (Washington, DC, The World Bank, 2005), box 6.3, p. 166; Fundación Secretariado Gitano (FSG), "The Multiregional Operational Program Fight against Discrimination ACCEDER: Actions aimed at the Romani community in Spain", in *Roma Rights Quarterly*, No. 1, 2006, in www.errc.org.

all'assunzione, programmi di creazione di posti di lavoro e vari servizi di supporto. Molti Paesi nel mondo hanno adottato politiche del genere, sebbene con differenze di scala, tipologia di misure ed efficacia¹⁹². Data la sproporzionata rappresentanza dei gruppi soggetti a discriminazione fra i disoccupati, i sottoimpiegati e gli inattivi, queste politiche hanno un notevole potenziale per l'aumento o la stabilizzazione delle loro opportunità di impiego e le prospettive di guadagno, con la conseguente riduzione delle disuguaglianze fra i gruppi.

258. È provato, comunque, che mentre i membri dei gruppi discriminati possono partecipare ai programmi di collocamento e formazione, essi spesso non riescono a raggiungere livelli di successo simili a quelli dei loro pari appartenenti ai gruppi non discriminati. È importante, perciò, riconoscere e riequilibrare le disuguaglianze strutturali esistenti nel mercato del lavoro.

259. Le politiche e i programmi attivi del lavoro possono affrontare la discriminazione in tre modi:

- Sviluppando politiche complete contro la discriminazione sul posto di lavoro;
- Migliorando il funzionamento dei servizi di collocamento nei settori pubblico e privato;
- Mettendo coloro che sono esposti a discriminazione in condizione di essere assunti.

Sviluppare politiche complete contro la discriminazione sul posto di lavoro

260. L'esperienza del mainstreaming di genere e della promozione dell'uguaglianza di genere nella Strategia Europea per l'Occupazione (EES) è unica nel mondo e fa luce sui vantaggi e sulle sfide del mainstreaming di genere (box 3.7). Lanciata nel 1997 la EES impone agli Stati membri di sviluppare annualmente dei Piani Nazionali d'Azione sull'occupazione basati su comuni e condivisi obiettivi. L'uguaglianza di genere è stata incorporata in questo processo attraverso il requisito della trattazione delle questioni di genere da parte dei piani d'azione, l'adozione dello specifico obiettivo per il tasso di occupazione femminile del 60% entro il 2010 (Summit di Lisbona 2000), e l'introduzione nel periodo 1997-2002 di un nuovo specifico pilastro – su quattro – sulla promozione delle pari opportunità fra uomini e donne. Nella successiva fase della EES l'uguaglianza di genere è diventata una delle dieci priorità dell'azione, ma il requisito del mainstreaming di genere è stato mantenuto anche nelle restanti aree prioritarie. Alcuni Paesi hanno fissato obiettivi e scadenze nazionali per ridurre sostanzialmente i divari di genere nell'occupazione, nella disoccupazione e nella retribuzione, ma non sempre hanno

¹⁹² P. Auer; U. Efendioglu; J. Leschke, *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalisation* (Ginevra, ILO, 2005).

specificato le politiche necessarie per questo scopo. Il coinvolgimento delle parti sociali nell'affrontare questi divari è stato un elemento prezioso in molti Paesi.

Migliorare il funzionamento dei servizi di collocamento nei settori pubblico e privato

261. L'efficacia dei servizi di collocamento gestiti da agenzie private o da servizi pubblici viene valutata sulla base di indicatori quali il tasso di collocamento e il costo per il collocamento. In entrambi i settori, la pressione a rispettare i criteri di responsabilità spinge gli organismi di collocamento a reclutare gli individui più qualificati e pronti a lavorare. Ciò mette in una condizione di svantaggio gli individui meno qualificati, che incontrano delle barriere, reali o percepite, all'occupazione.

262. Nel settore pubblico, gli obiettivi di efficienza economica sono spesso equilibrati da obiettivi di equità sociale, come nella sopra citata EES.

263. Varie attività vengono utilizzate per promuovere l'assistenza nella ricerca del lavoro e il collocamento delle persone più bisognose (box 3.8). L'accompagnamento al lavoro progettato per aiutare le persone con disabilità ad integrarsi direttamente nel posto di lavoro (Australia, Norvegia, Regno Unito e Stati Uniti) si è rivelato efficace.

264. Un altro esempio è l'iniziativa *Ethnic Minority Outreach* (EMO), lanciata nel 2002 dal governo del Regno Unito all'interno della sua *New Deal Next Phase*, che cerca di facilitare alle persone provenienti da minoranze etniche la transizione dalla disoccupazione all'impiego. Le sue caratteristiche principali sono: la concentrazione territoriale (opera nelle cinque regioni in cui vive il 75% degli adulti in età lavorativa appartenenti a minoranze etniche) e gli accordi sottoscritti fra le istituzioni private e i *Jobcentre Plus* (servizi pubblici di collocamento) e/o altri fornitori privati. La miriade di tecniche di outreach (messaggi SMS, pubblicità radio-televisiva, visite a domicilio, presenza nei mercati locali, e altro) utilizzate dagli operatori EMO, accanto alle loro competenze linguistiche, permettono di raggiungere coloro che non si sono

mai serviti dei *Jobcentre Plus*, specialmente donne indiane e pakistane¹⁹³.

265. All'interno delle loro attività di reclutamento e collocamento, i servizi di collocamento possono svolgere un importante ruolo nel contrastare le discriminatorie pratiche di assunzione dei datori di lavoro. I datori di lavoro possono fornire istruzioni implicite o esplicite sulle qualifiche richieste ai candidati per l'assunzione; talvolta le qualifiche richieste non sono attinenti al lavoro che effettivamente ci sarà da svolgere. L'esempio del programma Red CIL PROEmploio in Perù fornisce delle prove di pratiche discriminatorie nei servizi pubblici di collocamento (box 3.9).

266. Per affrontare queste pratiche discriminatorie, nel Regno Unito i *Jobcentre Plus* hanno introdotto una procedura per registrare e affrontare la discriminazione diretta e indiretta da parte dei datori di lavoro (la guida *Dealing with Discrimination* fornisce le linee guida della procedura). Se un datore di lavoro viene scoperto a tentare una discriminazione, oppure se un candidato presenta un ricorso scritto per una presunta discriminazione da parte di un datore di lavoro, il personale deve discutere con il datore di lavoro il suo comportamento e gli standard legali. Tuttavia, si è fatto raramente ricorso a questa procedura. Una ragione è il limitato numero di ricorsi scritti presentati da candidati o per la mancanza di conoscenza della procedura o per lo scetticismo verso la volontà del personale di farvi ricorso. Altri fattori sono la natura spesso simulata e sottile della discriminazione da parte dei datori di lavoro, che è difficile da provare, la mancanza di chiarezza da parte del personale rispetto alle specifiche della procedura di presentazione del ricorso e, ultimo ma non meno importante, il fatto che il personale possa evitare di mandare dei candidati in quei posti di lavoro dove teme che possa avvenire una discriminazione¹⁹⁴. La selezione discriminatoria può assumere la forma di colloqui o test che richiedono elevate capacità analitica o competenza comunicativa che non sono necessarie per lo svolgimento del lavoro¹⁹⁵. Ciò può essere evitato fornendo, attraverso le agenzie di collocamento, delle linee guida ai datori di lavoro.

193 H. Barnes e altri, "Ethnic Minority Outreach: An evaluation", Department for Work and Pensions, Research Report No. 229 (2005), in www.dwp.gov.uk.

194 M. Hudson; H. Barnes; K. Ray; J. Phillips, "Ethnic minority perceptions and experiences of JobCentre Plus", Research Report No. 349, Department for Work and Pensions, 2006, pp. 108–118, in www.dwp.gov.uk.

195 C. Roberts; S. Campbell, "Talk on trial: Job interviews, language and ethnicity", Research Summary No. 344, Department for Work and Pensions, in www.dwp.gov.uk.

Box 3.9.**La Red CIL PROEmpleo (Red) in Perú**

La *Red* è stata creata con lo scopo di stimolare le opportunità di occupazione, specialmente per i gruppi sociali svantaggiati. Essa lavora attraverso una rete di agenzie pubbliche e private nelle maggiori città del Paese, ma il nucleo operativo si trova a Lima. I risultati vengono valutati in base al numero di: (a) persone in cerca di lavoro registrate, (b) imprese che si avvalgono della *Red*, e (c) posti di lavoro disponibili assegnati. Nel 2004 80.064 individui, che rappresentano il 5,4% del numero totale di disoccupati, ha fatto ricorso alla *Red* e, di questi, il 24% ha trovato lavoro, coprendo in tal modo l'80% dei posti disponibili. Più del 60% delle persone in cerca di lavoro erano uomini, come fra le persone in cerca di lavoro non iscritte alla *Red*, ma più giovani, più istruiti e con minore esperienza lavorativa. L'82% dei posti disponibili non richiedeva un livello di istruzione, neanche primario, in quanto i datori di lavoro cercano il personale qualificato attraverso altri canali, per esempio agenzie di collocamento private o contatti personali. La percentuale di imprese manifatturiere è più alta fra le imprese della *Red* che fra le altre (43 contro 28%), così come la percentuale di quelle con più di 100 dipendenti (27 contro 15%). Le retribuzioni offerte ai candidati della *Red* sono molto più basse di quelle della media del mercato del lavoro. Gli operatori della *Red* utilizzano due tipi di questionario: uno contenente i dati personali del candidato (età, sesso, stato civile e se sia o no capofamiglia), le sue qualifiche (istruzione, formazione, esperienza lavorativa) e il suo reddito presente/passato e atteso, e un altro con le caratteristiche e i requisiti del lavoro disponibile (istruzione, alfabetizzazione informatica, competenze linguistiche, esperienza lavorativa). Queste informazioni devono essere introdotte nel database della *Red* per facilitare e velocizzare "l'incrocio lavorativo" e controllare i risultati del programma, ma gli operatori della *Red* preferiscono compilare manualmente i questionari perché in questo modo possono aggiungere informazioni rilevanti per i datori di lavoro, quali, fra gli altri, sesso, età e altezza. Un recente studio ha mostrato che per tutti i livelli di istruzione, sesso e età sono fra i requisiti prevalenti dei datori di lavoro, che preferiscono chiaramente i giovani uomini. Un particolare "aspetto" (essere "magri", "con la pelle chiara", "di bell'aspetto") è richiesto principalmente per le occupazioni che implicano un contatto con il pubblico, per le quali sono richieste solo donne, e in prevalenza giovani. Una particolare altezza è richiesta principalmente per occupazioni per le quali sono richiesti soltanto uomini, alcune delle quali implicano l'uso di alti macchinari o attrezzature.

Fonte: P. Vera Rojas, *La discriminación en los procesos de selección de personal*, DECLARATION Working Paper No. 46 (Ginevra, ILO, 2006).

267. Un altro mezzo per rimuovere le barriere per i membri dei gruppi svantaggiati nel processo di selezione consiste nel fornire ai datori di lavoro dei curriculum vitae anonimi (che non includono nome, età o foto del candidato). Fin dal 2003, l'Agenzia Nazionale per l'Impiego (ANPE) della Francia ha usato questo strumento per combattere la discriminazione razziale. L'identità dei candidati viene rivelata al datore di lavoro soltanto quando li contatta¹⁹⁶. La motivazione sta nel superamento degli ostacoli che le minoranze etniche incontrano fin dalle prime fasi del processo di selezione, come dimostrato da recenti indagini¹⁹⁷.

268. Anche le agenzie di collocamento private hanno adottato delle misure per combattere i trattamenti discriminatori. In Francia, per esempio, Manpower e l'associazione privata Agefiph hanno firmato nel 2005 un accordo biennale che si concentra su sei priorità: aumentare il numero di lavoratori disabili impiegati temporaneamente, fornire

programmi di formazione ai lavoratori disabili, maggiore collaborazione con le strutture regionali e locali, attività di sensibilizzazione delle imprese, formazione del personale Manpower, e assistenza ai lavoratori temporanei che sono vittime di incidenti sul lavoro. Specialmente per le grandi agenzie di collocamento private, la necessità di evitare il danno di immagine che deriverebbe da un caso di discriminazione può prevalere sul timore di perdere un attuale o potenziale cliente, sebbene l'applicazione effettiva di una politica contro la discriminazione non sia sempre facile (box 3.10).

Mettere coloro che sono esposti a discriminazione in condizione di essere assunti.

269. La lotta alla discriminazione sul posto di lavoro non inizia al punto della assistenza nella ricerca di lavoro e di collocamento.

196 R. Fauroux, *La lutte contre les discriminations ethniques dans le domaine de l'emploi* (Paris, Ministero per l'Occupazione, la Coesione Sociale e l'Abitazione, 2005).

197 J.F.-Amadieu, "Enquête 'Testing' sur CV", Adia/Paris I Observatoire des Discriminations, in cergors.univ-paris1.fr/docsatelecharger/pr%E9sentation%20du%20testing%20mai%202004.pdf.

Box 3.10.**Francia: Agenzie di collocamento private e discriminazione**

Dopo due casi di discriminazione, Adecco, la più importante agenzia di collocamento privata per il lavoro temporaneo, ha introdotto, a partire dal 2001, un certo numero di misure correttive, quali una linea telefonica gratuita per i lavoratori temporanei che ritengano di essere vittime di un trattamento discriminatorio, formazione diversificata per 2.000 dei suoi 4.700 dipendenti, e l'obbligo per il suo personale di non accettare requisiti discriminatori da parte dei datori di lavoro, sotto la minaccia di sanzioni che arrivano fino al licenziamento. Più di recente, tuttavia, un affiliato Adecco è stato denunciato per aver assunto, dietro richiesta del cliente, soltanto donne francesi, bianche e giovani.

Vedi Y. Philippin: "L'entreprise prend des couleurs", in *Le Journal du Dimanche*, 14 Maggio 2006, p. 15.

270. I governi possono sovvenzionare dei programmi di formazione e occupazione per sviluppare la possibilità di impiego di coloro che sono vittime di discriminazione, i quali saranno gestiti dai servizi pubblici per l'occupazione, le organizzazioni delle comunità, le autorità locali, le organizzazioni dei datori di lavoro o del settore privato e i sindacati. I benefici derivanti dalla partecipazione a tali programmi dipende dal grado in cui i programmi e chi li deve realizzare riconoscono e affrontano le esigenze specifiche dei membri dei gruppi discriminati. Questa è la ragione per cui le consultazioni e il coinvolgimento dei membri dei gruppi interessati nella formulazione e nella realizzazione delle politiche sono cruciali per la loro rilevanza e legittimità¹⁹⁸.

271. L'orientamento al lavoro, fornito a livello di scuola secondaria o di università, i servizi pubblici per l'occupazione, le organizzazioni delle comunità e dei datori di lavoro¹⁹⁹ possono essere strumenti importanti per rafforzare i lavoratori e affrontare la discriminazione. Spesso ci vogliono degli speciali programmi di formazione per soddisfare le esigenze dei membri dei gruppi svantaggiati, dato che i programmi convenzionali non sono progettati per persone scarsamente alfabetizzate e spesso trascurano il fatto che esse hanno lavori irregolari²⁰⁰.

272. Il programma brasiliano "Trabalho doméstico cidadão", che fa parte della politica nazionale di formazione professionale (PNQS), è particolarmente interessante per il suo approccio pionieristi-

co. Questa è la prima volta nella storia del Brasile che una politica pubblica nazionale si rivolge alle lavoratrici domestiche, che assommavano a oltre 6 milioni nel 2004, rappresentando il 20% dell'occupazione femminile totale²⁰¹ e comprendendo principalmente donne nere con un basso livello di istruzione. Il programma riconosce e affronta il triplo svantaggio di cui le lavoratrici domestiche soffrono a causa del loro sesso e della razza e classe di appartenenza. La novità di questo programma sta nel suo approccio integrato, che combina formazione professionale, regolarizzazione del lavoro domestico, che è per lo più irregolare, promozione della sindacalizzazione fra le lavoratrici domestiche e, inoltre, un programma per la costruzione di abitazioni a loro favore. L'azione pratica copre vari fronti: campagne di sensibilizzazione sui media riguardo alla difficile situazione di queste lavoratrici, incentivi fiscali per i datori di lavoro che le assumono regolarmente, corsi di formazione per le lavoratrici domestiche sui diritti nel lavoro e di istruzione di base, e formazione professionale per ampliare le loro prospettive occupazionali²⁰². I sussidi per coprire i costi di trasporto e i servizi di assistenza ai figli si sono rivelati condizioni fondamentali per mettere le lavoratrici in grado di partecipare alle attività. Il programma è realizzato dal Ministero del Lavoro e dell'Occupazione in collaborazione con i sindacati delle lavoratrici domestiche.

273. In Cambogia sono stati allestiti, durante gli anni novanta e i primi anni 2000, dei corsi mobili

198 E. Ogbonna; M. Noon, "A new deal or new disadvantage? British ethnic minorities and Government training", in *International Journal of Manpower* (Bradford), Vol. 20, No. 3/4 (1999).

199 Per un confronto fra i vari sistemi, vedi A.G. Watts; R.G. Sultana, "Career guidance policies in 37 countries: Contrasts and common themes", in *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, Vol. 4, No. 2-3 (2004), pp. 105-122.

200 Si veda I. Zoon; J. Kiers, "Report on the Council of Europe Project 'Roma Access to Employment in SEE'" (Stability Pact for South Eastern Europe, Apr. 2005), in www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/stabilitypact/activities/FYROM/accessemploymentregional_en.asp.

201 L. Abramo; M.E. Valenzuela, "Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina", in L. Abramo (a cura di), *Trabajo decente y equidad de género en América Latina* (Santiago, ILO, 2006), p. 50.

202 S. Sanches, "Mainstreaming gender and race in active labour market policies: Some reflections and experiences in Brazil", Maggio 2006, paper preparato per questo Rapporto Globale.

nelle aree rurali, che hanno permesso a molte donne rurali di ricevere una formazione. In precedenza, il loro accesso alle opportunità di formazione era stato limitato dalla mancanza di adeguati mezzi di trasporto, e dalle limitazioni culturali alla loro mobilità (le norme sociali non permettono alle donne di lasciare la famiglia e i lavori domestici per lunghi periodi di tempo, e non è neppure considerato opportuno che esse chiedano un passaggio ad un vicino per frequentare un corso al di fuori della loro comunità)²⁰³.

274. I programmi di mercato del lavoro, quali i lavori pubblici o di comunità, sono progettati per generare delle temporanee opportunità di guadagno per lavoratori a basso reddito e non qualificati; essi costituiscono una componente fondamentale delle politiche di occupazione nella maggior parte dei Paesi in via di sviluppo e delle economie in transizione. Essi rappresentano un importante strumento politico per ridurre la disoccupazione e aumentare le retribuzioni per il lavoro occasionale, specialmente in quei contesti in cui le prospettive di crescita nell'occupazione formale sono negative oppure vi è un'alta probabilità che i nuovi posti di lavoro siano occupati da persone più qualificate – che siano disoccupate oppure facciano già parte della forza lavoro.

275. In India, la legge *National Rural Employment Guarantee Act* del 2005 ha istituzionalizzato un salario minimo per il lavoro rurale non qualificato e punta ad assicurare almeno 100 giorni di occupazione. Inoltre, fornisce dei sussidi di disoccupazione se un nucleo familiare rurale non riceve offerte di lavoro. È prematuro trarre delle conclusioni sull'impatto del programma sull'uguaglianza di genere e sulla povertà, ma sono sorte delle preoccupazioni a proposito delle tensioni che potrebbero sorgere all'interno delle famiglie per la scelta del componente a cui assegnare il lavoro e della possibilità che le donne restino escluse. L'esperienza accumulata altrove mostra, comunque, che il livello e le modalità di pagamento, il sistema di reclutamento e di mobilitazione, le condizioni sul luogo di lavoro, ed il tipo di programmi di creazione dei posti di lavoro sono fattori determinanti per l'esclusione o l'inclusione delle donne in questi programmi, e per i benefici che esse possono ricavare²⁰⁴.

276. Sono in corso di svolgimento delle indagini, su iniziativa dell'ILO, in alcuni selezionati distretti dell'India per esaminare sotto l'aspetto del lavoro dignitoso e dell'uguaglianza di genere il *National Rural Employment Guarantee Programme* (NREGP) ed i suoi effetti sulla migrazione causata dall'indigenza. In particolare, vengono analizzate le dinamiche di genere a livello familiare, di comunità e di posto di lavoro per vedere come esse influiscono sulle forme e sull'estensione della partecipazione delle donne al programma. L'obiettivo finale consiste nella predisposizione delle necessarie tutele da inserire nel NREGP per fare in modo che uomini e donne ne beneficino in uguale misura²⁰⁵.

277. Il caso di "A Trabajar Urbano", un programma che crea occupazione temporanea attraverso la costruzione di infrastrutture economiche e sociali in Perú, è esemplare. Questo programma si rivolge a capifamiglia – sia uomini che donne – che abbiano almeno un figlio minorenne, appartengano al 40% della popolazione con maggiori difficoltà, e vivano in aree urbane attentamente selezionate. Mentre le donne rappresentano complessivamente la maggioranza dei beneficiari, la loro partecipazione varia nel tempo e per regione. La partecipazione delle donne è più alta a Lima che negli altri luoghi poiché i salari corrisposti sono molto bassi – minori del reddito medio di un potenziale beneficiario maschio. Nelle altre città, invece, lo stesso salario risulta più alto del locale reddito medio di un potenziale beneficiario maschio e, pertanto, diventa attraente anche per gli uomini, che, quindi, rappresentano la maggioranza dei partecipanti. Anche un cambiamento nella tipologia di progetti finanziati ha portato ad un immediato cambiamento nella composizione di genere dei partecipanti. Lo spostamento da progetti quasi esclusivamente volti ad abbellire Lima e i suoi parchi attraverso la costruzione di infrastrutture economiche e sociali, e la convocazione per la selezione di candidati "adatti" hanno portato al massiccio arruolamento di uomini per questi lavori pubblici. Alla fine, il programma ha rettificato questo requisito, poiché aveva provocato dei fraintendimenti e la non intenzionale esclusione delle donne²⁰⁶.

203 ILO, EIC e UNIFEM, *Decent work for women and men in the informal economy: Profile and good practices in Cambodia* (Bangkok and Phnom Penh, ILO, 2006), p. 67.

204 A. King Dejardin, "Public works programmes, a strategy for poverty alleviation: The gender dimension", *Issues in Development Discussion Paper No. 10* (Ginevra, ILO, 1996), pp. 18–20.

205 Institute of Social Studies Trust (ISST), "Women and the NREGA", rapporto sulla prima fase, giugno 2006; e *Decent Work Country Programme for India 2006–09*.

206 M. Tostes, "Igualdad de oportunidades y promoción del empleo en el Perú: Una radiografía" (paper non pubblicato, 2006), p. 49.

Tabella 3.4. Cause e dimensioni del divario retributivo di genere

Cause	Dimensioni
Differenze di produttività caratteristiche di uomini e donne	- Anni di istruzione - Campo di specializzazione - Anni di esperienza lavorativa - Anzianità di servizio
Differenze nelle caratteristiche delle imprese che impiegano uomini e donne	- Dimensioni dell'impresa - Tipologia di industria - Sindacalizzazione delle imprese e del settore
Differenze nei lavori svolti da uomini e donne	- Donne sottorappresentate nei lavori meglio pagati - Donne sovrarappresentate in una gamma più ristretta e meno pagata di occupazioni rispetto agli uomini - Donne e uomini concentrati in segmenti diversi di più ampi settori di occupazione - Donne sovrarappresentate nel lavoro part-time
Differenze nel numero di ore dedicate al lavoro retribuito	Gli uomini lavorano più ore retribuite rispetto alle donne
Discriminazione nella remunerazione Discriminazione diretta	- Retribuzione diversa per uomini (più alta) e donne che svolgono lavori uguali o simili - Denominazioni (e retribuzioni) diverse per occupazioni uguali o simili
Discriminazione indiretta	- Sottovalutazione delle abilità, competenze e responsabilità associate ai lavori "femminili" - Pregiudizi di genere nei metodi di valutazione del lavoro - Pregiudizi di genere nei sistemi di classificazione dei lavori - Pregiudizi di genere nei sistemi di remunerazione del lavoro

Politiche per eliminare il divario di genere nell'occupazione e nella retribuzione

278. I fatti ci dicono che nella maggior parte delle regioni del mondo le opportunità, per le donne, di accedere ad una occupazione retribuita hanno continuato a crescere, sebbene con considerevoli differenze da regione a regione, e che un sempre maggiore numero di donne ha intrapreso carriere un tempo considerate una prerogativa maschile (Parte II, capitolo 1). Nonostante i loro spettacolari progressi nel campo dell'istruzione, però, le donne continuano a guadagnare, in media, meno degli uomini in tutti i Paesi, e per molte donne (e anche per alcuni uomini), specialmente se si trovano ai gradini più bassi della scala occupazionale, conciliare la cura dei figli con il lavoro retribuito continua ad essere una sfida giornaliera.

279. Le responsabilità familiari possono costituire uno svantaggio nel mercato del lavoro quando entrano in conflitto con le richieste lavorative, a causa

del modo in cui una società è organizzata e i compiti di assistenza suddivisi²⁰⁷. Dal momento che in molte società il peso delle responsabilità familiari continua a gravare sulle spalle delle donne, queste responsabilità diventano una fonte di disuguaglianza di genere. Le tensioni fra lavoro e famiglia riducono le opzioni delle donne rispetto alla scelta di lavorare, dove e in quali settori. Ciò, a sua volta, influisce sulla loro esperienza e anzianità lavorativa, così come le loro prospettive di formazione e carriera, contribuendo in tal modo a mantenere bassi i loro redditi. Tuttavia, anche quando le donne con responsabilità familiari riescono a rimanere e avanzare nel mercato del lavoro e occupare posti di alto livello, esse continuano a guadagnare meno delle loro controparti maschili. Questo suggerisce l'esistenza di una discriminazione nella remunerazione.

280. Di conseguenza, la promozione dell'uguaglianza di genere sul posto di lavoro richiede una serie di politiche a breve e lungo termine che affrontino insieme tutti questi problemi.

207 C. Hein, *Reconciling work and family responsibilities: Practical ideas from global experience* (Ginevra, ILO, 2005), pp. 10–11.

Promozione della parità di retribuzione

281. Il divario retributivo di genere ha molte cause, compresa la discriminazione sessuale nella remunerazione. La tabella 3.4 evidenzia le ragioni sottostanti al divario retributivo di genere, con un'analisi dei differenti fattori che conducono alla discriminazione.

282. La persistenza della discriminazione sessuale nella remunerazione dimostra che ci vogliono specifiche misure politiche per affrontare questo problema. Per raggiungere questo scopo, è essenziale assicurare pari remunerazione per lavori di uguale valore, un diritto fondamentale sancito dalla Convenzione n. 100 dell'ILO. Parità di retribuzione non significa che uomini e donne debbano avere redditi uguali, né che debbano essere cambiati i lavori svolti dalle donne. Essa consiste nel rimediare alla sottovalutazione dei lavori tradizionalmente svolti dalle donne e nella loro remunerazione secondo il loro valore. Tale sottovalutazione non è necessariamente una conseguenza di dinamiche del mercato del lavoro o delle competenze richieste, ma può derivare da differenze nel potere di contrattazione collettiva, da idee preconcepite riguardo al rapporto fra scarse competenze e mercato, oppure dalla storica sottovalutazione dei lavori "femminili"²⁰⁸.

Metodologie di valutazione del lavoro prive di pregiudizi di genere: Un efficace strumento per raggiungere la parità di retribuzione

283. Per raggiungere la parità di retribuzione si deve confrontare e stabilire il valore relativo di due lavori che sono diversi nei contenuti, scomponendo i lavori in "fattori" e "sotto-fattori" e assegnando a questi dei punteggi. Secondo i metodi analitici di valutazione del lavoro, tali fattori comprendono competenze e qualifiche, responsabilità, impegno e

condizioni di lavoro²⁰⁹. Due lavori che ottengono lo stesso valore numerico hanno diritto a pari remunerazione. La valutazione del lavoro ha a che fare con il contenuto del lavoro e non con le caratteristiche o le prestazioni delle persone che lo svolgono.

284. Per valutare correttamente i lavori "maschili" e "femminili", la valutazione del lavoro deve essere libera da pregiudizi, altrimenti i requisiti fondamentali dei lavori femminili o vengono trascurati oppure ricevono punteggi più bassi rispetto a quelli maschili, rafforzando in tal modo la sottovalutazione dei lavori femminili²¹⁰. Il procedimento con cui i metodi di valutazione del lavoro sono sviluppati e applicati è almeno altrettanto importante quanto i metodi stessi ed i loro contenuti tecnici (box 3.11). I pregiudizi di genere possono presentarsi, anche non intenzionalmente, a qualunque stadio della loro progettazione e applicazione.

285. Un certo numero di metodi di valutazione del lavoro (JEMs) privi di pregiudizi di genere, quali "Steps to Pay Equity" in Svezia²¹¹, i metodi ABKABA e EVALFRI in Svizzera e il metodo ISOS in Spagna, è stato sviluppato in vari Paesi industrializzati.

286. L'esperienza dimostra che è importante che la valutazione del lavoro venga svolta congiuntamente dal management e dai dipendenti, uomini e donne. In Quebec, Canada, per esempio, tutte le aziende con più di 100 dipendenti devono istituire dei comitati per la parità di retribuzione che sono per due terzi formati da rappresentanti dei dipendenti, che possono essere iscritti ad un sindacato oppure no, ed il 50% di essi deve essere costituito da donne. La trasparenza rispetto alla retribuzione e agli aspetti della remunerazione flessibile è altrettanto importante per garantire che i dipendenti percepiscano i risultati come corretti e conformi alla legge.

287. Le commissioni per la parità di retribuzione oppure le commissioni con una più ampia giurisdizione

208 Si veda Women and Work Commission (Regno Unito), *Shaping a fairer future* (Feb. 2006), in www.womenandequalityunit.gov.uk/research/index.htm.

209 Ci sono due principali metodi di valutazione del lavoro: il metodo di valutazione globale/classificatorio e il metodo di valutazione analitica. Il metodo di valutazione globale/classificatorio valuta l'intero lavoro piuttosto che le sue componenti, portando in questo modo all'identificazione delle caratteristiche del lavoratore con le caratteristiche del lavoro. Per questo motivo il giudizio dei valutatori tende ad essere influenzato dal valore tradizionale del lavoro. Questi metodi sono difficili da utilizzare quando ci sono più di dieci classi di lavori. Il processo di confronto e classificazione deve essere ripetuto ogni volta che si introduce una nuova classe di lavori. Si veda *Pay Equity Task Force, Pay equity: A new approach to a fundamental right*, Final Report 2004 (Ottawa, 2004), in www.payequityreview.gc.ca and www.canada.justice.gc.ca.

210 I convenzionali metodi di valutazione analitica dei lavori (JEMs) pongono grande enfasi sulle competenze, sull'impegno mentale e sulla responsabilità, favorendo le occupazioni in cui predominano gli uomini, e trascurano quegli aspetti quali l'assistenza e la responsabilità per altre persone, che caratterizzano i lavori femminili. Si veda C. Katz; C. Baitsch, *L'égale des salaires en pratique – Deux outils d'évaluation du travail non discriminatoire à l'égard des sexes: ABAKABA et VIWIV* (Ginevra, vdf and Georg Éditeur, 1996), p. 27.

211 A. Harriman; C. Holm, *Steps to pay equity: An easy and quick method for the evaluation of work demands* (Equal Opportunities Ombudsman, 2001).

Box 3.11.**Le principali fasi di una valutazione analitica del lavoro priva di pregiudizi di genere*****Istituzione e formazione del comitato di valutazione del lavoro***

Normalmente un comitato di valutazione del lavoro viene istituito sul posto di lavoro per svolgere una valutazione del lavoro. Dovrebbe comprendere un numero uguale di uomini e donne; le donne non dovrebbe provenire tutte da impieghi di basso livello e gli uomini non dovrebbero ricoprire tutti posizioni dirigenziali; ci dovrebbe essere un numero uguale di impiegati e dirigenti. Il comitato dovrebbe ricevere una formazione sugli aspetti tecnici del metodo di valutazione del lavoro (JEM) che verrà utilizzato e sulla discriminazione sessuale nella remunerazione.

Selezione dei lavori da valutare

Questa fase comporta l'individuazione dei lavori a predominanza maschile o femminile. Un criterio fondamentale è la proporzione di donne o uomini che svolgono un certo lavoro: se la forza lavoro è per il 60% o più di un solo sesso, il lavoro è considerato a predominanza maschile o femminile. Allo scopo di selezionare i lavori da confrontare, devono essere presi in considerazione tutti i lavori – sia part-time che full-time, a tempo determinato o indeterminato.

Selezione del metodo

I JEM analitici sono i più appropriati per identificare la discriminazione sessuale nella remunerazione e rimediare alle sue conseguenze. Una volta che è stato scelto il metodo, devono essere identificati i fattori e i sotto-fattori. Tutti gli aspetti rilevanti dei lavori “maschili” e “femminili” devono essere descritti, poiché ciò che non viene riconosciuto non sarà misurato né conteggiato. Inoltre, bisogna assegnare ad ogni sotto-fattore una scala di valutazione con un certo numero di livelli di intensità o di frequenza che aiuti a differenziare le classi di lavori. Nel fissare i livelli è importante non introdurre pregiudizi di genere e attribuire automaticamente una scala più estesa ai sotto-fattori che sono comunemente associati ai lavori maschili.

Raccolta delle informazioni relative al lavoro

Deve essere conosciuto il contenuto dei lavori selezionati per il confronto. Le informazioni si possono ottenere attraverso descrizioni formali del lavoro e/o questionari, con domande aperte o chiuse, da somministrare a chi svolge il lavoro, oppure attraverso interviste, o con una combinazione dei due strumenti. È importante che il linguaggio adoperato nei questionari o nelle interviste non contribuisca al perpetuarsi dei pregiudizi di genere, per esempio usando il termine “coordinare” invece di “gestire” per descrivere i compiti associati a lavori femminili, oppure usare forme verbali passive piuttosto che attive. I lavoratori e i supervisori devono essere coinvolti nella raccolta dei dati ed entrambe le parti devono condividere le informazioni. I disaccordi che possono sorgere devono essere discussi e risolti.

Esaminare i risultati della valutazione del lavoro

Sulla base delle informazioni raccolte e dei fattori, sotto-fattori e scale di valutazione scelti di comune accordo, il comitato redige la descrizione dei lavori valutati.

Determinare il valore dei lavori valutati

Questa fase richiede l'assegnazione di un peso ai fattori e ai sotto-fattori, dal momento che non tutti i fattori hanno la stessa importanza per il lavoro di un'impresa. Il peso attribuito ai fattori deve riflettere queste differenze ed essere trasparente e privo di pregiudizi di genere. Su questa base, vengono assegnati dei punteggi ai lavori presi in esame. Questi vengono raggruppati per intervalli di punteggio.

Analisi dei punteggi ottenuti

Una volta che si sono conclusi il lavoro di valutazione e il calcolo dei punteggi, i risultati ottenuti devono essere esaminati. Questo comporta verificare se esistono sistematiche differenze nel punteggio ottenuto dai lavori “maschili” e “femminili”, e nelle retribuzioni previste per questi lavori.

Misurare e correggere i divari retributivi

Dopo aver individuato la porzione del divario retributivo che è dovuta a discriminazione, la retribuzione del lavoro sottovalutato deve essere aumentata di conseguenza.

Fonte: ILO, “Promoting pay equity through job evaluation free from gender bias: A step-by-step guide” (in preparazione).

Tabella 3.5. Differenti metodi di promozione della parità di retribuzione

Modello 1	Modello 2	Modello 3
Approccio globale rivolto all'eliminazione delle pratiche discriminatorie nella remunerazione e del divario retributivo dovuto alla discriminazione	Approccio parziale rivolto all'eliminazione delle pratiche discriminatorie nella remunerazione	Approccio misto rivolto all'eliminazione di alcune pratiche discriminatorie e al complessivo divario di genere nella retribuzione
Svezia e Quebec, Canada	Regno Unito, Paesi Bassi	Francia, Svizzera
Obbligatorio	Volontario	Obbligatorio
● Richiede lo sviluppo di un JEM privo di pregiudizi di genere ● Si concentra su e confronta lavori a predominanza maschile e femminile ● Misura il divario retributivo fra lavori di uguale valore ● Riequilibra le retribuzioni dei lavori a predominanza femminile per eliminare il divario entro un certo periodo di tempo	● Richiede lo sviluppo di un JEM privo di pregiudizi di genere ● Non sono previste precise linee guida per la misurazione dei divari retributivi ● Non sono previste precise linee guida per l'eliminazione dei divari retributivi	● Richiede un'analisi pregressa delle retribuzioni per sesso, se il divario residuale è superiore al 5%, e ulteriori analisi per apportare misure correttive (Svizzera) ● Valutazione della distribuzione della retribuzione per sesso, del salario medio mensile per sesso e della proporzione di donne nelle dieci occupazioni meglio pagate (Francia) ● Non richiede lo sviluppo di un JEM privo di pregiudizi di genere ● Non sono previste precise linee guida per la misurazione dei divari retributivi ● Non sono previste precise linee guida per l'eliminazione dei divari retributivi

Fonte: M.-T. Chicca, *A comparative analysis of promoting pay equity: Models and impacts*, DECLARATION Working Paper No. 49 (Ginevra, ILO, 2006).

zione contro la discriminazione possono svolgere un ruolo molto utile per raggiungere la parità di retribuzione, specialmente nelle piccole e medie imprese. In Svezia, per esempio, l'Ombudsman per le Pari Opportunità ha adottato fin dal 2001 delle misure di informazione e formazione per aiutare le parti sociali ad adempiere ai loro obblighi previsti dalla legge sulle Pari Opportunità, con una speciale enfasi sulla mappatura delle retribuzioni. Analogamente, nel Regno Unito la Commissione per le Pari Opportunità ha sviluppato una serie di utili materiali per promuovere efficaci pratiche di parità di retribuzione sul posto di lavoro, comprese le piccole aziende. L'istituzione di comitati trilaterali per lo sviluppo di strumenti di valutazione del lavoro in un determinato settore è particolarmente rilevante per le piccole e medie imprese. Tali comitati aiutano a ridurre i costi amministrativi dei processi di valutazione del lavoro (vedi la sezione sul piano d'azione dell'ILO per l'eliminazione della discriminazione nella Parte IV – progetto EQUAL in Portogallo).

288. Esiste una chiara tendenza, specialmente nei Paesi industrializzati, ad incorporare le questioni di parità di retribuzione nei contratti collettivi. Se da

una parte ciò costituisce uno sviluppo positivo, dall'altro lato la parità di retribuzione, se lasciata interamente alla contrattazione collettiva, corre il rischio di essere subordinata ad altre questioni (vedi la sezione sulla contrattazione collettiva nella Parte III, capitolo 2).

289. I metodi e le procedure di valutazione del lavoro contribuiscono alla parità di retribuzione nella misura in cui portano alla misurazione e correzione dei divari retributivi che derivano dalla discriminazione nella retribuzione. Nella pratica, tuttavia, ciò non sempre accade, poiché i Paesi hanno posizioni diverse rispetto al significato della parità di retribuzione, che variano dalla rimozione delle pratiche discriminatorie nella remunerazione all'eliminazione parziale di tali pratiche, associata a misure rivolte alle altre cause del complessivo divario nella retribuzione (tabella 3.5).

290. Per molti Paesi in via di sviluppo, la valutazione analitica del lavoro rimane una sfida, e molti Paesi non dispongono di metodi per condurre una valutazione oggettiva dei lavori. Un certo numero di leggi e regolamenti nazionali fa semplicemente riferimento a lavori "identici" o "simili" e non comprende la più ampia nozione di "lavoro di uguale

valore”²¹². Inoltre, le disposizioni sulla parità di remunerazione spesso si riferiscono soltanto al salario minimo o ordinario, alla remunerazione in contanti oppure a certe indennità, permettendo in tal modo una discriminazione sessuale rispetto alla parte flessibile della remunerazione²¹³.

291. Tutto ciò rispecchia anche le convinzioni secondo cui la parità nella retribuzione del lavoro di uguale valore è un “lusso” che si possono permettere soltanto i Paesi più industrializzati, diffuse specialmente nei contesti in cui è più alta l’incidenza del lavoro informale, dell’eccesso di manodopera e della povertà. Tuttavia, alcuni Paesi, come Libano, Maurizio e Nigeria, hanno richiesto all’ILO una specifica assistenza in questo campo.

292. Fin dal 2001 *Public Services International* (PSI) ha cercato di mostrare, con incoraggianti risultati, che i programmi di parità di retribuzione contribuiscono al raggiungimento di obiettivi più ampi, quali la riduzione della povertà, l’inclusione sociale e l’aumento della qualità dei servizi pubblici²¹⁴. Ciò è stato di aiuto nel diffondere l’accettazione sociale e politica degli obiettivi della parità di retribuzione. Altri benefici derivanti dalla parità di retribuzione comprendono una migliore conoscenza dei requisiti lavorativi, una migliore formazione specifica a livello aziendale, e una maggiore efficienza nella remunerazione, così come nelle pratiche di reclutamento e selezione (vedi box 4.1 nella Parte IV).

293. Un numero sempre maggiore di Paesi riconosce che le misure per la promozione dell’uguaglianza di opportunità e trattamento fra uomini e donne nell’impiego e nell’occupazione in generale servono anche a ridurre le disuguaglianze di retribuzione. I passi intrapresi per promuovere l’uguaglianza di genere nel lavoro, come la conciliazione fra lavoro e famiglia, possono aiutare ad eliminare il divario di retribuzione migliorando l’esperienza e l’anzianità di lavoro delle donne, così come le loro prospettive di formazione e carriera.

Politiche per il posto di lavoro per espandere le opportunità delle lavoratrici e dei lavoratori con responsabilità familiari.

294. Le disposizioni attente alle esigenze della famiglia non interessano soltanto le donne, ma anche gli uomini, e la nozione di “famiglia” va oltre le responsabilità di assistenza all’infanzia per includere qualsiasi altro membro della famiglia che dipenda da un membro lavoratore – sia maschio sia femmina (per esempio, un familiare anziano oppure un partner disabile).

295. Si stima che nel mondo 340 milioni di bambini con meno di sei anni e 930 milioni di bambini con meno di 15 anni vivano in nuclei familiari in cui tutti gli adulti svolgono un lavoro retribuito. Questa situazione è il risultato dell’ingresso globale delle donne nella forza lavoro, il quale non è stato compensato da un corrispondente declino del lavoro maschile, né da politiche pubbliche e per il posto di lavoro che siano attente alle esigenze di famiglia²¹⁵.

296. Le attuali tendenze nell’orario di lavoro nei Paesi industrializzati, così come nelle economie in via di sviluppo e in transizione, rendono sempre più difficile per i lavoratori con responsabilità familiari conciliare il lavoro e la cura della famiglia. Nel mondo industrializzato si assiste ad un processo per cui l’orario di lavoro diventa sempre più intenso e “denso”, con l’eliminazione dei momenti improduttivi durante la giornata lavorativa, specialmente per i manager e i lavoratori autonomi²¹⁶. Gli orari di lavoro prolungati sembrano essere un tratto caratteristico dei dieci nuovi Stati membri dell’Unione Europea, e lo straordinario, specialmente per i lavoratori con bassi redditi e non qualificati, è la norma in Thailandia²¹⁷, così come in Paesi quali Argentina, Brasile, Colombia, Cile e Messico²¹⁸.

297. Gli orari di lavoro prolungati hanno un impatto sproporzionato sulle donne, dal momento che spettano ancora ad esse i compiti di assistenza, cosa che riduce le loro opzioni rispetto alla scelta di

212 Per esempio, Burkina Faso, Repubblica Centrafricana, Congo, Cuba, Repubblica Democratica del Congo, Egitto, Estonia, Fiji, Giamaica, Honduras, India, Kirghizistan, Messico, Nepal, Nicaragua, Nuova Zelanda, Panama, Perù, Romania, Rwanda, Slovacchia e Thailandia; K. Landuyt, “Equal remuneration for men and women for work of equal value: Convention No. 100”, International Labour Standards Department (Ginevra, ILO, Feb. 2006), p. 1.

213 Per esempio, Norfolk Island (Australia), Repubblica Democratica del Congo, Kirghizistan, Pakistan, Rwanda, Slovacchia e Thailandia; *ibid.*, p. 2.

214 A. Hegewisch; S. Hammond; K. Valladares, “Report of the evaluation of the PSI Pay Equity Campaign”, 31 Ott. 2006, in www.world-psi.org.

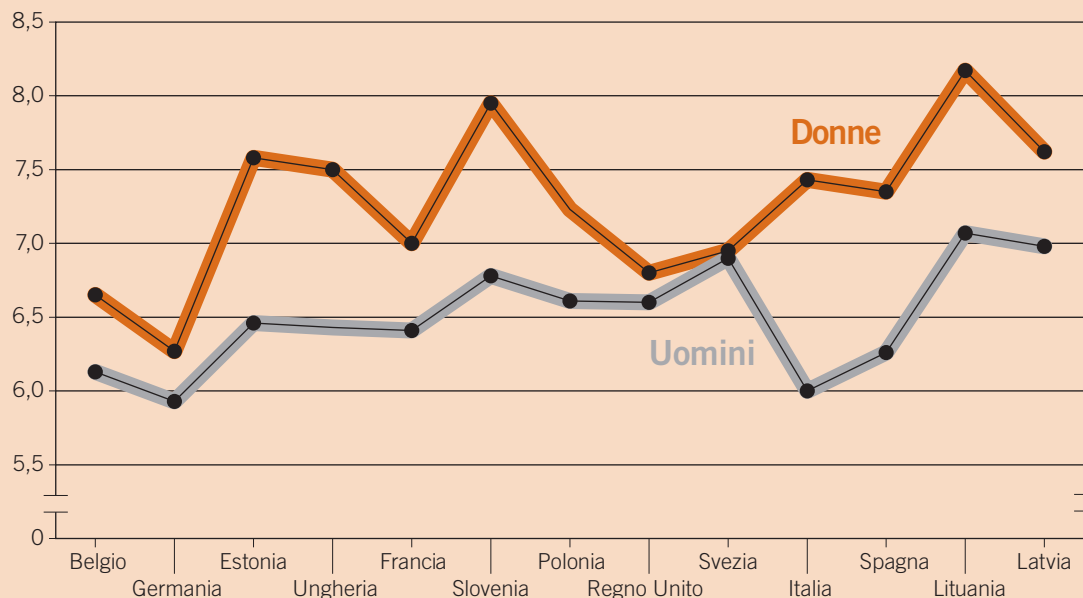
215 J. Heymann, *Forgotten families: Ending the growing crisis confronting children and working parents in the global economy* (New York, Oxford University Press, 2006), pp. xi e 7.

216 J.-Y. Boulin; M. Lallement; F. Micron, “Decent working time in industrialized countries: Issues, scopes and paradoxes”, in J.-Y. Boulin; M. Lallement; J.C. Messenger; F. Michon (a cura di), *Decent working time: New trends, new issues* (Ginevra, ILO, 2006), p. 32.

217 K. Kusakabe, *Reconciling work and family: Issues and policies in Thailand*, Conditions of Work and Employment Series No. 14 (Ginevra, ILO, 2006).

218 L. Vega Ruiz (a cura di), *La Reforma laboral en América Latina: 15 años después – Un análisis comparado* (Lima, ILO, 2005), pp. 41–43.

Figura 3.1. Quantità media di tempo dedicato al lavoro (retribuito e non) da uomini e donne di età compresa fra i 20 e i 74 anni, in Paesi selezionati della UE (ore per giorno)



Fonte: Eurostat, "A statistical view of the life of women and men in the EU 25", News release 29/2006, 6 Mar. 2006, in epp.eurostat.ec.europa.eu.

lavorare, dove e in quali settori. Nei Paesi industrializzati, gli orari di lavoro eccessivamente lunghi rappresentano una barriera all'assunzione e alla conferma delle donne nelle posizioni manageriali, rafforzando in tal modo la segregazione su base sessuale nel lavoro e, di conseguenza, il divario retributivo di genere. In Canada, per esempio, le donne, e in particolare quelle con responsabilità familiari, hanno più probabilità degli uomini di intraprendere lavori regolari nei weekend che siano part-time, temporanei o stagionali, poiché esse cercano di conciliare i propri orari di lavoro con quelli dei mariti, i quali lavorano durante la settimana, dal lunedì al venerdì²¹⁹.

298. Nell'economia informale, le richieste in termini di tempo sono particolarmente pesanti per alcune categorie di lavoratori, come i venditori ambulanti, spesso donne, che portano i figli con sé al lavoro, e hanno a che fare con esigenze stagionali, con i cambiamenti atmosferici e con modelli di commercio che le obbligano a lavorare al mattino presto o alla sera tardi.

299. Questi modelli di lavoro rafforzano la divisione disuguale del lavoro retribuito e non retribuito fra uomini e donne, minando le prospettive di lavoro, carriera e retribuzione delle donne, e accrescendo il loro carico di lavoro complessivo (figura 3.1).

300. Gli interventi pubblici attenti alle esigenze della famiglia possono aiutare ad affrontare efficacemente queste sfide, a patto che anch'essi siano sensibili alle questioni dell'uguaglianza di genere (box 3.12). Tali politiche possono anche servire a contrastare l'allarmante declino dei tassi di fertilità che si registra in alcuni Paesi industrializzati, come il Giappone e l'Italia. Gli studi dell'OECD hanno mostrato che in alcuni Paesi la correlazione fra la partecipazione femminile alla forza lavoro e il tasso totale di fertilità è stata invertita, da negativa a positiva, dopo l'introduzione di una serie di iniziative volte a ridurre la tensione lavoro-famiglia, quali l'ampia disponibilità di servizi per l'infanzia, una minore spesa per i figli, e maggiori opportunità di lavoro part-time e di congedi parentali²²⁰.

219 I.U. Zeytinoglu; G.B. Cooke, "Who is working at weekends? Determinants of regular weekend work in Canada", in J.-Y. Boulin e altri (a cura di), *Decent working time*, op. cit., pp. 411-412.

220 A.C. D'Addio; M. Mira d'Ercole, *Trends and determinants of fertility rates in OECD countries: The role of policies*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 27 (Paris, OECD, 2005).

Box 3.12.**Requisiti fondamentali affinché le misure attente alle esigenze di famiglia siano attente alle esigenze di uguaglianza di genere**

Riconoscere il ruolo di assistenza degli uomini: offrire congedi parentali e renderli, dopo l'iniziale congedo per maternità, disponibili sia a uomini sia a donne e non trasferibili.

Rendere il lavoro "normale" più compatibile con la famiglia: accordi flessibili rispetto agli orari di lavoro, ai periodi di riposo e alle ferie; concessione di congedi annuali e brevi in casi di emergenza; (buon) part-time, orario flessibile, banca del tempo, telelavoro, riduzione dell'orario giornaliero di lavoro e degli straordinari.

Rendere le responsabilità familiari più compatibili con il lavoro: disponibilità di assistenza all'infanzia, economica e di buona qualità, per bambini piccoli e in età prescolare.

Promuovere una condivisione più equa delle responsabilità familiari fra uomini e donne.

Lavoro part-time

301. La crescita del lavoro part-time nei 15 Paesi membri di OECD e UE è stata significativa e continua negli scorsi dieci anni, e la sua disponibilità ha avuto come risultato maggiori tassi di partecipazione femminile al lavoro. Tuttavia, nonostante la sua crescente incidenza, ci sono significative differenze nelle dimensioni relative delle percentuali e della distribuzione nei settori e nelle occupazioni del lavoro part-time all'interno dei Paesi OECD (figura 3.2). Le differenze politiche e istituzioni nazionali spiegano queste variazioni, ma in molti Paesi il lavoro part-time rimane una prerogativa femminile ed è sinonimo di basso status, scarsa formazione e limitate opportunità di carriera, nonostante il fatto che sia presentato come un'alternativa disponibile sia per le madri che i padri che lavorano. Inoltre, il part-time è spesso involontario, nel senso che costituisce la miglior alternativa al lavoro a tempo pieno.

302. Il lavoro part-time, tuttavia, può aiutare a riconciliare il lavoro e la condizione di genitore, senza rafforzare le disuguaglianze nell'occupazione e nella retribuzione, nonché nella famiglia. Uno studio comparato sul lavoro part-time in Germania, Paesi Bassi e nel Regno Unito ha rilevato che i Paesi Bassi sono riusciti ad eliminare alcuni degli svantaggi per lo status delle donne lavoratrici generalmente associati con questa forma di impiego. Innanzitutto, hanno "normalizzato" il lavoro

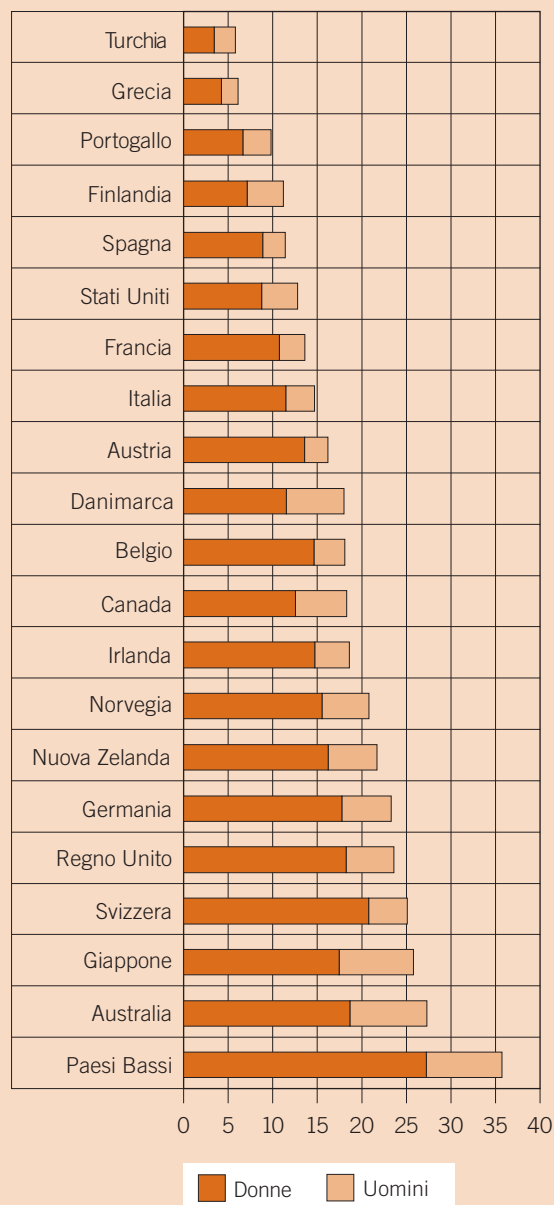
part-time eliminando le differenze fra lavoratori part-time e lavoratori a tempo pieno in termini di diritti, indennità e redditi, mentre in Germania e nel Regno Unito questi lavori prevedono orari di lavoro settimanale molto brevi (meno di 16 ore nel Regno Unito), con livelli più bassi di costo del lavoro, sono pagati di meno e sono esclusi dalle indennità della protezione sociale. In secondo luogo, i Paesi Bassi sono riusciti ad introdurre il lavoro part-time in tutti i settori e le occupazioni, e, a differenza di quanto accade negli altri due Paesi, il part-time è uniformemente distribuito fra tutti i gruppi di donne. Ne risulta che il part-time involontario è molto raro, ed è più diffuso fra gli uomini rispetto agli altri Paesi²²¹.

303. Questi risultati possono essere attribuiti ad una maggiore regolazione del mercato del lavoro, alla mobilitazione dei gruppi femminili di attivisti e al sostegno delle parti sociali. Nonostante ciò, i lavoratori part-time hanno ancora minori opportunità di formazione e di carriera, e le limitate strutture di assistenza all'infanzia continuano ad essere un problema.

304. Inoltre, benché nei tre Paesi sopra citati recenti riforme legislative diano ai dipendenti il diritto, in determinate circostanze, a richiedere una modifica del loro orario di lavoro, i tassi di richiesta sono stati molto bassi. Ciò suggerisce che i dipendenti temano che la richiesta di orari di lavoro più brevi possa compromettere le loro prospettive di carriera.

221 M. Yerkes; J. Visser, "Women's preferences or delineated policies? The development of part-time work in the Netherlands, Germany and the United Kingdom", in J.-Y. Boulin e altri, op. cit., p. 257.

Figura 3.2. Il lavoro part-time (1) come percentuale dell'occupazione totale, per sesso, Paesi selezionati, 2005



(1) meno di 30 ore a settimana.

Giappone: meno di 35 ore a settimana.

Fonte: OECD, *Employment Outlook 2006: Boosting jobs and incomes* (Paris, 2006), Statistical annex, table E.

Organizzazione dell'assistenza all'infanzia

305. La disponibilità di strutture di assistenza all'infanzia affidabili e economiche è la chiave per stimolare la partecipazione femminile al lavoro, trattenendo più madri nel mercato del lavoro, e mettendo i padri, sposati o single, in condizione di conciliare il lavoro retribuito con i doveri familiari. Le strutture per l'assistenza all'infanzia e la sua organizzazione devono soddisfare le esigenze di diversi gruppi di bambini, da quelli più piccoli a quelli che vanno a scuola e hanno bisogno di un doposcuola.

306. Ci sono stati incoraggianti sviluppi nel mondo rispetto alla copertura dell'istruzione pre-elementare, ovvero dall'età di tre anni fino all'ingresso nella scuola elementare²²². L'espansione dei servizi per la prima infanzia, però, cioè per i bambini al di sotto dei tre anni, è stata limitata nei Paesi industrializzati e non ha rappresentato una priorità in molti Paesi in via di sviluppo e negli Stati in transizione²²³. Dopo il collasso del blocco sovietico, i lunghi congedi parentali, retribuiti e non, sono stati mantenuti in Paesi come Repubblica Ceca, Ungheria²²⁴, Polonia, Bielorussia e Ucraina²²⁵. I congedi estesi sono stati utilizzati per ridurre la richiesta di e gli investimenti nei servizi di assistenza per l'infanzia²²⁶. Nei Paesi della CEE, il declino nella fornitura di servizi di assistenza per l'infanzia affidabili e economici, specialmente al di fuori delle grandi città, pare aver portato a maggiori discriminazioni nel lavoro per le donne²²⁷.

307. Gli accordi fra settore pubblico e privato possono risultare estremamente importanti per la riduzione dei sussidi all'assistenza per l'infanzia. In Cina si è registrata una tendenza alla privatizzazione e alla cooperazione con il settore privato nella fornitura di servizi pre-scolastici. Asili nido gestiti dalle imprese sono stati chiusi o trasferiti a dipartimenti di istruzione locali, istituzioni non statali sono diventate i principali fornitori di servizi per bambini fra i tre e i cinque anni, finanziate con fondi raccolti da varie fonti, comprese aziende, cittadini e comunità, e sono stati fatti dei passi per fornire migliori

222 UNESCO, *Education for All: Global Monitoring Report 2006: Literacy for life* (Paris, 2005), p. 40.

223 Soo-Hyang Choi, *Pre-primary education: The valid investment option for EFA*, UNESCO Policy Brief On Early Childhood, No. 31, Mar.–Apr. 2006.

224 Si veda E. Fultz; M. Ruck; S. Steinhilber (a cura di), *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Budapest, ILO, 2003).

225 Si veda United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), "Employability policies in transition countries: Issues, good practices, and policy options", background paper presentato al Regional Symposium on Mainstreaming Gender into Economic Policies, 28–30 gennaio 2004, Ginevra, p. 12.

226 L. Haddad, *An integrated approach to early childhood education and care*, UNESCO Early Childhood and Family Policy Series, No. 3, Ott. 2002, p. 7.

227 S. Steinhilber, "Women's views on social security reform: Qualitative survey", in E. Fultz e altri (a cura di), op. cit., pp. 319–320.

linee guida ai fornitori di assistenza alla prima infanzia nelle aree rurali²²⁸.

308. In Kenya i genitori e le comunità sono i partner principali nella gestione dei centri di istruzione pre-scolastica, i quali, nel 2000, hanno interessato il 34% dei bambini fra i tre e i cinque anni. Mentre l'80% di questi centri è pubblico, e le autorità pubbliche sostengono i costi correnti dell'istruzione pre-scolastica nelle città, i genitori e le comunità forniscono i terreni e i fondi per la costruzione delle strutture, i materiali e l'arredamento, nonché i salari degli insegnanti. La decentralizzazione e il rispetto delle ricche e diversificate culture del Paese sono gli altri elementi fondamentali del programma²²⁹.

309. Anche i sindacati e le aziende possono unire efficacemente le loro forze per aiutare a superare le tensioni lavoro-famiglia. Un esempio è il centro di assistenza per l'infanzia di Bangkok, Thailandia, allestito per rispondere alle necessità dei dipendenti dell'azienda TOT PLC che devono badare ai figli. L'impresa ha fornito i locali e i sindacati pagano i salari degli insegnanti, mentre i genitori provvedono a coperte, pannolini, bottiglie di latte e di acqua. Il centro accoglie bambini di età compresa fra un anno e mezzo e cinque anni²³⁰.

310. Le specifiche situazioni e necessità dei lavoratori con responsabilità familiari nell'economia informale meritano una particolare attenzione. I costi associati all'inattività in questo settore sono ben noti: bambini condotti in luoghi di lavoro pericolosi, oppure lasciati incustoditi a casa con il rischio che si feriscano o ammalino, o tolti da scuola affinché badino a fratelli e sorelle più piccoli, o collocati in strutture di assistenza inadeguate²³¹.

311. L'esperienza dimostra che qualcosa può essere fatto per ribaltare questa situazione, e che concentrare l'attenzione su specifiche categorie di lavoratori informali e su determinati settori sembra produrre incoraggianti risultati. In India sono stati creati degli asili nido mobili presso i siti di costruzioni per provvedere ai bambini dei lavoratori edili migranti. Attualmente il sistema degli asili nido mobili opera attraverso una rete di 450 centri diurni, situati nei siti di costruzioni e nei quartieri poveri di New Delhi, Mumbai e Pune e raggiunge

600.000 bambini²³². In Sud Africa, StreetNet, un'organizzazione che rappresenta i venditori ambulanti, ha inserito la costruzione di locali per la fornitura d'acqua e di assistenza all'infanzia nei progetti per i nuovi mercati all'interno della sua agenda di contrattazione con le autorità locali. Ciò fa parte di un più ampio pacchetto di richieste che include la semplificazione delle procedure di concessione delle licenze e la fine delle molestie e delle confische ai danni dei venditori privi di licenza.

Congedi parentali e di paternità

312. Il diritto ai congedi per l'assistenza dei figli è un settore di politiche che ha subito significativi cambiamenti in vari Paesi negli scorsi anni. C'è stato uno spostamento nella direzione di incoraggiare i padri a chiedere congedi per assistenza attraverso l'introduzione di congedi di paternità o la modificazione dei congedi parentali. I diritti al congedo di paternità recentemente introdotti, brevi congedi immediatamente dopo la nascita del figlio, possono essere facoltativi oppure obbligatori: in Italia i padri hanno il diritto, ma non l'obbligo, di prendere due settimane di congedo post-natale, mentre in Portogallo il congedo di paternità è di 20 giorni, di cui cinque sono obbligatori. Il congedo può variare per la durata (si va da un giorno in Cile, Arabia Saudita e Tunisia a 90 giorni in Islanda e Slovenia), essere retribuito oppure no (sebbene quest'ultimo sia il caso più frequente), ed essere finanziato dal datore di lavoro, dall'assistenza sociale o da una combinazione dei due soggetti²³³.

313. In Islanda, fin dalla riforma legislativa del 2001, non c'è distinzione fra congedo di maternità e di paternità, ma viene, invece, garantito un congedo retribuito di nove mesi (all'80% del salario) dopo la nascita del figlio. Questo congedo viene equamente diviso in tre parti fra la madre, il padre (la cui quota non è trasferibile) e la coppia.

314. Il congedo parentale, un periodo relativamente lungo che segue il termine del congedo di maternità, è disponibile in alcuni Paesi sia per le donne che per gli uomini. Può trattarsi di un diritto condiviso di

228 L. Haddad, op. cit., pp. 9–10

229 ibid., pp. 15–16.

230 K. Kusakabe, op. cit., p. 58.

231 J. Heymann, *Social transformations and their implications for the global demand for ECCE*, UNESCO Policy Brief on Early Childhood, No. 8, Nov.–Dic. 2002.

232 Si veda www.mobilecreches.org.

233 I. Öun and G. Pardo Trujillo, *Maternity at work: A review of national legislation – Findings from the ILO's Conditions of Work and Employment Database* (Ginevra, ILO, 2005), pp. 37–38.

cui qualsiasi genitore può disporre (per esempio, Cuba, Estonia, Ungheria e Viet Nam), oppure di un diritto individuale e non trasferibile (Belgio, Irlanda e Islanda), o, ancora, di un diritto misto, che combini diritti individuali e di famiglia (Norvegia e Svezia). In Europa, la Direttiva del Consiglio sull'accordo quadro sul congedo parentale²³⁴, è stata fondamentale per far aumentare il numero di Paesi che prevedono congedi parentali individuali, incoraggiando, in tal modo, sia l'accesso dei padri al congedo parentale sia una maggiore uguaglianza di genere.

315. Nonostante ciò, una larga parte dei genitori lavoratori non ha accesso a questi diritti, in particolare i lavoratori autonomi, o con contratti temporanei, oppure dipendenti di piccole imprese (Stati Uniti), oppure a seconda della loro precedente esperienza lavorativa (Giappone).

316. Per quanto riguarda il tasso di accesso al congedo, i dati mostrano che le madri continuano ovunque a prendere il congedo in misura maggiore rispetto ai padri, sebbene si registrino alcuni importanti cambiamenti nel comportamento dei padri, per esempio in Islanda, dove in tre anni il numero medio di giorni di cui i padri hanno usufruito è salito da 39 a 83, oppure in Portogallo, dove un quarto dei padri aventi diritto ha utilizzato più dei cinque giorni obbligatori del congedo di paternità²³⁵. In ogni caso il fattore determinante per incoraggiare l'utilizzo del diritto al congedo parentale sia da parte delle donne che degli uomini è il fatto che tale congedo sia retribuito e relativamente ben retribuito²³⁶.

317. In Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia, durante gli anni novanta donne e uomini avevano pari accesso alle indennità per l'assistenza all'infanzia, superando in tal modo le precedenti regole che imponevano agli uomini requisiti più rigidi o li escludevano del tutto da tali diritti. Tuttavia, l'evidenza aneddotica mostra che fino ad ora l'accesso dei padri alle indennità per l'assistenza all'infanzia in questi Paesi è stato insignificante. Le cause sono da ricercarsi nei bassi livelli

delle indennità erogate durante i periodi dell'allevamento dei figli, nei valori culturali che sostengono il ruolo della donna come principale responsabile dell'assistenza familiare, ed il divario retributivo di genere, che scoraggia gli uomini dal lasciare il lavoro retribuito per dedicarsi all'assistenza familiare²³⁷. Un interessante sviluppo si è registrato nei Paesi della CEE con l'introduzione del diritto ad un congedo per motivi di assistenza concesso a persone diverse dai genitori (per esempio la nonna e/o i nonni o altri parenti) che si prendono cura dei bambini (Lituania, Federazione Russa e Moldavia).

318. Molte madri lavoratrici, tuttavia, non si avvalgono dei loro diritti al congedo parentale perché temono la perdita del lavoro o una nuova assegnazione sfavorevole²³⁸. Perfino quando non vengono utilizzate o sono utilizzate soltanto in parte, i lunghi congedi parentali a disposizione delle donne rafforzano la percezione secondo cui esse sono "costose" e inaffidabili, contribuiscono alla svalutazione delle competenze che tende a colpire più le donne che gli uomini²³⁹, e rendono più difficile per le madri il rientro al lavoro.

319. La questione dell'accorciamento dei congedi parentali, cosa che dovrebbe evitare il rafforzamento della disuguaglianza di genere nell'occupazione nel nucleo familiare, è stata oggetto di una seria controversia nell'Europa centro-orientale. Per contrastare questa tendenza, ci vorrebbe una più coerente applicazione della legislazione contro la discriminazione, unita ad una più equilibrata suddivisione delle responsabilità familiari²⁴⁰. Sarebbe anche utile l'adozione di misure di sostegno per i genitori che rientrano al lavoro dopo un periodo di congedo parentale²⁴¹.

320. La natura, la persistenza e le ramificazioni della discriminazione richiedono strategie di sviluppo integrate che si basino su misure contro la discriminazione rivolte ai posti di lavoro e al mercato del lavoro, così come agli altri spazi sociali quali la comunità, la scuola e la famiglia.

234 Direttiva del Consiglio 96/34/EC del 3 Giugno 1996 sull'accordo quadro sul congedo parentale concluso da UNICE, CEEP e ETUC, *Official Journal* L145, 19 Giugno 1996, pp. 4-9. Secondo questa Direttiva, il congedo parentale deve essere messo a disposizione di entrambi i genitori come diritto individuale per un periodo di almeno tre mesi.

235 Iceland: I. Öun; G. Pardo Trujillo, op. cit., p. 38; Portugal: F. Deven; P. Moss (a cura di), *Leave policies and research: Reviews and country notes*, CBGS Werkdocument 2005/3.

236 European Industrial Relations Observatory on-line (EIROnline), *Family-related leave and industrial relations*, Sett. 2004, in eurofound.europa.eu/eiro/2004/03/study/tm0403101s.html.

237 E. Fultz; S. Steinhilber, "The gender dimensions of social security reform in the Czech Republic, Hungary and Poland", in E. Fultz e altri (a cura di), op. cit., p. 27.

238 Ibidem.

239 J. Rubery; D.P. Grimshaw; H. Figueiredo, *The gender pay gap and gender mainstreaming pay policy in EU Member States*, Synthesis Report for the Equal Opportunities Unit in the European Commission, 2002, p. 7.

240 UNECE, op. cit., p. 12.

241 C. Hein, op. cit., p. 118.

Recenti sviluppi a livello internazionale

321. Mentre l'azione dello Stato e delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro resta centrale per la creazione di luoghi di lavoro più inclusivi, il teatro internazionale con i suoi attori gioca un ruolo altrettanto importante. Sebbene la discriminazione esistesse ben prima della globalizzazione, quest'ultima ne ha trasformato l'estensione e le caratteristiche. L'azione correttiva, perciò, non si può concentrare soltanto su interventi a livello nazionale; essa deve interessare anche il quadro internazionale e globale in un modo che favorisca un reciproco rafforzamento.

322. Le istituzioni internazionali – sia pubbliche che private – e i processi di integrazione regionale possono, fra gli altri, determinare se la globalizzazione sarà portatrice di equità e di pace o alimenterà ulteriori disuguaglianze e tensioni. Di seguito saranno esaminati l'estensione e l'impatto di numerose rilevanti iniziative.

La promozione di buone prassi attraverso politiche di concessione di prestiti

323. Le istituzioni finanziarie per lo sviluppo (DFI) (che comprendono le istituzioni finanziarie internazionali, IFI – sia globali che regionali – e quelle nazionali) hanno cominciato negli ultimi anni a esaminare l'impatto sociale e ambientale dei prestiti concessi, ed in particolare la promozione del rispetto dei principi contenuti negli standard internazionali in materia di lavoro nelle prassi adottate dai loro clienti nell'occupazione. La International Finance Corporation (IFC), l'istituzione finanziaria internazionale per lo sviluppo della Banca Mondiale, ha recentemente adottato gli Standard di Performance (PS) e le Note sulle Linee Guida sugli standard ambientali e sociali che includono un impegno da parte dell'IFC ad applicare gli standard fondamentali dell'ILO in materia di lavoro, così come degli standard sulla sicurezza, la salute e riduzione della spesa. I PS stabiliscono dei requisiti che il cliente deve soddisfare per poter accedere al sostegno dell'IFC, compreso l'impegno ad applicare le leggi nazionali, con il riferimento di fondo agli standard internazionali. I PS sono stati sviluppati in collaborazione con un'ampia gamma di soggetti, e in

particolare con l'ILO, e con l'attiva partecipazione della Confederazione Internazionale dei Liberi Sindacati (ICFTU).

324. Il Performance Standard 2 sul lavoro e le condizioni di lavoro include le seguenti disposizioni sulla non discriminazione:

Il Cliente non prenderà decisioni nell'occupazione sulla base di caratteristiche personali non attinenti ai requisiti del lavoro. Il Cliente fonderà la relazione lavorativa sul principio delle pari opportunità e del corretto trattamento, e non discriminerà rispetto ad aspetti della relazione di occupazione, fra i quali reclutamento e assunzione, retribuzione (compresi salari e indennità), condizioni di lavoro e termini di impiego, accesso alla formazione, promozione, conclusione dell'impiego o pensionamento, e disciplina. Nei Paesi in cui la legge nazionale regoli la non discriminazione nell'occupazione, il Cliente dovrà rispettare la legge nazionale. Dove le leggi nazionali tacciano riguardo alla non discriminazione nell'occupazione, il Cliente dovrà rispettare i presenti Performance Standard. Speciali misure di protezione o assistenza adottate per correggere una passata discriminazione o la selezione per un determinato lavoro basate sui requisiti intrinseci del lavoro non saranno considerati discriminazione.

325. L'IFC ha anche pubblicato una Nota sulle Buone Prassi sulla non discriminazione e le pari opportunità, che fornisce strumenti per promuovere la diversità nelle imprese²⁴². Questa è stata seguita dall'adozione dei "Principi dell'Equatore" da parte di circa 40 banche nazionali per lo sviluppo, che rappresentano circa l'85% dei prestiti globali per i progetti di sviluppo, le quali hanno accettato di applicare gli standard dell'IFC al finanziamento dei progetti di importo superiore ai 10 milioni di US\$²⁴³.

326. Simili sviluppi incoraggianti si sono registrati fra le banche regionali per lo sviluppo. Nel giugno 2006 la Banca Inter-Americana per lo Sviluppo ha emesso delle disposizioni ancora più esaurienti per l'applicazione degli standard internazionali in materia di lavoro ai progetti infrastrutturali, mentre la Banca Europea degli Investimenti ha adottato un

242 I Performance Standards e la Nota sulle Buone Prassi si possono trovare sul sito dell'IFC, www.ifc.org.

243 Il primo gruppo di "Principi dell'Equatore" è stato adottato da un ristretto numero di banche e dall'IFC nell'ottobre 2002 e lanciato a Washington, DC, il 4 giugno 2003. Un nuovo e riveduto gruppo di "Principi dell'Equatore" è stato pubblicato nel luglio 2006, in www.equator-principles.com.

impegno simile nel 2006, e nel dicembre 2006 la Banca Asiatica per lo Sviluppo ha pubblicato un Manuale degli standard fondamentali in materia di lavoro, sviluppato in collaborazione con l'ILO²⁴⁴. Su questa scia, il Presidente della Banca Mondiale, in una discussione con una delegazione dei massimi rappresentanti dei sindacati nel dicembre 2006, ha espresso la sua volontà di garantire che tutti progetti infrastrutturali che la Banca finanzia rispettino gli standard fondamentali dell'ILO in materia di lavoro, compresi quelli che riguardano la non discriminazione e l'uguaglianza. Se realizzato, questo impegno significherebbe che i progetti che la Banca finanzia ogni anno, per un importo di circa 8 miliardi di US\$, dovrebbero soddisfare questo nuovo requisito.

Integrazione economica regionale e accordi di libero scambio: Un'immagine variegata

327. L'integrazione economica regionale e la proliferazione di accordi di libero scambio hanno avuto come conseguenza il cambiamento dei modelli di occupazione in molti Paesi. Negli scorsi anni sono stati fatti degli sforzi su un certo numero di fronti per minimizzare l'impatto socialmente negativo dell'aumento del commercio globale. Fino ad ora, tuttavia, la questione della discriminazione, se confrontata con gli altri principi e diritti in materia di lavoro, è stata affrontata solo parzialmente.

328. Gli accordi di libero scambio, definiti come accordi internazionali fra due o più nazioni che si riferiscono a questioni di comune commercio o servizio, si differenziano dagli accordi di integrazione economica regionale (quali il Mercato Comune Meridionale, MERCOSUR, e l'Unione Europea), i quali sono più ampi in termini di aspetti che essi coprono, di profondità degli effetti dell'integrazione sulla regione e/o di estensione geografica. Poiché i due concetti e i loro conseguenti impatti sono di natura simile, essi saranno esaminati insieme.

329. L'approccio al problema della discriminazione varia da un accordo all'altro. In America settentrionale, per esempio, il North American

Agreement on Labor Cooperation (NAALC), il Canada-Chile Agreement on Labour Cooperation (CCALC) e il Canada-Costa Rica Agreement on Labour Cooperation (CCRALC) citano esplicitamente le non discriminazione e la parità di retribuzione fra i principi e i diritti che le parti si impegnano a promuovere²⁴⁵.

330. D'altra parte, negli accordi bilaterali stipulati dagli Stati Uniti con Paesi come Giordania, Singapore e Cina, le parti riaffermano il loro "impegno secondo la Dichiarazione dell'ILO SUI Principi e Diritti Fondamentali del Lavoro e le sue conseguenze"²⁴⁶, aderendo in tal modo al principio della non discriminazione e dell'uguaglianza nel lavoro, ma non viene inserito un esplicito riferimento a quel principio nella lista dei principi e dei diritti che le parti devono rispettare assicurandone l'applicazione attraverso le leggi nazionali pertinenti. Nonostante ciò, questi stessi accordi possono includere la non discriminazione e l'uguaglianza come argomento della cooperazione tecnica (vedi sotto).

331. Anche altri accordi attualmente in fase di negoziato sembrano trascurare il problema della discriminazione. Il mancato riferimento alla discriminazione sul posto di lavoro è stato citato come una manchevolezza fondamentale degli accordi di partnership economica (EPA) che si stanno negoziando fra l'Unione Europea e 77 Paesi africani, caraibici e del Pacifico (ACP), e che dovrebbero entrare in vigore nel gennaio 2008²⁴⁷.

332. La possibilità di un esame sovranazionale in caso violazioni di diritti dei lavoratori è cruciale per garantire il rispetto dei fondamentali diritti in materia di lavoro. Alcuni analisti hanno notato che la non discriminazione e l'uguaglianza sono trattate, rispetto alla loro applicazione, come diritti secondari nei casi del NAALC e del CCALC. Mentre in questi accordi vi sono disposizioni relative alla soluzione di dispute e alle multe per le questioni di lavoro minorile, salario minimo e salute e sicurezza, il medesimo sistema non è applicabile nei casi di non discriminazione e parità di retribuzione, così come di altri fondamentali principi e diritti in materia di lavoro²⁴⁸.

244 Inter-American Development Bank (IDB), *Managing labor issues in infrastructure projects*, in www.iadb.org; European Investment Bank (EIB), *The social assessment of projects outside the European Union: The approach of the European Investment Bank*, in www.eib.org; Asian Development Bank (ADB), *Core labor standards handbook* (Manila, 2006), in www.adb.org.

245 In www.naalc.org e www.hrsdc.gc.ca, rispettivamente.

246 In www.ustr.gov.

247 K. Ulmer, "Are trade agreements with the EU beneficial to women in Africa, the Caribbean and the Pacific?", in *Gender and Development*, Vol. 12, No. 2 (luglio 2004).

248 S. Polaski, "Protecting labor rights through trade agreements: An analytical guide", in *Journal of International Law and Policy*, luglio 2004, in www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=15796.

333. Le discrepanze nel trattamento della discriminazione fra le varie regioni possono sorgere come conseguenza di differenze nei contesti legali nazionali e nelle strutture di potere su cui gli accordi regionali sono costruiti. Ciò è evidente nel caso del trattamento dei problemi di genere nell'Unione Europea, nel North American Free Trade Agreement (NAFTA) e nel MERCOSUR: l'UE ha adottato disposizioni esaurienti relativamente alla non discriminazione e all'uguaglianza, ma il MERCOSUR e il NAFTA devono ancora istituire disposizioni altrettanto estese²⁴⁹.

334. Nel contesto dell'Unione Europea, la sua esistenza da lungo tempo ha permesso a tali principi di diventare ben radicati. Inoltre, sotto l'influenza di potenti gruppi femminili, i funzionari hanno garantito che gli standard legali adottati a livello nazionale fossero acquisiti a livello regionale²⁵⁰.

335. Nel caso del MERCOSUR, l'agenda dei diritti delle donne non è stata saldamente stabilita e i gruppi femminili non hanno avuto la rappresentatività a livello regionale per influenzare le disposizioni contenute nell'accordo²⁵¹. Nonostante ciò, sono stati fatti alcuni progressi con l'accordo MERCOSUR, grazie all'istituzione di una commissione tripartita sovranazionale che influenza i gruppi di lavoro del MERCOSUR che si occupano di questioni di genere. Inoltre, le commissioni tripartite nazionali che operano nei Paesi del MERCOSUR hanno intrapreso un processo di valutazione della loro capacità di svolgere un'attività di mainstreaming di genere attraverso i ministeri del lavoro nazionali.

336. Per quanto riguarda il NAFTA, sebbene il contesto legislativo fosse relativamente ben fondato, i gruppi femminili negli Stati Uniti e in Messico sono apparsi in gran parte disinteressati nel processo di costituzione del NAFTA e ciò si è riflesso nella mancanza di disposizioni sostanziali²⁵². Pertanto, mentre proliferano gli accordi, bisognerebbe essere cauti nel replicare squilibri esistenti a livello nazionale negli accordi regionali. I gruppi di interesse dovrebbero prendere atto di questa tendenza e della necessità di esercitare la loro influenza in un contesto sovranazionale.

337. La capacity building o il sostegno ai miglioramenti nell'applicazione del diritto del lavoro meritano un'ulteriore considerazione. Molti accordi (fra cui il NAALC, il US-Chile Free Trade Agreement (FTA) e il CCALC) comprendono meccanismi che prevedono la capacity building, e si sono visti alcuni benefici. Nel caso del CCALC, le parti hanno concordato di incontrarsi ogni anno per sviluppare un programma di attività cooperative quali seminari, laboratori tecnici, conferenze pubbliche e visite di siti. Si sono tenute conferenze su argomenti legati alla discriminazione sul posto di lavoro, quali la lotta alla discriminazione sistematica e la segregazione nell'occupazione, così come sulle buone prassi nella legislazione, e su politiche e programmi e loro applicazione²⁵³.

338. Nel NAALC si è registrato qualche miglioramento in merito alle pratiche discriminatorie. In un caso significativo, organizzazioni non governative messicane e statunitensi hanno presentato un ricorso perché alcune lavoratrici erano state obbligate a sottoporsi a test di gravidanza e licenziate in caso di gravidanza. I ricorsi hanno portato ad una serie di workshop transfrontalieri per discutere il problema e trovare possibili soluzioni. In conseguenza di ciò, il governo messicano ha abbandonato questa pratica per quanto riguarda i dipendenti del settore pubblico²⁵⁴.

339. Mentre l'impegno a rispettare la Dichiarazione e alla cooperazione tecnica è una significativa dimostrazione dell'intenzione di proteggere i fondamentali diritti dei lavoratori, è anche importante garantire l'esplicita inclusione della non discriminazione e dell'uguaglianza in tutte le pertinenti aree degli accordi commerciali, e all'interno di tutte le disposizioni di applicazione. È altrettanto cruciale l'attenzione verso l'assistenza tecnica e la capacity building, insieme con l'istituzione di solidi meccanismi di applicazione e incentivi positivi. Insieme essi possono contribuire ad assicurare che i diritti fondamentali dei lavoratori siano pienamente presi in considerazione nel processo di integrazione economica regionale.

249 F. Duina, *The social construction of free trade: The European Union, NAFTA and MERCOSUR* (Princeton, N.J., Princeton University Press, 2006), p. 146.

250 Ibidem.

251 Ibidem.

252 Ibidem.

253 Government of Canada, *Ministerial Council Report on the three-year review of the Canada-Chile Agreement on Labour Cooperation*, Dic. 2002, in www110.hrdc-drhc.gc.ca/psait_spila/aicdt_ialc/2003_2004/report_english.htm.

254 S. Polaski, op. cit.

2. Le parti sociali interessate

340. *Time for equality at work* aveva sottolineato che il raggiungimento dell'uguaglianza per tutti sul posto di lavoro dipende in larga misura dal sincero impegno e dalla coerente azione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Il potenziale impatto delle parti sociali nella promozione dell'uguaglianza sul posto di lavoro e oltre è significativo, dato il loro coinvolgimento nella formazione delle più ampie politiche economiche e sociali che hanno un peso considerevole nel determinare le strutture del mercato del lavoro, nonché sull'inclusione sociale e la riduzione della povertà.

341. Come tutte le altre istituzioni sociali, le parti sociali tendono a rispecchiare e perpetuare le pratiche discriminatorie prevalenti intorno a loro. Riconoscere l'esistenza di tali pratiche e combatterle dall'interno delle loro strutture, e attraverso la contrattazione collettiva, costituisce un primo ed essenziale passo nella giusta direzione.

Le organizzazioni dei datori di lavoro

342. I datori di lavoro, le loro associazioni e le politiche e pratiche di sviluppo e gestione delle risorse umane che perseguono sul posto di lavoro sono fondamentali per superare la discriminazione nel lavoro.

343. Le pratiche e politiche di reclutamento che garantiscono di selezionare il miglior candidato per un posto di lavoro sono fondamentali per i buoni risultati di un'impresa. Inoltre, dove esista il problema della scarsità di competenze, esse contribuiscono a raggiungere bacini inesplorati di nuovi talenti. Gli annunci di lavoro sono una importante componente delle pratiche di reclutamento, e la loro corretta formulazione è il primo passo verso l'attrazione dei migliori candidati, e la prevenzione, allo stesso tempo, di costosi casi di discriminazione. La Federazione Nazionale dei Datori di Lavoro di Singapore (SNEF) fornisce un interessante esempio del modo in cui questi problemi possono essere affrontati attraverso la cooperazione tripartita e la sensibilizzazione, così come attraverso l'esempio.

All'interno di una più ampia campagna nazionale sugli annunci di lavoro responsabili, la SNEF difonde delle linee guida tripartite sugli annunci di lavoro non discriminatori. La Federazione invita i propri membri ad affiggere sulla propria pagina web degli annunci non discriminatori che servano da modello, relativi alle diverse categorie occupazionali e ai contratti dalla diversa durata (part-time, temporanei e a tempo pieno)²⁵⁵.

344. Le organizzazioni dei datori di lavoro possono anche contribuire alla realizzazione di servizi di collocamento che siano privi di pregiudizi di genere, età o disabilità. In Nuova Zelanda, per esempio, l'*Equal Employment Opportunities (EEO) Trust*, un'iniziativa congiunta lanciata nel 1992 dai principali datori di lavoro dei settori pubblico e privato per promuovere la conoscenza dei benefici per le imprese delle pari opportunità sul posto di lavoro, ha sviluppato, insieme con l'Associazione dei Servizi di Reclutamento e Consulenza, una pubblicazione rivolta alle agenzie di reclutamento che punta all'eliminazione delle pratiche discriminatorie²⁵⁶.

345. Un crescente numero di organizzazioni di datori di lavoro nelle varie regioni del mondo sta preparando delle linee guida e degli strumenti per aiutare le imprese associate a sviluppare piani e politiche sui posti di lavoro che garantiscano pari opportunità per diversi gruppi. Un esempio interessante è il *Disability Standard 2005 e 2007* lanciato dal Forum dei Datori di Lavoro sulla Disabilità, un'associazione di datori di lavoro con circa 400 membri, che impiega circa il 20% della forza lavoro del Regno Unito²⁵⁷. Il *Disability Standard* è uno strumento di riferimento che valuta le prestazioni dei datori di lavoro e dei fornitori di servizi rispetto alla disabilità; lo scopo consiste nell'aiutare le imprese a capire a che punto si trovano, cosa serve loro per migliorare e come procurarselo. La procedura di valutazione dura otto settimane, durante le quali i partecipanti ricevono un dettagliato rapporto diagnostico sulla loro prestazione, la quale è confrontata con quella degli altri partecipanti. Nel 2005, hanno partecipato 80 membri; di questi, 26 hanno anche valutato la loro prestazione dal punto

255 Si veda www.sgemployers.com.

256 Top Drawer Consultants, *Tools for tapping into talent: A training resource for recruitment consultants* (Auckland, EEO Trust).

257 Si veda www.employers-forum.co.uk.

di vista delle questioni di razza e di genere. Il risultato complessivo di questa procedura è stato reso pubblico attraverso un rapporto che ha concluso che le aziende investono significativamente meno nella disabilità piuttosto che nella promozione dell'uguaglianza di razza e genere²⁵⁸.

346. L'uguaglianza di genere, ed in particolare le questioni come le molestie sessuali, la conciliazione di lavoro e responsabilità familiari o la promozione della parità di accesso e opportunità di carriera per uomini e donne, è stata oggetto di una crescente attenzione da parte delle organizzazioni dei datori di lavoro. Nello Sri Lanka, questo interesse è dimostrato dalle Linee Guida per le Politiche Aziendali di Parità/Uguaglianza di Genere sviluppate nel 2006 dalla Federazione dei Datori di Lavoro di Ceylon (EFC), in collaborazione con l'ILO (vedi Parte IV, capitolo 1, sezione sulla promozione delle pari opportunità sul posto di lavoro). Analogamente, in Kenya, la Federazione dei Datori di Lavoro (FKE), che presenta se stessa e i suoi membri come datori di lavoro affermativi, cerca di incoraggiare un equilibrio nella composizione della sua direzione, sebbene riconosca la difficoltà di tale compito, dato il ridotto numero di donne in posizioni dirigenziali. Rispetto alle molestie sessuali, la FKE incoraggia i suoi membri ad adottare una politica in materia e fornisce linee guida sui principali obiettivi ed elementi di tale politica. Ciò va oltre quanto richiesto dal Public Officers Act del 2003, legge che ha fatto delle molestie sessuali un reato penale ma che si applica soltanto ai funzionari pubblici²⁵⁹.

347. Nelle Filippine, la Confederazione dei Datori di Lavoro delle Filippine (ECOP) ha preso una serie di iniziative, compresa la documentazione e diffusione di misure sul rapporto vita-lavoro, lo svolgimento di analisi sui costi e i benefici di questi programmi, e il lavoro in rete con agenzie quali l'Associazione Gestione del Personale delle Filippine (PMAP). Queste iniziative puntano a convincere i membri della Confederazione che dall'adozione di misure di conciliazione fra lavoro e famiglia derivano dei benefici per i lavoratori interessati e per le loro famiglie, ma anche per le aziende e per i consu-

matori²⁶⁰. In Nuova Zelanda il sopra citato EEO Trust promuove delle misure per ridurre le tensioni lavoro/famiglia riconoscendo i risultati eccezionali dei lavoratori in questo campo attraverso i premi annuali EEO Trust Work and Life Award²⁶¹.

348. L'Organizzazione Internazionale dei Datori di Lavoro (IOE) sta sviluppando un ampio corpo di conoscenze nell'area dell'uguaglianza di genere e delle relative Convenzioni dell'ILO. Nella sua pubblicazione *Approaches and policies to foster entrepreneurship: A guide for employers' organizations*, l'IOE individua le barriere che limitano le donne imprenditrici nello sviluppo e nell'espansione delle loro imprese e spiega come le organizzazioni dei datori di lavoro possano fornire una migliore rappresentanza e dei servizi di supporto²⁶².

Tendenze nella sindacalizzazione

349. L'aumento della rappresentanza dei gruppi tradizionalmente sottorappresentati fra i membri e fra i dirigenti dei sindacati suggerisce l'esistenza di strategie organizzative più inclusive e di strutture più democratiche. Tuttavia, i dati relativi non sono uniformi e spesso non sono accurati, e tendono a concentrarsi sulle disuguaglianze di genere fra i membri e i rappresentanti dei sindacati, piuttosto che sulle disuguaglianze in materia razziale o di disabilità.

350. Le informazioni disponibili mostrano una continua tendenza alla crescita dell'iscrizione delle donne ai sindacati, specialmente in alcuni Paesi e in alcuni settori. Uno studio dell'ILO pubblicato nel 2005 esamina le iscrizioni ai sindacati e la copertura della contrattazione collettiva in un certo numero di Paesi e rivela che i tassi di densità sindacale sono più alti fra le donne piuttosto che fra gli uomini in circa la metà dei Paesi esaminati in varie regioni del mondo (le cifre relative ai Paesi selezionati sono esposte nella tabella 3.6)²⁶³. Un altro recente studio conferma questa tendenza nel mondo industrializzato: mentre Canada, Regno Unito e Irlanda hanno approssimativamente gli stessi tassi di sindacalizza-

258 Employers' Forum on Disability, *The Disability Standard 2005: Benchmark report*.

259 ILO, *Employers' organizations taking the lead on gender equality: Case studies from 10 countries* (Ginevra, 2005), ACT/EMP No. 43, pp. 36-37.

260 *ibid.*, pp. 62-66.

261 Si veda www.eeotrust.org.nz.

262 IOE submission to the 2007 Annual Review under the Declaration follow-up; vedi anche www.ioe-emp.org/en/policy-areas/gender/index.html.

263 S. Lawrence; J. Ishikawa, *Social dialogue indicators – Trade union membership and collective bargaining coverage: Statistical concepts, methods and findings*, Working Paper No. 59, Policy Integration Department, Bureau of Statistics and Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department (Ginevra, ILO, 2005).

Tabella 3.6. Densità sindacale per sesso e per settore, Paesi selezionati (percentuali)

Paese	Anno	Sesso	Densità complessiva (iscrizioni totali/lavoratori retribuiti) (1)	Per settore (iscrizioni totali/lavoratori retribuiti)			
				Agricoltura	Manifatturiero	Costruzioni	Servizi pubblici
Maurizio	2002	M	44,5	76,1	11,5	4,3	47,3
		F	26,6	68,9	7,3	0,2	18,2
		Totale	38,0	74,6	9,2	4,1	38,3
Brasile	2001	M	30,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		F	25,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		Totale	27,9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Canada	2003	M	30,5	15,8	33,9	36,5	16,8
		F	30,0	5,3	19,2	5,2	12,0
		Totale	30,3	13,1	29,7	32,9	14,4
Egitto	2003	M	45,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		F	32,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		Totale	42,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ungheria	2003	M	12,2	6,0	13,4	2,4	10,3
		F	16,3	7,7	14,0	7,6	9,2
		Totale	14,1	6,4	13,6	2,8	9,8
Irlanda	2003	M	39,0	11,0	42,7	34,4	71,0
		F	36,0	5,0	36,3	14,3	27,1
		Totale	37,6	10,0	40,7	33,3	41,6
Filippine	2003	M	3,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		F	2,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		Totale	3,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

(1) Il denominatore è il numero dei lavoratori retribuiti, tranne che nel caso dell'Ungheria, dove il dato è disponibile solo per la densità per settore; nel caso della densità complessiva, si è usato come denominatore il numero totale di lavoratori. n.d.: non disponibile

Fonte: S. Lawrence; J. Ishikawa, *Social dialogue indicators – Trade union membership and collective bargaining coverage: Statistical concepts, methods and findings*, Working Paper No. 59, Policy Integration Department, Bureau of Statistics and Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department (Ginevra, ILO, 2005).

zione maschile e femminile, in Svezia, Norvegia e Finlandia sono più alti i tassi di sindacalizzazione femminile.²⁶⁴

351. Questa rapida avanzata della partecipazione e della densità sindacale delle donne in determinati Paesi e settori riflette il più stretto legame delle donne con il lavoro retribuito, le più alte percentuali femminili fra i dipendenti pubblici sia nei Paesi in via di sviluppo che in quelli industrializzati, e l'adozione di politiche per le pari opportunità. L'espansione dell'attività sindacale in settori pre-

cedentemente poco sindacalizzati, insieme con il declino dei tassi di sindacalizzazione nel settore manifatturiero a predominanza maschile, hanno ulteriormente contribuito al progresso dei tassi di densità sindacale femminili²⁶⁵.

352. Affinché i sindacati possano capitalizzare i guadagni derivanti dalla partecipazione femminile, essi dovranno affrontare le situazioni specifiche delle lavoratrici, quali i pregiudizi di genere nelle strutture di retribuzione e nei sistemi di determinazione dei salari, oppure il trattamento non equo dei lavo-

264 J. Visser, "Union membership statistics in 24 countries", in *Monthly Labor Review*, Jan. 2006, tabella 4, p. 46.

265 Statistics Canada, "Study: The union movement in transition", in *The Daily*, 31 agosto. 2004, in www.statcan.ca/Daily/English/040831/d040831b.htm.

Box 3.13. Disposizioni per l'assistenza familiare nei contratti collettivi

Finlandia

Alcuni accordi di settore ampliano il diritto dei lavoratori ad assentarsi dal lavoro per brevi periodi in caso di malattia dei figli al di sotto dei dieci anni.

Grecia

Il contratto collettivo nazionale per l'occupazione del 1999, che riguarda 4000 lavoratori in tutti gli uffici notarili, garantisce alle madri lavoratrici due ore retribuite di permesso al giorno per i primi due anni successivi alla nascita e un'ora retribuita di permesso per i successivi due anni; il padre può usufruire del congedo se la madre decide di non utilizzarlo. Cosmote, un fornitore di telefonia mobile, concede ai dipendenti 32 ore all'anno di congedo per occuparsi dei figli che vanno a scuola.

Italia

Contratti collettivi a livello aziendale concedono ai dipendenti dei permessi per assistere familiari ammalati e figli disabili o tossicodipendenti.

Canada

Disposizioni che garantiscono ai dipendenti congedi per accompagnare i familiari a visite mediche, lauree o udienze in tribunale sono apparse nei contratti collettivi sia nel settore pubblico che in quello privato.

Fonti: Finlandia, Grecia, Italia – European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, "Reconciliation of work and family and collective bargaining in the EU" (Dublin, 2006), in www.eiro.eurofound.eu.int; Canada – K. Benthall, "Labour's collective bargaining record on women and family issues", in G. Hunt; D. Rayside (a cura di), *Equalizing labour: Union response to equity in Canada* (University of Toronto Press, in preparazione).

ratori part-time e occasionali, fra cui predominano le donne²⁶⁶. La campagna globale quinquennale sulla parità di retribuzione lanciata da PSI nell'ottobre 2002 mostra che la parità di retribuzione, in quanto porta a maggiori redditi per le lavoratrici, può essere utilizzata come efficace strategia organizzativa per le lavoratrici, con implicazioni positive per il sindacato nel suo insieme²⁶⁷.

353. La tendenza che si è manifestata all'interno del movimento del lavoro, a livello nazionale e internazionale, ad accogliere, attraverso forme e strategie organizzative non convenzionali, i lavoratori non organizzati che sono particolarmente esposti alla discriminazione è un altro sviluppo incoraggiante, esemplificato dalla recente affiliazione dell'Associazione delle Donne Lavoratrici Autonome (SEWA) all'ICFTU, avvenuta nel

2006²⁶⁸. SEWA è ora un membro della nuova Confederazione Internazionale dei Sindacati (ITUC).

354. Le minoranze razziali ed etniche sembrano meglio rappresentate dai sindacati in alcuni Paesi industrializzati. Nel Regno Unito, per esempio, nello scorso decennio i neri hanno registrato i più alti tassi di sindacalizzazione (33%) fra tutti i gruppi, compresi i bianchi (29%)²⁶⁹. Dato il differenziale di retribuzione del 32% fra i lavoratori neri sindacalizzati e quelli non sindacalizzati, questo aumento è significativo per garantire rappresentanza ai lavoratori appartenenti a minoranze²⁷⁰. Negli Stati Uniti, nel 2003, il tasso di sindacalizzazione degli afro-americani – sia maschile (18%) che femminile (15%) – era fra i più alti (in confronto al 14% per gli uomini bianchi e l'11% per le donne bianche)²⁷¹.

266 J. Visser, op. cit., p. 47.

267 A. Hegewisch; S. Hammond; K. Valladares, op. cit.

268 Self Employed Women's Association (SEWA), "SEWA Joins the ICFTU", newsletter elettronica, N. 8, luglio 2006, in www.sewa.org/newsletter/enews8.htm.

269 H. Grainger, *Trade union membership 2005* (London, Department of Trade and Industry, 2006); H. Grainger; H. Holt, *Trade union membership 2004* (London, Department of Trade and Industry, 2005), entrambi in www.dti.gov.uk.

270 Commission for Racial Equality (CRE), "TUC Black Workers Conference – Trevor Phillips' speech", 12 Apr. 2003, in www.cre.gov.uk/Default.aspx?LocID=0hgnew04y.ReflLocID=0hg00900c002.Lang=EN.htm.

271 American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), "The union difference: Unions are important for minorities", in www.aflcio.org/joinaunion/why/uniondifference/uniondiff12.cfm.

Box 3.14.**Clausole sulle misure di conciliazione di lavoro e famiglia nei contratti collettivi, Paesi selezionati dell'America Latina, 1996-2001****Gravidanza**

- Estensione del periodo durante il quale le donne incinte sono protette dal licenziamento (Brasile).
- Riduzione dell'orario di lavoro per le donne incinte (Brasile).
- Congedo per esami prenatali (Brasile).
- Congedo e protezione dal licenziamento in caso di aborto spontaneo (Brasile).

Congedo di maternità

- Pagamento di una retribuzione supplementare (Paraguay) e garanzia della piena retribuzione durante il congedo di maternità (Uruguay).
- Estensione del congedo di maternità fino a 36 giorni oltre quanto già stabilito (Paraguay).
- Congedo di maternità in caso di "figli non nati" (Argentina).
- Estensione del congedo in caso di parto gemellare e di figli con disabilità (Argentina).

Allattamento

- Estensione delle pause giornaliere per l'allattamento (Argentina, Paraguay, Uruguay)
- Estensione del periodo in cui sono permesse le pause giornaliere per l'allattamento (Brasile, Uruguay)

Assistenza dei figli

- Congedo per accompagnare i figli per motivi di salute o istruzione (Brasile).
- Fino a quattro ore al giorno di congedo in caso di malattia di un figlio con meno di un anno di età (Cile).
- Estensione del periodo in cui si ha diritto all'assistenza dei figli (Brasile e Paraguay).

Congedo di paternità

- Introduzione del congedo di paternità (Uruguay e Venezuela).
- Estensione della durata del congedo di paternità (Brasile, Cile e Paraguay).
- Protezione del padre dal licenziamento in caso di nascita di un figlio (Brasile).
- Estensione al padre del diritto all'assistenza dei figli (Brasile).

Adozione

- Estensione dei diritti ai genitori adottivi (Brasile, Paraguay).

Congedo per motivi di assistenza

- Congedo in caso di malattia grave di un parente stretto (Cile, Paraguay).

Fonte: L. Abramo; M. Rangel, *Negociação coletiva e igualdade de gênero na América Latina* (Brasilia, ILO, 2005), p. 49.

355. In Francia, in risposta ai disordini sociali delle banlieues della fine del 2005, i sindacati stanno lavorando per accrescere la rappresentanza delle minoranze etniche all'interno delle loro strutture in modo da rafforzare la capacità del movimento del lavoro di affrontare la loro difficile situazione sul posto di lavoro. La Confederazione Generale del Lavoro (CGT) ha preso delle iniziative per aumentare il numero degli immigrati nei suoi organi esecutivi, la Confederazione Democratica Francese del Lavoro (CFDT) ha condotto uno studio sull'estensione della discriminazione razziale sul posto di la-

voro per sensibilizzare i suoi membri e cominciare a modificare la loro mentalità, e l'Unione Nazionale dei Sindacati Autonomi (UNSA) ha emendato il suo statuto e formato i suoi rappresentanti sulle questioni della non discriminazione e dell'uguaglianza²⁷².

356. A San Paolo, Brasile, il sindacato dei lavoratori del commercio ha firmato un contratto collettivo con una delle principali imprese della città nel settore del commercio, secondo il quale il 20% dei posti di lavoro verrà destinati ai lavoratori neri.

272 Novethic.fr, *Les syndicats cherchent à mieux représenter les minorités ethniques*, in www.novethic.fr/novethic/site/dossier/index.jsp?id=99341.

Contrattazione collettiva: Quali sono le novità?**Lavoro e famiglia**

357. Un crescente numero di sindacati, specialmente nei Paesi industrializzati, sta ponendo il problema delle misure per conciliare lavoro e famiglia nella propria agenda di contrattazione, considerandolo un mezzo efficace per attrarre nuovi iscritti (box 3.13). In America Latina, si iniziano a vedere dei progressi, con la presenza di clausole nei contratti collettivi che superano quanto richiesto dalla legislazione nazionale (box 3.14).

358. In molti Paesi, tuttavia, compresi i nuovi Stati Membri dell'Unione Europea, fra i quali Cipro, Repubblica Ceca, Estonia e Romania, questi problemi sono assenti dall'agenda della contrattazione collettiva²⁷³.

359. Il finanziamento o la fornitura sul posto di servizi di assistenza diurna costituiscono una tendenza in aumento nei vari Paesi dotati di sistemi istituzionalizzati di contrattazione collettiva, e queste disposizioni stanno cominciando ad estendersi al di là di quanto richiesto dalla legislazione, anche in America Latina (box 3.14). Tuttavia, in Brasile sono cresciute le indennità per asili nido soltanto nelle grandi imprese, in cui i sindacati sono più attivi. Nell'Unione Europea, un contratto collettivo a livello aziendale che interessa 18.500 lavoratori del settore delle telecomunicazioni, firmato in Grecia, copre i costi dell'assistenza diurna²⁷⁴. Uno studio sui contratti collettivi in Italia ha rilevato numerose strutture aziendali per l'assistenza diurna, specialmente nelle grandi imprese con un'alta percentuale di lavoratrici, quali ospedali, call center e compagnie assicurative²⁷⁵. Uno studio effettuato nel 2003 nei Paesi Bassi ha registrato un aumento nel numero di contratti collettivi che contengono disposizioni relative all'assistenza dei figli, presenti nell'85% dei contratti collettivi che riguardano le grandi imprese e nel 40% di quelli relativi alle imprese più piccole, cifre quadruplicate rispetto agli anni novanta²⁷⁶.

360. In Italia, molti accordi a livello aziendale prevedono dei consulenti di maternità e paternità per mantenere i contatti con i dipendenti assenti oppure organizzare corsi di reinserimento o tutoring per i dipendenti che rientrano da congedi per maternità o da lunghi periodi di congedo parentale²⁷⁷.

361. Il lavoro part-time oppure occasionale, il telelavoro e altri sistemi flessibili stanno proliferando nelle nazioni industrializzate, e portano con sé sia benefici nell'equilibrio lavoro/famiglia sia potenziali svantaggi rispetto alla sicurezza sul lavoro e all'organizzazione sindacale. In Canada sono stati fatti dei progressi nell'estensione delle indennità di assistenza sanitaria, dei congedi per malattia, e della copertura retributiva delle ferie ai lavoratori part-time, mentre i progressi sono stati più limitati riguardo alle pensioni, la sicurezza sul lavoro e la retribuzione²⁷⁸.

362. Il telelavoro è emerso come questione di contrattazione collettiva per le parti sociali in molti Paesi dell'UE, fra cui Norvegia, Spagna e Regno Unito. In Irlanda e Portogallo, i sindacati sono cauti rispetto ai contratti di telelavoro e di lavoro flessibile, temendo che essi determinano una maggiore precarietà nell'occupazione. Benché i contratti di telelavoro siano rari in Irlanda, un certo numero di sindacati ha sviluppato delle linee guida per negoziare i contratti di telelavoro con i datori di lavoro²⁷⁹.

363. Sul fronte dei congedi di maternità e parentali, ci si è mossi di recente nella direzione dell'estensione delle disposizioni di assistenza familiare quali congedi per motivi di assistenza familiare, indennità di congedo parentale e congedi di paternità, al di là di quanto richiesto dalla legge. In Canada, per esempio, mentre la legge stabilisce che si percepisca il 55% del salario normale, molti contratti collettivi innalzano questa percentuale al 93%. Anche altre forme di congedo che permettono ai dipendenti di assistere i figli o i familiari anziani stanno diventando sempre più comuni. Ciò è particolarmente importante per la generazione che si trova a dover badare contemporaneamente ai figli e ai genitori anziani²⁸⁰.

273 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), "Reconciliation of work and family and collective bargaining in the European Union" (Dublin, 2006), in www.eiro.eurofound.eu.int.

274 *ibid.*, p. 23.

275 *ibid.*, p. 37.

276 *ibid.*, pp. 43–44.

277 *ibid.*, p. 37.

278 Manitoba Federation of Labour, Brief to the House of Commons Federal Labour Standards Review Commission (Sett. 2005), in www.fl s-ntf.gc.ca/en/sub_fb_25.asp.

279 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *op. cit.*, pp. 28 e 47.

280 K. Bentham, "Labour's collective bargaining record on women and family issues", in G. Hunt; D. Rayside (a cura di), *Equalizing labour Union response to equity in Canada* (University of Toronto Press, in preparazione).

Box 3.15.**Contrattare la parità di retribuzione: Sviluppi recenti**

A **Cipro** il Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale ha inviato una circolare a tutte le parti sociali per chiedere che vengano esaminate ed emendate tutte le disposizioni contenute nei contratti collettivi che risultino contrarie alla Legge sulla Parità di Retribuzione del 2002.

In **Francia**, la legge n. 2006-340 del 23 marzo 2006 sull'uguaglianza di remunerazione fra uomini e donne fissa una scadenza a distanza di cinque anni (31 dicembre 2010) per l'eliminazione del divario di remunerazione. Essa inasprisce, per i datori di lavoro, l'attuale obbligo di condurre negoziati sull'uguaglianza nell'occupazione introducendo misure che, per esempio, autorizzano il Ministero del Lavoro a intervenire e intraprendere una contrattazione dove essa non si sia svolta, così come a fare di tali negoziati un requisito per l'entrata in vigore dei contratti collettivi. La legge cerca anche di conciliare il lavoro con le responsabilità familiari e favorire l'accesso delle donne alla formazione professionale come strumento per promuovere la parità di retribuzione.

A **Singapore**, la Dichiarazione Tripartita sulla Parità di remunerazione fra Uomini e Donne che svolgono Lavori di Uguale Valore afferma l'impegno del Governo e delle parti sociali a rispettare i principi contenuti nella Convenzione n. 100. Le tre parti hanno, inoltre, convenuto di inserire nei contratti collettivi un'appropriata clausola per garantire che i datori di lavoro aderiscano al principio della pari remunerazione per lavori di uguale valore.

364. L'estensione delle disposizioni riguardanti il congedo per i padri è un altro orientamento riconoscibile. In Brasile, Cile e Paraguay, i contratti collettivi prevedono congedi di paternità che vanno al di là di quanto richiesto dalla legge. Come si è notato in precedenza, i padri non hanno usufruito di queste possibilità quanto le madri perché il divario retributivo di genere spesso spinge le donne a prendere il congedo in quanto questa risulta la scelta economicamente migliore per la famiglia²⁸¹. L'assenza di disposizioni ben sviluppate riguardo ai congedi parentali per i padri può rafforzare la percezione del ruolo primario delle donne nell'allevamento dei figli, accrescendo in tal modo la segregazione per sesso nell'occupazione, come è stato osservato in Irlanda²⁸².

365. Rafforzare ulteriormente le disposizioni relative al congedo per i padri, incoraggiare l'utilizzo di tali congedi, e affrontare il divario retributivo di genere e la segregazione nell'occupazione sono tutte misure necessarie per fare in modo che le disposizioni relative ai congedi parentali raggiungano i loro obiettivi.

Parità di retribuzione

366. Come si è detto in precedenza, c'è una chiara tendenza, specialmente nei Paesi industrializzati, ad

incorporare la questione della parità di retribuzione nei contratti collettivi (box 3.15).

367. L'inclusione dei requisiti di parità di retribuzione in tali accordi riflette l'importante riconoscimento del fatto che l'eliminazione della discriminazione sessuale nella remunerazione è fondamentale per conseguire l'uguaglianza di genere sul posto di lavoro. Nonostante ciò, lasciare la questione della parità di retribuzione interamente al contesto della contrattazione comporta il rischio che essa venga subordinata ad altre questioni. Nel 2004, un esame del sistema della parità di retribuzione in Canada ha evidenziato che i sindacati e i datori di lavoro possono compromettere o addirittura abbandonare gli obiettivi di parità retributiva a causa dell'enfasi posta sulla necessità di raggiungere un "accordo"²⁸³. Uno studio più recente ha sottolineato, sempre in Canada, la scarsità di garanzie dei sistemi di retribuzione imparziali rispetto al genere nei contratti collettivi²⁸⁴.

368. Un altro fattore che ha dimostrato di avere un impatto sulle dimensioni del divario retributivo di genere è il livello al quale i contratti collettivi vengono negoziati – livello di azienda o di settore – ed il grado di coordinamento fra i diversi livelli di contrattazione. Più la contrattazione collettiva è decentrata, più ampie sono le disparità di retribuzione e, di conseguenza, il divario retributivo di genere²⁸⁵.

281 Ibidem.

282 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, op. cit., p. 29.

283 Pay Equity Task Force, op. cit.

284 K. Bentham, op. cit.

285 J. Plantenga; C. Remery, "The gender pay gap. Origins and policy responses", coordinators' synthesis report prepared for the Equality Unit, European Commission (EU Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment, luglio 2006), in www.retepariopportunita.it/Rete_Pari_Opportunita/UserFiles/news/report_pay_gap_economic_experts.pdf.

Box 3.16.
La campagna PSI per la Parità di Retribuzione

Lanciata da Public Services International nel 2002 per promuovere la parità di retribuzione fra gli affiliati di PSI, la Campagna per la Parità di Retribuzione fornisce un esteso supporto sotto forma di materiali informativi, formazione, affiancamento di esperti, la collaborazione alle campagne locali per la parità di retribuzione ed una newsletter specifica sulla materia. Le raccomandazioni della recente valutazione della campagna sono le seguenti:

- Continuare la formazione e la capacity building per gli affiliati nazionali, rafforzando la componente “formazione dei formatori”;
- Rafforzare la capacità di valutazione del lavoro con la preparazione di un database dei materiali e lo sviluppo di materiali per aiutare i sindacati ad esaminare i consulenti assunti, allo scopo di assistere i programmi di valutazione del lavoro e fornire una lista di consulenti consigliati che conoscano varie lingue;
- Ampliare l'agenda della parità di retribuzione per concentrarsi sulla retribuzione e valutazione legate alle prestazioni, lo sviluppo di competenze e il monitoraggio delle decisioni riguardanti reclutamento, selezione e promozione e fornire un supporto per l'istituzione di comitati bipartiti e tripartiti;
- Accrescere la consapevolezza del divario retributivo di genere attraverso campagne educative, negoziando linee guida riguardanti la raccolta e la condivisione di informazioni, proseguire la collaborazione con l'ILO e il sostegno delle iniziative di ricerca svolte insieme con altri organi esterni;
- Continuare a enfatizzare la condivisione della conoscenza, per esempio attraverso newsletter, forum di discussione online e discussioni strategiche a livello globale e regionale;
- Condivisione dell'esperienza acquisita attraverso accordi di gemellaggio fra Paesi in via di sviluppo e affiliati a PSI esperti nella parità di retribuzione (per esempio in Australia, Canada, Nuova Zelanda, Svezia e Regno Unito);
- Continuare la cooperazione con l'ILO per accrescere la cooperazione a livello nazionale, sostenere la consulenza tecnica su metodi di valutazione del lavoro privi di pregiudizi di genere, in modo da assistere i sindacati che vogliono presentare delle osservazioni secondo gli accordi di monitoraggio dell'ILO, e aumentare le opportunità di formazione sostenute dall'ILO;
- Dimostrare il legame fra la parità di retribuzione e l'agenda contro la povertà, in particolare riguardo ai Millennium Development Goals, sviluppando linee guida, organizzando campagne e incoraggiando gli affiliati a organizzare campagne basate sui Millennium Development Goals dei Paesi.

Fonte: A. Hegewisch; S. Hammond; K. Valladares, *Report of the evaluation of the PSI Pay Equity Campaign*, Ott. 2006, in www.world-psi.org.

369. Mentre l'impegno verso la parità di retribuzione per uguale lavoro continua a progredire, le parti sociali dovranno esplorare nuove modalità per dare efficacia a questo diritto nel miglior modo possibile, sia all'interno che all'esterno della contrattazione collettiva. La Campagna per la Parità di Retribuzione lanciata da PSI nel 2002, che è stata recentemente oggetto di valutazione²⁸⁶, fornisce alcune utili linee guida a questo riguardo (box 3.16).

Disabilità

370. Nella maggior parte dei Paesi europei, alcuni contratti collettivi a livello aziendale o di set-

tore hanno incluso disposizioni relative alla disabilità. Nel Regno Unito i problemi legati alla disabilità vengono spesso trattati in sede consultiva al livello del posto di lavoro, con politiche di pari opportunità sviluppate congiuntamente. A livello nazionale, nel settore pubblico, la maggior parte dei contratti contiene una clausola sulle pari opportunità che si riferisce alla disabilità. In Norvegia molti contratti comprendono specifiche clausole sull'adattamento del lavoro alle esigenze dei lavoratori più anziani e di quelli con problemi di salute, e nei Paesi Bassi un terzo dei contratti include disposizioni relative alle questioni legate alla reintegrazione e selezione delle persone con disabilità²⁸⁷.

²⁸⁶ A. Hegewisch; S. Hammond; K. Valladares, op. cit.

²⁸⁷ EIROOnline, “Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partners”, 2001, in www.eiro.eurofound.eu.int/2001/02/study/tn0102201s.html.

Box 3.17.**Il Programma per la Prosperità e la Correttezza – Le parti sociali irlandesi in azione per assistere le persone con disabilità**

Il Programma per la Prosperità e la Correttezza è un accordo nazionale tripartito della durata di tre anni firmato nel marzo 2000. Esso fornisce assistenza alle persone con disabilità attraverso:

- Un gruppo di lavoro per affrontare le questioni rilevanti sul posto di lavoro, compresi lo status contrattuale e la remunerazione;
- Riforme legislative: sarà preparata e pubblicata una proposta di legge sulle disabilità;
- Miglioramenti dell'accessibilità dei servizi pubblici: impegno del governo ad adottare misure per migliorare l'accesso ai servizi;
- Migliori statistiche;
- Migliori programmi di formazione professionale;
- L'impegno a raggiungere l'obiettivo occupazionale del 3% nel settore pubblico per le persone con disabilità;
- Il finanziamento delle parti sociali per iniziative congiunte che stimolino la conoscenza del problema e promuovano l'occupazione;
- Il finanziamento dei datori di lavoro per la realizzazione di modifiche dei luoghi di lavoro;
- Borse di studio per programmi di formazione sulla conoscenza della disabilità;
- Borse di studio per formare o riformare persone che sono diventate disabili al lavoro.

Fonte: EIROOnline, "Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partners", 2001, in www.eiro.eurofound.eu.int/2001/02/study/tn0102201s.html.

371. In Belgio quattro contratti settoriali nazionali contengono disposizioni in materia di disabilità, ed in Irlanda le parti sociali hanno dimostrato un notevole impegno nell'affrontare le esigenze degli individui con disabilità nei contratti collettivi (box 3.17)²⁸⁸.

Neri, minoranze etniche e lavoratori migranti

372. Nel Regno Unito, è evidente il progresso nel rispetto delle disposizioni concernenti i neri, le minoranze etniche e i lavoratori migranti. L'*Equality Audit 2005* del *Trade Union Congress* (TUC) ha rilevato miglioramenti per il 50% dei sindacati esaminati: il 35% di essi ha adottato misure per assicurare il pari accesso a promozioni, formazione e progressione di carriera, mentre il 31% ha sottoscritto accordi per combattere il razzismo sul posto di lavoro. Percentuali più basse, ma comunque significative, di sindacati sono riuscite a negoziare disposizioni che permettono ai

membri di riorganizzare i periodi di congedo in modo da rendere possibili dei viaggi oltremare per fare visita a familiari (27%), di frequentare corsi di lingua (13%) e il riconoscimento delle qualifiche straniere (10%) – tutte questioni della massima importanza per i lavoratori migranti²⁸⁹.

373. Negli Stati Uniti, UNITE HERE, che rappresenta principalmente lavoratori dei settori tessile, alberghiero e della ristorazione, ha combattuto perché nei contratti collettivi fosse inserita una disposizione in base alla quale i datori di lavoro devono riferire ai sindacati appena vengono a conoscenza di una visita del Servizio Immigrazione e Naturalizzazione²⁹⁰. Mentre le questioni relative ai lavoratori migranti cominciano a figurare in modo preminente nelle agende di contrattazione, la prevalenza del subappalto fra i migranti rende difficile assisterli nella contrattazione collettiva.

374. Dato che la migrazione per motivi di lavoro è sempre più intensa, è probabile che disposizioni come quelle sopra evidenziate diventino

²⁸⁸ Ibidem.

²⁸⁹ Trades Union Congress (TUC), *TUC Equality Audit 2005* (London, TUC, 2005), in www.tuc.org.uk, pp. 32–33.

²⁹⁰ N. David, "Migrants get unions back to basics", in *Labour Education* (Ginevra, ILO), 2002/4, No. 129, in www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/129/12.pdf.

sempre più importanti. Tuttavia, i lavoratori migranti possono essere percepiti come una minaccia dai lavoratori nazionali o come una fonte di disordine sociale. La Federazione Internazionale dei Lavoratori del Legno e delle Costruzioni (IFBWW) ha individuato una lista di strategie e di azioni per affrontare queste sfide²⁹¹.

La responsabilità sociale d'impresa: Un potenziale per promuovere l'uguaglianza

375. I programmi di responsabilità sociale d'impresa (CSR) sono emersi in risposta all'espansione globale dei mercati del lavoro come "un modo in cui le imprese prendono in considerazione l'impatto sulla società delle loro operazioni e affermano i loro principi e valori sia nelle metodologie e procedure interne che nell'interazione con altri attori. La CSR è un'iniziativa volontaria, guidata dalle imprese e si riferisce ad attività che si ritiene eccedano il rispetto della legislazione"²⁹².

376. Fino ad oggi le iniziative di CSR hanno assunto diverse forme, che vanno da codici di condotta aziendali e procedure di certificazione e controllo a regole per il management o iniziative intergovernative che hanno luogo indipendentemente o congiuntamente con associazioni di imprese, ONG, governi e/o organizzazioni internazionali.

377. Così come è cresciuta la diffusione dei programmi di CSR, altrettanto ha fatto il dibattito relativo alla CSR e al ruolo dell'impresa nella società. La CSR non può sostituire il ruolo dei governi²⁹³, ma ha le potenzialità per stimolare l'applicazione degli standard in materia di lavoro e far progredire l'agenda della non discriminazione e dell'uguaglianza. Attraverso la Dichiarazione Tripartita dell'ILO sui Principi riguardanti le Imprese Multi-

nazionali e la Politica Sociale, il Patto Globale delle Nazioni Unite e altre iniziative, la CSR sembra aver sensibilizzato le imprese sull'importanza della non discriminazione nel loro operato. Secondo una recente indagine, molte delle 500 maggiori aziende del mondo dichiarano che stanno parzialmente affrontando i problemi della non discriminazione e dell'uguaglianza attraverso le politiche e le pratiche del loro management. Un simile risultato dell'indagine sarebbe stato impensabile anche soltanto cinque anni fa²⁹⁴.

378. Un esame condotto dalla Banca Mondiale²⁹⁵ sui codici di condotta di circa 100 imprese multinazionali rivela che in quattro dei cinque settori esaminati (abbigliamento/calzaturiero/manifatturiero leggero, agro-industriale, petrolio/gas e minerario)²⁹⁶ pressoché tutti i codici hanno qualche forma di garanzia di non discriminazione e uguaglianza, benché la sua estensione vari a seconda del settore e dell'azienda. In alcuni casi, questa garanzia copre soltanto le pratiche di reclutamento e assunzione, mentre in altri essa riguarda anche le politiche di avanzamento nella carriera. I codici possono anche affrontare questioni non coperte dalla Convenzione n. 111 o dalle leggi nazionali. Per esempio, molte compagnie petrolifere e minerarie esaminate dalla Banca Mondiale vietano la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale o per motivi di peso e di condizioni fisiche.

379. Tuttavia, le Convenzioni dell'ILO n. 100 e n. 111 sono menzionate solo occasionalmente, mentre un maggiore riferimento ad esse sarebbe utile, specialmente in vista di una proliferazione di diversi codici che possono generare confusione fra le aziende rispetto agli standard da adottare.

380. Un recente studio di valutazione dell'impatto condotto da *Ethical Trading Initiative* (ETI)²⁹⁷, un'alleanza formata da imprese, ONG e sindacati, che

291 International Federation of Building and Wood Workers (IFBWW), *Trade Union Responses for a better management of migrant and cross-border work* (Ginevra, 2004), in www.ifbww.org/files/migrantwork.pdf.

292 ILO: *InFocus Initiative on Corporate Social Responsibility* (CSR), Governing Body doc. GB.295/MNE/2/1 (Mar. 2006), par. 1.

293 *ibid.*, par. 2.

294 J. Ruggie, *Human rights policies and management practices of Fortune Global 500 firms: Results of a survey*, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 28 (Harvard University, John F. Kennedy School of Government, 2006), in www.ksg.harvard.edu/m-rbg/CSRI/publications/workingpaper_28_ruggie.pdf.

295 The World Bank Group, *Corporate Social Responsibility Practice*, "Company codes of conduct and international standards: An analytical comparison", Parts I and II (Washington, DC, 2003 e 2004).

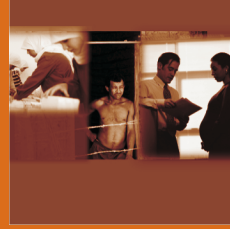
296 L'industria turistica sembra essere ancora in una fase iniziale dello sviluppo di principi e formali codici di condotta. Ciò spiegherebbe il basso profilo delle questioni della non discriminazione e dell'uguaglianza nei codici di condotta di questo settore.

297 S. Barrientos; S. Smith, *The ETI code of labour practice: Do workers really benefit?* (Institute of Development Studies, University of Sussex, 2006), in www.ethicaltrade.org; il rapporto valuta una serie di casi in India (settore abbigliamento), Viet Nam (abbigliamento e calzature), Sud Africa (frutta), Regno Unito (orticoltura) e Costa Rica (industria della banana). Il Codice di Base ETI richiede che non ci sia discriminazione nell'assunzione, nella remunerazione, nell'accesso alla formazione, nella promozione, nel pensionamento per motivi di razza, casta, origine nazionale, religione, età, disabilità, genere, stato civile, orientamento sessuale, iscrizione a sindacati o affiliazione politica.

controlla i progressi attraverso un processo annuale di esame e formulazione di rapporti, mostra che l'impatto sulla discriminazione è stato minore di quello registrato in altre aree quali salute e sicurezza, lavoro minorile, orario di lavoro e salario minimo.

381. Alcuni miglioramenti sono stati rilevati in cinque dei 25 siti esaminati. Essi comprendono l'aumento degli sforzi per garantire migliori condizioni di lavoro alle donne in stato di gravidanza in Costa Rica, lo sviluppo di una politica di pari opportunità di occupazione in una fattoria in Sud Africa e la rimozione delle limitazioni di età dagli annunci di lavoro in Viet Nam. Lo studio evidenzia che finora i progressi tendono ad essere basati su esigenze di genere di carattere pratico, quali il pagamento del congedo di maternità e delle indennità

post-natali; tuttavia, si è rimasti indietro negli sforzi per influenzare le esigenze strategiche di genere, quali le pari opportunità in relazione allo status occupazionale, la promozione o la formazione. Lo studio rileva lo scarso impatto sull'eliminazione di pregiudizi razziali o religiosi nelle politiche di reclutamento e selezione in Sud Africa e India, ed esprime preoccupazione per la discriminazione ai danni dei lavoratori locali in favore dei lavoratori migranti nel Regno Unito. Lo studio evidenzia, inoltre, che spesso i datori di lavoro, i revisori, i lavoratori e i sindacati non riescono a percepire i problemi di non discriminazione e uguaglianza nella fase di traduzione in realtà di quanto previsto nei codici, ed elenca un certo numero di misure per porre rimedio a questa situazione.





PARTE IV

L'azione dell'ILO, passata e futura

382. Questa parte del Rapporto Globale inizia con l'esame del lavoro compiuto dall'ILO sulla non discriminazione e l'uguaglianza a partire dal 2003 e continua con le raccomandazioni per le azioni che dovranno essere intraprese nei prossimi anni.

1. Risultati e sfide dell'ILO

Il piano d'azione per l'eliminazione della discriminazione nell'impiego e nell'occupazione

383. Mentre sottolineava la necessità di mantenere e consolidare l'azione in corso dell'Ufficio rispetto ai problemi di HIV/AIDS e disabilità, il piano d'azione adottato dall'Organo di Governo nel 2003 aveva individuato due tematiche prioritarie per il periodo 2004-07: il divario retributivo di genere e l'uguaglianza razziale/etnica insieme con la sua dimensione di genere²⁹⁸. Le motivazioni di tale scelta stavano nella persistenza e universalità del divario retributivo di genere, e il perdurare della discriminazione razziale ed etnica e il suo collegamento con la povertà. Le retribuzioni, così come i meccanismi che le determinano, sono centrali nel mandato dell'ILO e questo è un campo in cui è riconosciuta la sua esperienza. Analogamente, l'eliminazione della povertà, compresa la povertà cronica associata alle pratiche discriminatorie, attraverso la promozione del lavoro dignitoso figura fra le massime priorità dell'attuale agenda dell'ILO. Infine, sebbene questi temi siano da lungo tempo all'attenzione dell'ILO, la relativa azione non è sempre stata coerente.

Ridurre il divario di retribuzione di genere

384. Come mostrato in precedenza, i differenziali di genere nei redditi da lavoro sono una caratteristica persistente di tutti i mercati del lavoro e destano una crescente preoccupazione per le politiche pubbliche. Molti fattori, fra cui la discriminazione sessuale nella remunerazione, spiegano questa situazione. La Convenzione n. 100, uno dei più ratificati strumenti dell'ILO, cerca di risolvere questo problema assicurando che venga corrisposta una uguale retribuzione per lavori che differiscono nel contenuto ma hanno un uguale valore.

Promuovere la parità di retribuzione

385. La nozione di "uguale retribuzione per un lavoro di uguale valore" è forse uno dei concetti meno compresi nel campo d'azione della lotta alla discriminazione. Come si è notato in precedenza, in alcuni Paesi questa situazione è il riflesso di leggi e regolamenti che continuano a dare una interpretazione ristretta del principio della parità di retribu-

298 ILO, *Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Priorities and action plans for technical cooperation*, Governing Body document GB.288/TC/4 (Nov. 2003), par. 15-22.

Box 4.1.
Quali sono i benefici della parità di retribuzione?

Ben pochi studi hanno esaminato i costi e i benefici della parità di retribuzione, e la maggior parte di quelli che l'hanno fatto riguarda Canada e Svezia. La scarsità di studi riflette la doppia difficoltà di ottenere dati sulla retribuzione nel lungo periodo e isolare gli effetti della parità di retribuzione o di altre misure sulla produttività del lavoro o su altre variabili. Lo studio dell'ILO individua dei benefici in relazione a gestione delle risorse umane (migliore conoscenza dei requisiti del lavoro, con una conseguente migliore formazione mirata a livello aziendale, e una maggiore efficienza nella remunerazione, così come nelle pratiche di reclutamento e selezione), motivazione e fedeltà dei dipendenti, relazioni di gestione del lavoro, riduzione dei costi dei contenziosi, aumento del prestigio dell'azienda. I costi includono l'aumento dei salari, i costi amministrativi associati al processo di valutazione del lavoro e la demoralizzazione dei dipendenti che non beneficiano direttamente della parità di retribuzione. Lo studio sottolinea che, mentre l'aumento dei salari e dei costi amministrativi è facilmente e immediatamente quantificabile, i benefici, e specialmente quelli indiretti, sono più difficili da misurare e si materializzano soltanto nel medio e lungo periodo. I limitati dati disponibili sembrano mostrare che i costi di aggiustamento dei salari non sono particolarmente significativi, per esempio il costo dei salari è aumentato fra lo 0,5 e il 2,2% nella Provincia dell'Ontario e dell'1,5% in Quebec. Lo studio propone un utile gruppo di indicatori e di relative caratteristiche (diretto/indiretto, frequenza, quantificabile) per ogni costo e beneficio, e individua un certo numero di buone prassi per ridurre i costi e ottimizzare gli effetti positivi.

Fonte: M.-T. Chicha, *A comparative analysis of promoting pay equity: Models and impacts*, DECLARATION/WP/49/2006 (Ginevra, ILO, 2006).

zione, riferendosi soltanto a lavori “identici” o “simili”. In molti Paesi, la mancanza di attendibili dati sui salari disaggregati per sesso nasconde l'esistenza di un divario retributivo di genere, rendendo in tal modo difficile il monitoraggio delle tendenze in atto per quanto riguarda le dimensioni e le cause del divario di retribuzione di genere.

386. Le parti sociali possono incontrare delle difficoltà nel comprendere sia la nozione di lavoro di “uguale valore” sia il modo in cui le strutture e le pratiche di retribuzione possono condurre ad una sottovalutazione del lavoro delle donne. Oppure, se riconoscono il problema, possono ritenere più urgenti e rilevanti per il miglioramento dello status delle donne sul posto di lavoro le misure attente alle esigenze familiari o l'aiuto fornito alle donne manager per superare le barriere occulte che frenano la loro carriera. In ogni caso, le implicazioni economiche della parità di retribuzione sono una fonte di significativa preoccupazione, specialmente per le piccole e medie imprese, così come la percezione che essa non porti alcun beneficio per la produttività del lavoro.

387. Questa componente del piano d'azione si è, pertanto, concentrata su: (a) generare conoscenze sui costi e i benefici della promozione della parità di

retribuzione, sulle tendenze del divario retributivo di genere e sulle cause sottostanti; (b) cooperare e lavorare in rete con le federazioni sindacali globali; e (c) fornire assistenza tecnica a livello nazionale.

388. Sono stati preparati documenti relativi a Africa, Europa e America Latina per fornire una panoramica di: (i) le tendenze negli scorsi 15 anni del divario retributivo di genere per settore e occupazione, con relativi cause e processi; (ii) rilevanti quadri istituzionali e regolativi nazionali; e (iii) i commenti in materia del CEACR espressi negli ultimi 15 anni. Un lavoro simile è stato di recente iniziato nell'Asia orientale. È stato prodotto un documento che valuta i costi e i benefici della parità di retribuzione (box 4.1), insieme con una guida alla conduzione della valutazione del lavoro priva di pregiudizi di genere²⁹⁹.

389. In Portogallo l'ILO ha fornito assistenza tecnica al progetto EQUAL finanziato dalla Commissione Europea per lo sviluppo di un metodo di valutazione del lavoro privo di pregiudizi di genere per il settore della ristorazione. Il progetto coinvolge la Confederazione Generale dei Lavoratori Portoghesi (CGTP-IN), la Federazione Portoghese dei Sindacati di Agricoltura, Alimenti, Bevande, Hotel e Turismo (FESAHT), l'Associazione dei Ristoran-

²⁹⁹ M.-T. Chicha, *A comparative analysis of promoting pay equity: Models and impacts*, DECLARATION/WP/49/2006 (Ginevra, ILO, 2006); ILO, Promoting pay equity through job evaluation methods: A step-by-step guide (in preparazione).

ti del Portogallo (ARESP), il Comitato per le Pari Opportunità nell'Occupazione (CITE) e la Direzione Generale dell'Ispettorato del Lavoro.

390. Il settore della ristorazione in Portogallo è caratterizzato dalla presenza di piccole imprese e bassi livelli di reddito, scarsa produttività e alti tassi di ricambio e assenteismo fra il personale, in particolare fra le lavoratrici. L'"invecchiamento" della forza lavoro femminile del settore ha attratto giovani lavoratrici, spesso irregolari, dal Brasile e da Capo Verde, cosa che ha determinato un ulteriore abbassamento delle retribuzioni. Sia le organizzazioni dei lavoratori che quelle dei datori di lavoro sono preoccupate per questa situazione, ma hanno punti di vista diversi riguardo alle misure da adottare per fronteggiarla. Il progetto cerca di rimediare alla sottovalutazione di determinate professioni attraverso lo sviluppo di metodi di valutazione del lavoro privi di pregiudizi di genere, di modernizzare i sistemi di classificazione occupazionale del settore, che risalgono agli anni settanta, e di istituire un sistema di remunerazione basato su criteri e procedure trasparenti e imparziali rispetto al genere. Dal momento che il processo può essere non sempre agevole, il coinvolgimento delle parti sociali è fondamentale per garantire che vengano prese in considerazione le preoccupazioni e le priorità di entrambe le parti e che i risultati siano accettati da tutti.

391. A partire dal 2000, ogni anno *Public Services International* (PSI) e altre federazioni sindacali globali (GUF), hanno partecipato, insieme con l'ILO, a forum di discussione sulla parità di retribuzione della durata di un giorno. Questi forum puntano a: (a) facilitare la condivisione di dati aggiornati sul lavoro dei GUF, in relazione alla parità di retribuzione, e dell'ILO, come richiesto dal Rapporto Globale *Time for Equality at work* (2003) e dalla risoluzione sulla promozione dell'uguaglianza di genere, la parità di retribuzione e la protezione della maternità adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 2004; (b) pianificare strategie per costruire capacità e padronanza delle questioni relative alla parità di retribuzione fra i membri dei GUF e dei sindacati; e (c) definire in quale modo l'ILO possa fornire la migliore assistenza a questo processo.

La creazione di politiche per l'occupazione

392. Come discusso in precedenza, ridurre il divario retributivo di genere significa adottare una serie di misure che comprendono interventi per la parità di retribuzione, la promozione delle pari opportunità nell'accesso all'orientamento e alla formazione professionale e l'adozione di misure per conciliare lavoro e famiglia. Le politiche e i programmi per l'occupazione spesso non tengono conto delle questioni di genere, nel senso che non prendono in considerazione le specifiche esigenze e situazioni di uomini e donne, portando, in questo modo, a risultati e opportunità disuguali e ad una ridotta efficacia delle politiche stesse. I programmi rivolti a determinate categorie di donne possono talvolta essere basati sugli stereotipi relativi ai lavori ritenuti più "adatti" per le donne, con il risultato di spingere le lavoratrici in vicoli ciechi dove l'offerta di lavoro è sovrabbondante.

393. Per rimediare a questa situazione, l'ILO ha offerto ai Ministeri del Lavoro il suo aiuto per la progettazione e realizzazione di politiche nazionali per l'occupazione. Un esempio è il progetto finanziato dal Governo del Belgio intitolato "Promuovere le Pari Opportunità per Donne e Uomini nell'Esame dell'Occupazione Nazionale nei Paesi del Patto di Stabilità". Questo comprende l'assistenza tecnica dell'ILO per dare seguito alla Dichiarazione adottata dalla Conferenza Ministeriale sull'Occupazione dell'Europa Sud-orientale (Bucarest, ottobre 2003). In questa Dichiarazione, i Ministri del Lavoro dei Paesi del Patto di Stabilità si impegnano a collaborare a livello regionale per affrontare le sfide dell'occupazione e richiedono assistenza tecnica all'ILO e al Consiglio d'Europa per il processo di valutazione della situazione dell'occupazione nei Paesi interessati. Ciò comprende lo sviluppo di raccomandazioni sotto forma di Rapporti Nazionali sulla Politica per l'Occupazione (CREP). Stilati sul modello dei Joint Assessment Papers (JAP) riguardanti le politiche per l'occupazione della Commissione Europea³⁰⁰, i CREP sono destinati a contribuire alla preparazione dei Paesi del Patto di Stabilità per la futura integrazione nell'Unione Europea. Il progetto, finanziato dal Governo del Belgio, intende attirare l'attenzione e proporre possibili soluzioni per il problema delle disuguaglianze di genere nei mercati del lavoro dei Paesi in-

300 I JAP sono redatti dalla Commissione Europea e dai Paesi che si preparano all'adesione.

teressati. La situazione occupazionale delle donne è drammaticamente peggiorata negli scorsi 15 anni in tutti i Paesi dell'Europa sud-orientale. Ci sono persino meno donne che uomini che si registrano come disoccupati, e una volta disoccupate, le donne impiegano più tempo rispetto agli uomini per trovare un lavoro retribuito, anche se in media le donne hanno un livello di istruzione e formazione simile a quello degli uomini. Esse incontrano forme di discriminazione nell'assunzione e nel licenziamento e talvolta la discriminazione è perfino espressa formalmente negli annunci di lavoro e nei requisiti richiesti. Una diffusa discriminazione di genere è documentata a livello di uffici di collocamento nazionali. Il risultato è che un gran numero di donne inattive sarebbe felice di lavorare se fossero disponibili opportunità adatte e meccanismi di sostegno. Per le donne che hanno un impiego retribuito nell'economia formale, la segregazione nel lavoro contribuisce ad un consistente divario di retribuzione in tutti i Paesi in cui i CREP sono già stati completati (Albania, Croazia, Moldavia e Serbia). Le donne tendono a lavorare in occupazioni e settori che sono valutati e retribuiti di meno rispetto a quelli a predominanza maschile.

394. Il progetto ha organizzato seminari sulle questioni di genere (per esempio in Moldavia e Serbia), in cui le parti sociali, i funzionari delle agenzie di collocamento nazionali e i rappresentanti delle istituzioni nazionali per l'uguaglianza discutono le cause e le possibili soluzioni dei più urgenti problemi di genere e occupazione. Problemi differenti sono emersi in ogni Paese. In Serbia, per esempio, il seminario sulle questioni di genere ha discusso dei modi in cui potrebbe essere incoraggiata l'imprenditorialità femminile, comprese le opportunità di credito, la formazione e la costituzione di cooperative. In Moldavia, la principale area di discussione è stata quella delle politiche relative ai congedi di maternità e al loro impatto sulla partecipazione delle donne nel mercato del lavoro. I problemi più importanti sollevati durante i seminari sono stati presentati agli incontri tripartiti che hanno sostenuto i CREP e trasferiti nelle considerazioni contenute nella revisione finale dei documenti.

395. Sessioni dedicate alle questioni di genere sono state sistematicamente inserite in tutti gli incontri ad alto livello legati al "processo di Bucarest". Un progetto collaterale è stato lanciato in Serbia, con il finanziamento del Governo della Svizzera,

per equipaggiare i servizi nazionali per l'occupazione con il know-how richiesto per far crescere l'accesso delle donne al lavoro retribuito attraverso la promozione di politiche attive del lavoro e il mainstreaming di genere nel funzionamento generale dei servizi per l'occupazione.

396. Il progetto è riuscito a coinvolgere i legislatori nelle discussioni relative. Tuttavia, la disuguaglianza di genere è ancora percepita come un problema marginale, in gran parte a causa della reazione negativa alle politiche di emancipazione del precedente sistema comunista. Le donne stesse, esaste per il doppio fardello del lavoro domestico e di quello retribuito, sono spesso infastidite dalle esortazioni politiche all'uguaglianza di genere, poiché essa spesso comporta responsabilità aggiuntive rispetto al passato. Per tutte queste ragioni, l'introduzione di politiche e regolamenti che affrontino il problema della disuguaglianza di genere nel mercato del lavoro è spesso l'ultima delle priorità politiche.

397. In Perú, i programmi per l'occupazione del Ministero del Lavoro sono stati esaminati da un punto di vista di genere nel 2005, su richiesta della Commissione per le Pari Opportunità, istituita nel 2004. I risultati e le raccomandazioni della valutazione di genere sono stati condivisi e discussi con i membri del Comitato, e i possibili piani d'azione conseguenti sono stati esaminati. È stato organizzato un workshop per esaminare le esperienze di mainstreaming di genere nei Paesi confinanti (Bolivia, Colombia e Ecuador). Ma i frequenti cambi alla direzione del Ministero avvenuti fra il 2004 e il 2006 hanno provocato uno spostamento nelle priorità e influito sulla composizione e i lavori del Comitato. Tutto ciò ha indebolito la legittimazione e la sostenibilità dell'operato del Comitato. Esperienze simili in altri Paesi servono a evidenziare le numerose sfide legate alla costruzione di istituzioni in Paesi caratterizzati da governi instabili e soggetti a frequenti cambiamenti.

Combattere il razzismo e la povertà

398. È stata fornita assistenza tecnica a quei governi che hanno espresso il loro interesse per lo sviluppo di politiche sociali e per l'occupazione con lo scopo di promuovere l'uguaglianza razziale e l'inclusione. In Brasile, per esempio, il Progetto di Po-

Box 4.2. I PRSP e i popoli indigeni e tribali

A partire dal 1999, i *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), sotto l'egida della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, hanno fornito il quadro complessivo per i prestiti, il finanziamento del debito e la cooperazione allo sviluppo nei Paesi a basso reddito. Essi puntano ad essere aperti e partecipati e raggiungere i gruppi tradizionalmente emarginati. Dal momento che i popoli indigeni e tribali si trovano normalmente nelle posizioni più basse di tutti gli indicatori socio-economici convenzionali, l'ILO ha svolto un'indagine per determinare se e in quale modo le esigenze e le aspirazioni di questi popoli siano state prese in considerazione e se essi siano stati coinvolti nelle consultazioni che hanno portato ai PRSP. L'indagine, che ha interessato 14 Paesi in Africa, Asia e America Latina, mostra differenze significative fra le regioni e al loro interno. Nonostante ciò, i Paesi in cui è maggiore la probabilità che i PRSP affrontino le cause strutturali della pauperizzazione di questi popoli sono quelli in cui:

- il quadro normativo riconosce i diritti di gruppo dei popoli indigeni e tribali;
- le istituzioni e le politiche rispettano e favoriscono le diversità culturali;
- i popoli indigeni e tribali si sono organizzati e mobilitati per ottenere cambiamenti politici.

L'indagine ha concluso che la ricognizione – in termini legali, amministrativi e di politiche – dei diritti dei popoli indigeni e tribali, così come articolata dalla Convenzione ILO n. 169, è un requisito essenziale per affrontare i loro problemi di povertà ed esclusione sociale. Essa raccomanda l'individuazione e la sperimentazione di indicatori di povertà che siano pertinenti alle condizioni di vita dei popoli indigeni e tribali, compresi i modelli di occupazione, e la capacity building per le organizzazioni indigene e le autorità governative locali in modo che esse possano pianificare, realizzare e controllare piani inclusivi di sviluppo locale.

Fonte: M. Tomei, *Indigenous and tribal peoples. An ethnic audit of selected Poverty Reduction Strategy Papers*, DECLARATION (Ginevra, ILO, 2005).

litica Nazionale per l'Uguaglianza Razziale, finanziato dal Governo dei Paesi Bassi, ha assistito in questo campo il Segretariato Speciale per le Politiche di Promozione dell'Uguaglianza Razziale (SEPPIR) e il Ministero del Lavoro per il periodo 2004-06. Uno dei principali risultati del progetto è consistito nel favorire i legami istituzionali fra SEPPIR e Ministero del Lavoro, dimostrando la centrale importanza della lotta al razzismo sul posto di lavoro per liberare la società dalla discriminazione. Il progetto ha contribuito a rendere più efficiente il programma federale del Ministero "Brasile, Genere e Razza" e le sue Unità per la promozione delle pari opportunità e la lotta alla discriminazione attraverso lo sviluppo di una nuova metodologia di lavoro per queste unità basata su un insieme comune di obiettivi, indicatori di impatto e procedure e pratiche standardizzate (vedi box 3.4 nella Parte III, capitolo 1). Il progetto è stato anche attivamente coinvolto in una serie di workshop organizzati dal Ministero del Lavoro in varie regioni del Paese per sviluppare una comprensione comune della missione e del modo di operare delle unità.

399. Attraverso il progetto, l'ILO ha contribuito sia finanziariamente che sostanzialmente al "Dialogo Internazionale sull'Avanzamento della Parità e dell'Inclusione Razziale", promosso congiuntamente da ILO, Banca Inter-Americana per lo Sviluppo (IDB), UNDP Brasile e DFID Brasile nell'aprile 2005 a Brasilia. L'incontro congiunto ha riunito 150 rappresentanti governativi, provenienti principalmente da ministeri della pianificazione, insieme con professionisti nel campo dell'uguaglianza razziale, accademici e rappresentanti dei gruppi neri o di discendenza africana di tutte le Americhe per affrontare la discriminazione razziale nell'accesso a giustizia, istruzione e salute, abitazione, beni economici e mondo del lavoro. La partecipazione dell'ILO è stata fondamentale per intrecciare i problemi legati al lavoro e le questioni delle relazioni industriali nel programma e per far accettare l'idea che gli interventi per rendere il mercato del lavoro e i luoghi di lavoro inclusivi dal punto di vista razziale e di genere siano componenti fondamentali per lo sviluppo di strategie rivolte alla promozione dell'uguaglianza razziale e alla riduzione della povertà nella regione.

400. Con uno spirito simile, il piano d'azione dell'ILO ha promosso il trattamento differenziato dei popoli indigeni e tribali nel quadro della Strategia per la Riduzione delle Povertà (PRS). È stato intrapreso un controllo dal punto di vista etnico dei *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) guidati da Banca Mondiale e FMI in 14 Paesi di diverse zone del mondo (box 4.2).

401. La diffusione e discussione dell'indagine etnica presso il Forum Permanente delle Nazioni Unite sulle Questioni Indigene nel maggio 2005 e l'incontro tecnico dei donatori riunito presso l'ILO nell'ottobre 2005 hanno contribuito ad accrescere la comune comprensione delle condizioni di cui necessitano i popoli indigeni per beneficiare delle politiche di sviluppo e di riduzione della povertà. Alla Conferenza sulla Povertà e i Popoli Indigeni, ospitata dalla Banca Mondiale e a cui l'ILO ha partecipato nel maggio 2006, la Banca Mondiale si è impegnata ad affrontare i problemi dei popoli indigeni e ad occuparsi dei loro diritti nei futuri PRSP.

402. L'indagine etnica ha attirato dei finanziamenti straordinari da parte del Governo della Svezia per lo svolgimento di successive attività in Bolivia, Perù e Paraguay, rivolte ad affrontare le questioni del lavoro forzato e della discriminazione nel mercato del lavoro che colpiscono i popoli indigeni. C'è un chiaro valore aggiunto nell'affrontare insieme le questioni del lavoro forzato e della discriminazione nel mercato del lavoro, specialmente quando riguardano gruppi come i popoli indigeni e tribali. Nel loro caso il lavoro forzato può indubbiamente essere considerato come la forma peggiore di discriminazione su base etnica³⁰¹.

Riconoscere e affrontare questo nesso può portare a interventi meglio informati e più efficienti dal punto di vista dei costi e benefici, che affrontino sia le cause profonde che le manifestazioni del lavoro forzato, così come dimostrano i risultati preliminari del progetto.

403. Un importante contributo al consolidamento di un approccio basato sui diritti umani rivolto all'eliminazione della povertà che colpisce i popoli indigeni e tribali è stato dato dal Progetto dell'ILO per la Promozione della Politica dell'ILO sui Popoli Indigeni e Tribali (PRO 169), che è operativo dal 1996. La strategia del PRO 169 consiste nel promuovere, proteggere e controllare il rispetto dei di-

ritti di questi popoli, così come stabilito dalla Convenzione ILO n. 169, garantendo, allo stesso tempo, che essi partecipino, e traggano benefici, ai più ampi sforzi rivolti al raggiungimento del lavoro dignitoso e del rispetto degli standard internazionali in materia di lavoro. Il PRO 169 è realizzato in collaborazione con altre organizzazioni internazionali, compreso il Forum Permanente delle Nazioni Unite sulle Questioni Indigene. Nel contesto di questo progetto, l'ILO ha sviluppato delle attività di capacity building per gli indigeni, il governo e i partner dello sviluppo e sostenuto specifiche iniziative regionali e nazionali. Negli scorsi quattro anni, le attività hanno incluso: ricerche, svolte insieme con la Commissione Africana sui Diritti Umani e dei Popoli, sulla protezione legale delle comunità indigene in Africa; la promozione dei diritti dei popoli indigeni e tribali nell'Asia meridionale; capacity building e sviluppo delle legislazioni nazionali (per esempio, in Cambogia, Camerun e Congo); assistenza tecnica per l'applicazione della Convenzione n. 169 (America Latina)³⁰².

Gli impegni in corso dell'ILO

404. Come si è già notato, nel piano d'azione che ha fatto seguito al Rapporto Globale 2003 è stata riconosciuta l'esigenza di consolidare le tradizionali aree di intervento dell'ILO, quali la supervisione e l'applicazione delle Convenzioni n. 100 e n. 111 e di altri rilevanti standard in materia di lavoro, e l'assistenza nello sviluppo di quadri normativi di supporto, e, nello stesso tempo, agire rispetto alle questioni sorte più recentemente, quali HIV/AIDS e disabilità e promozione dell'uguaglianza di genere.

Contribuire a formulare leggi efficaci

405. Perché possa essere eliminata, la discriminazione deve essere innanzitutto proibita, cosa che richiede specifiche disposizioni legislative. Allo stesso tempo, la legge nazionale, per essere veramente efficace, deve essere applicata e l'adeguato trattamento dei casi di discriminazione da parte di giudici e avvocati costituisce un passo nella giusta direzione.

301 ILO, *A global alliance against forced labour*, Rapporto globale pubblicato come richiesto dalla Dichiarazione dell'ILO sui Principi e i Diritti fondamentali nel Lavoro, Rapporto I (B), Conferenza Internazionale del Lavoro, 93° Sessione, Ginevra, 2005

302 Vedi il sito web dell'ILO sui popoli indigeni e tribali: www.ilo.org/public/english/indigenous.

Sviluppare quadri normativi di supporto

406. Il monitoraggio dell'applicazione degli standard dell'ILO in materia di lavoro, comprese le Convenzioni n. 100 e n. 111, e la fornitura di assistenza tecnica agli Stati membri per garantire che le leggi e le pratiche nazionali siano conformi alle Convenzioni dell'ILO ratificate sono aspetti centrali del lavoro dell'ILO. L'assistenza fornita può assumere diverse forme: la consulenza legale sui contenuti e l'estensione di un progetto di legge in materia di lavoro, la collaborazione allo sviluppo di una strategia per l'applicazione della legge o la capacity building per i legislatori o i giudici e magistrati del lavoro, oppure una combinazione di questi elementi. In Bosnia ed Erzegovina, per esempio, in seguito alla discussione, presso il Comitato della Conferenza sull'Applicazione degli Standard del 2005, sulla mancata presentazione da parte del Paese dei rapporti sulle Convenzioni ratificate, l'ILO ha collaborato nel 2006 alla formulazione di una strategia per delineare le priorità delle autorità pubbliche e delle parti sociali per l'effettiva applicazione della Legge sull'Uguaglianza di Genere. Ciò è stato di aiuto per le diverse istituzioni interessate per conoscere meglio le rispettive competenze e responsabilità, cosa che è stata fondamentale per determinare il desiderato cambiamento nella legislazione e nella pratica.

407. In Maurizio, in seguito alla ratifica delle Convenzioni n. 100 e n. 111 nel 2002, un progetto congiunto ILO/UNDP intitolato "Capacity Building per l'Uguaglianza di Genere e l'Empowerment delle Donne" è stato lanciato nel 2005 per sviluppare misure e strategie rivolte alla compensazione delle disuguaglianze di genere esistenti nell'occupazione, nell'accesso alla formazione professionale e nella remunerazione nel contesto della Politica Nazionale di Genere e del Piano d'Azione nazionale di Genere (2005-15). A questo scopo, il progetto fornisce assistenza nell'armonizzazione della legislazione nazionale rispetto alle Convenzioni e nella rimozione delle pratiche discriminatorie contro le donne nella remunerazione.

408. L'assistenza dell'ILO in questo campo consiste anche nello sviluppo e diffusione di linee guida

per i legislatori nel processo di formulazione delle leggi. Per esempio, nel caso di leggi sul lavoro o la discriminazione che cerchino di inserire disposizioni relative all'AIDS, l'ILO raccomanda che le leggi nazionali facciano riferimento ai dieci principi contenuti nel codice di condotta dell'ILO sull'HIV/AIDS e il mondo del lavoro, e rispecchino i risultati delle consultazioni fra molteplici parti interessate a livello regionale e nazionale³⁰³. L'ILO ha recentemente sviluppato delle linee guida sull'HIV/AIDS per giudici e magistrati del lavoro³⁰⁴.

409. Analogamente, l'ILO ha prodotto delle linee guida sulla promozione attraverso la legislazione delle pari opportunità di occupazione per le persone con disabilità³⁰⁵ e ha condotto studi sull'impatto della legislazione in Paesi selezionati in Asia e nel Pacifico e in Africa meridionale. Questi studi fanno luce sulla varietà di forme e obiettivi della legislazione rivolta alla regolazione della discriminazione per motivi di disabilità (tabella 4.1).

410. Un indicatore per misurare l'efficacia della legislazione è il numero di casi di discriminazione che vengono portati in tribunale o di fronte ad altre autorità competenti e che vengono adeguatamente trattati, per i quali si rivela fondamentale la formazione di giudici e avvocati.

Accrescere la capacità di giudici e avvocati di trattare i casi di discriminazione

411. Il sistema giudiziario può svolgere un ruolo proattivo nel miglioramento dell'applicazione della legislazione contro la discriminazione. A partire dal 1999 il Centro Internazionale di Formazione dell'ILO (il Centro di Torino) ha organizzato attività di formazione per giudici, avvocati e docenti di diritto sulla legislazione internazionale in materia di lavoro, comprese le questioni di non discriminazione e uguaglianza nell'impiego e nell'occupazione. Nel momento in cui i tribunali sono chiamati ad applicare le leggi e i regolamenti nazionali, essi possono fare affidamento sui principi legali, i concetti e le definizioni dei pertinenti strumenti dell'ILO per guidare la loro interpretazione e applicazione delle

303 J. Hodges, *Guidelines on addressing HIV/AIDS in the workplace through employment and labour laws* (Ginevra, ILO, 2004); M.-C. Charter, *Legal initiatives to address HIV/AIDS in the world of work* (Ginevra, ILO, 2005).

304 ILO, *Using the ILO code of practice and training manual: Guidelines for labour judges and magistrates* (Ginevra, ILO, 2005). Numerose sessioni di formazione basate su queste linee guida si sono svolte presso Centro ILO di Torino e in Africa meridionale, orientale e occidentale e in Asia sud-orientale.

305 ILO, *Achieving equal employment opportunities for people with disabilities through legislation: Guidelines* (Ginevra, 2004).

Tabella 4.1. Collocazione delle disposizioni sulla disabilità in Paesi selezionati

	Paesi o territori	Disposizioni
Legge costituzionale	Brasile, Cambogia, Canada, Cina, Fiji, Germania, Ghana, Seychelles, Slovenia, Sud Africa, Tanzania, Uganda	Disposizioni sui diritti umani, libertà fondamentali che proibiscono la discriminazione per diversi motivi, compresa la disabilità
Codice penale	Finlandia, Francia, Spagna	Multe e imprigionamento
Leggi specifiche sulle persone con disabilità	Cina, India, Cambogia, Etiopia, Ghana, Maurizio, Mongolia, Sri Lanka, Tanzania	Disposizioni su diversi aspetti (medici, sociali, di welfare) e diritti delle persone disabili, compresa l'occupazione
Leggi generali	Australia, Fiji, Seychelles, Zanzibar (Tanzania)	Legge sull'Occupazione (Seychelles), Leggi sulle Pari Opportunità nell'Occupazione (Australia)
Quote	Cina, Francia, Germania, Giappone, India, Italia, Maurizio, Mongolia, Polonia, Tanzania, Thailandia	Disposizioni che impongono alle imprese o a categorie di imprese (per esempio, le imprese che hanno un certo numero di dipendenti) di assumere una certa percentuale di disabili. La legge può anche imporre il pagamento di una compensazione per il mancato rispetto (Maurizio)
Misure di promozione dell'occupazione	Australia, Canada, Giappone, India, Maurizio, Paesi Nordici, Regno Unito, Stati Uniti, Sud Africa	Adattamenti e accessibilità del posto di lavoro
	Cambogia, Etiopia, Giappone, India, Sri Lanka, Thailandia	Servizi per l'occupazione (agenzie di collocamento)
	Cina, Francia, Giappone, Singapore, Sri Lanka, Thailandia	Incentivi finanziari per compensare i datori di lavoro di qualsiasi peso economico dovuto all'assunzione di lavoratori disabili: prestiti per l'avviamento di imprese (Cina) assistenza finanziaria per il lavoro autonomo delle persone disabili e servizi di microfinanza per ex-combattenti (Sri Lanka), sostegno finanziario alla formazione (Giappone, Thailandia), e riduzione delle tasse (Cina, Singapore)

leggi nazionali. Questa attività di formazione mette, pertanto, i professionisti legali in condizione di utilizzare gli standard internazionali in materia quando risolvono le controversie di lavoro. Queste sessioni di formazione includono la dettagliata analisi di concetti legali fondamentali, quali la discriminazione diretta e indiretta, la discriminazione basata su diversi motivi, compresi quelli recentemente riconosciuti, la parità di retribuzione per lavori di uguale valore e i rimedi appropriati per eliminare le situazioni discriminatorie.

412. Per ottimizzare l'impatto, sono state sviluppate relazioni di collaborazione con centri di formazione giudiziaria e facoltà di giurisprudenza, con l'obiettivo di garantire che le agenzie nazionali partner includano il diritto internazionale del lavoro e le leggi sull'uguaglianza nei loro curricula formativi. Una collaborazione a lungo termine è in corso con centri di formazione giudiziaria e università in

Albania, Argentina, Brasile, Madagascar, Marocco e Senegal.

413. Uno studio di valutazione indipendente sull'impatto delle attività di formazione svolte tra il 1999 e il 2003³⁰⁶ ha rivelato che il 68% degli intervistati aveva fatto esplicito riferimento agli standard internazionali in materia di lavoro in casi giudiziari, influenzando in questo modo la relativa giurisprudenza nazionale (box 4.3), mentre il 64% ha riferito di cambiamenti nel piano di studi delle facoltà di giurisprudenza e nelle scuole giudiziarie nazionali.

Il mainstreaming di genere per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere nel mondo del lavoro

414. Come già notato in *Time for equality at work*, l'ILO fa affidamento su una strategia a due rebbi

306 Si veda International Training Centre of the ILO, *Evaluation d'impact des cours sur les normes internationales du travail pour juges, juristes et professeurs de droit* (1999–2003) (Torino, 2005), in training.ilo.org/ils/ILS_Judges/training_materials/francais/RapportFR.pdf.

Box 4.3.**L'impatto delle attività di formazione per giudici e avvocati sulla giurisprudenza del Madagascar relativa all'uguaglianza**

A partire dal 2002 è in vigore un accordo di collaborazione a lungo termine fra il Centro ILO di Torino e la scuola per magistrati del Madagascar. Nel 2002 la Corte Suprema del Madagascar ha utilizzato la Convenzione dell'ILO n. 111 per sostenere che l'anticipata età di pensionamento applicata alle donne da un contratto collettivo aziendale costituiva una discriminazione sessuale. La Corte ha deciso che la differenza di trattamento, causa di un'importante perdita economica per le lavoratrici, non era giustificata da ragioni oggettive relative ai requisiti intrinseci dei lavori svolti dalle donne. Una recente decisione di un tribunale del lavoro ha applicato questa giurisprudenza in un altro caso.

Nel 2004 il tribunale del lavoro di Antsirabé ha applicato la Convenzione dell'ILO n. 111 per stabilire che il licenziamento di un dipendente da parte di una istituzione religiosa era discriminatorio. Il lavoratore, impiegato come statistico, era stato licenziato per aver cambiato la sua religione dopo aver sposato una donna di altra confessione. Il tribunale ha basato la sua decisione sull'articolo 1, paragrafo 2, della Convenzione dell'ILO n. 111 per determinare che la religione non costituisce un requisito intrinseco per svolgere il lavoro di statistico. Il licenziamento è stato, pertanto, dichiarato discriminatorio.

Fonte: Tribunale del Lavoro di Antananarivo, Giudizio N. 529 del 2 giugno 2006, Tribunale del Lavoro di Antsirabé, *Ramiaranjatovo Jean-Louis vs Fitsaboana Maso*, 7 giugno 2004, riportato in *International Training Centre of the ILO, Use of international law by domestic courts: Compendium of court decisions* (Torino, ILO, 2006).

per promuovere l'uguaglianza per uomini e donne nel mondo del lavoro. Questa strategia combina: (1) l'integrazione della prospettiva di genere nella progettazione e realizzazione di tutti i programmi e progetti dell'ILO e (2) interventi mirati all'eliminazione dei divari di genere, sia rivolti alle donne che agli uomini. L'esperienza maturata fino ad ora dall'ILO e da altre istituzioni (vedi box 3.7 nella Parte III) conferma la rilevanza e l'importanza del mantenimento di questo approccio a due rebbi. Il mainstreaming di genere offre un valore aggiunto, dato che arricchisce la comprensione delle strutture e del funzionamento del mercato del lavoro e dei luoghi di lavoro, stimolando in tal modo la progettazione l'applicazione delle politiche. Esso, però, rischia di diventare inefficace se non è sostenuto da misure che affrontino esplicitamente i significativi e persistenti divari di genere nella rappresentanza e nella "visibilità", nelle conseguenze del mercato del lavoro e nella protezione sociale.

415. La Rete di Genere dell'ILO, che collega specialisti e punti focali delle questioni di genere che si trovano sul campo e nelle sedi, ha contribuito ad una fertile diffusione incrociata delle esperienze e delle pratiche sull'implementazione dell'uguaglianza

di genere. Essa ha, inoltre, incoraggiato gli specialisti di genere ad agire più strategicamente e cominciare a costruire un'agenda comune globale, affrontando, nello stesso tempo, specifici problemi regionali e programmatici³⁰⁷.

416. Un'altra modalità che è stata utilizzata per promuovere conoscenze organizzative sui modi per garantire che le politiche, i programmi e le strutture dell'ILO affrontino le questioni di genere è costituita dalle verifiche di genere a livello di ufficio. Fra il 2001 e il 2005, 25 unità/uffici sono state sottoposte a verifica (dieci unità nelle sedi e nei 15 uffici in Asia meridionale, Medio Oriente, Europa, Africa e America Latina)³⁰⁸. Anche alcuni membri dell'ILO, quali la ICFTU, hanno richiesto l'assistenza dell'ILO in questo campo. Questa esperienza, la prima del genere ad essere introdotta nel sistema delle nazioni unite, ha contribuito ad accrescere la consapevolezza dell'esigenza di integrare le questioni di genere nelle aree tecniche, e, inoltre, ha anche dimostrato che è problematico dare seguito alle raccomandazioni delle verifiche di genere e che la responsabilità è difficile da attribuire per la mancanza di meccanismi di controllo³⁰⁹. Ciò, a sua volta, si riflette nella difficoltà a passare dalla consi-

307 ILO, *Sharing knowledge: Gender equality in the world of work*, Bureau for Gender Equality, in www.ilo.org/gender.

308 ILO, *ILO participatory gender audit: A tool for organizational change*, in www.ilo.org/gender.

309 Ibidem.

Box 4.4.**Il Fondo di Collaborazione per l'Uguaglianza di Genere dell'ILO**

Sotto gli auspici del Fondo di Collaborazione per l'Uguaglianza di Genere dell'ILO, sono stati intrapresi 13 progetti in 25 Paesi. Tutti i progetti sono stati sviluppati in risposta a richieste di assistenza da parte di ministeri del lavoro, organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro o gruppi di donne che lavorano nell'economia informale. La varietà dei progetti sostenuti dal Fondo è ampia, e tutti fanno affidamento su una strategia a più fasi che comprende valutazione delle esigenze, capacity building, gestione e condivisione delle conoscenze, e sviluppo di partnership. In Marocco il Fondo ha contribuito a ideare soluzioni pratiche per le specifiche esigenze di protezione delle donne e ad affrontare le loro preoccupazioni nel contesto della ristrutturazione delle industrie tessili e dell'abbigliamento. In Yemen, le parti sociali sono state formate rispetto alle modalità che garantiscono che il dialogo sociale riconosca e tratti i diversi rischi e opportunità per uomini e donne e che il progetto promuova l'uguaglianza di genere non soltanto durante le discussioni tripartite, ma anche nella pianificazione delle politiche nazionali. Nella Federazione Russa, sono stati sviluppati, per i distretti federali Centrale, dell'Estremo Oriente, Siberiano e del Volga, quattro piani d'azione che prevedono misure sensibili alle questioni di genere nel campo dell'occupazione e della protezione sociale. Cinquanta giornalisti che lavorano in questo campo sono stati sensibilizzati rispetto alla dimensione di genere di tali politiche, e più di 100 pubblicazioni e programmi radiotelevisivi sono apparsi nel contesto di un concorso che ha coinvolto tutta la Federazione Russa alla fine del 2003. In Cina, i membri dell'ILO e la Federazione delle Donne di tutta la Cina sono stati formati rispetto alle strategie, i meccanismi e gli strumenti del mainstreaming di genere, e sono state condotte ricerche e valutazioni d'impatto secondo una prospettiva di genere.

Fonte: ILO, Bureau for Gender Equality, *ILO Gender Equality Partnership Fund: What it is and what it does*, in www.ilo.org/dyn/gender/docs.

derazione della questione di genere come un semplice “di più” alla sua più completa integrazione nell'Agenda per il Lavoro Dignitoso dell'ILO, cosa che è indispensabile per il successo dell'Agenda.

Il mainstreaming di genere nella cooperazione tecnica

417. Il Fondo di Collaborazione per l'Uguaglianza di Genere dell'ILO lanciato nel 2003 e il mainstreaming di genere nella cooperazione tecnica sono ulteriori mezzi attraverso i quali l'ILO ha cercato di dare efficacia pratica al principio dell'uguaglianza nel lavoro in vari settori e contesti socio-economici e culturali.

418. Nel marzo 2005 l'Organo di Governo ha adottato una decisione che richiede che venga data la dovuta considerazione alla promozione dell'uguaglianza di genere nella cooperazione tecnica fornita dall'ILO. L'accordo quadro recentemente firmato dall'ILO con Danimarca, Francia, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia fa esplicito riferimento al mainstreaming dell'uguaglianza di genere nell'implementazione del programma. Gli accordi con Danimarca, Norvegia, Paesi Bassi e Svezia compiono un passo ulteriore, fissando un

contributo specifico supplementare per il Fondo di Collaborazione per l'Uguaglianza di Genere dell'ILO. Lanciato nel 2003 con finanziamento proveniente dal regolare bilancio dell'ILO, il Fondo cerca di stimolare la capacità dei membri dell'ILO di intraprendere iniziative positive per promuovere le pari opportunità fra uomini e donne nel mondo del lavoro (box 4.4).

419. A partire dall'inizio del 2006, un criterio fondamentale nell'esame tecnico delle nuove proposte di collaborazione tecnica consiste nel verificare se e in quale misura le proposte esaminate comprendono una strategia per il mainstreaming dell'uguaglianza di genere. Ciò si sta rivelando fondamentale per assistere l'Ufficio per l'Uguaglianza di Genere e gli specialisti di genere sul campo nella realizzazione di una crescente percentuale di attività di cooperazione tecnica specificatamente legate alle questioni di genere.

420. Nel contesto dell'attuale paradigma dell'aiuto allo sviluppo, che richiede ai Paesi il controllo e il completo coordinamento dell'assistenza fornita dal donatore, l'ILO, attraverso il Centro di Torino, ha assistito la Commissione Europea nel porre l'uguaglianza di genere al centro della sua agenda di distribuzione degli aiuti (box 4.5)

Box 4.5.**Il mainstreaming dell'uguaglianza di genere nell'aiuto allo sviluppo dell'Unione Europea:
Un progetto di capacity building**

L'Unione Europea (UE) è uno dei principali donatori nel mondo dell'aiuto allo sviluppo, e gli aiuti finanziati dalla UE rappresentano più del 50% della complessiva assistenza allo sviluppo. L'uguaglianza di genere figura nell'agenda dello sviluppo dell'UE sia come obiettivo che come condizione per lo sviluppo socialmente sostenibile. All'interno del suo Programma di Azione per il mainstreaming dell'uguaglianza di genere a tutti i livelli e in tutti settori della cooperazione allo sviluppo finanziata dall'UE, la Commissione Europea (EC) ha chiesto al Centro di Torino un aiuto per colmare il divario fra politiche e pratiche attraverso il rafforzamento della capacità della EC stessa di svolgere attività di mainstreaming dell'uguaglianza di genere, dal dialogo sulle politiche con i Paesi destinatari degli aiuti alla distribuzione degli aiuti stessi e alla realizzazione dei progetti. A partire dal gennaio 2004, e per oltre 36 mesi, il progetto ha cercato di facilitare un processo di cambiamento organizzativo e apprendimento a livello istituzionale, concentrandosi su tre aree di azione strettamente collegate:

- (1) *Strumenti e procedure*: sviluppo di una serie di strumenti per il mainstreaming dell'uguaglianza di genere standardizzata e facile da usare, di linee guida e materiali informativi, quali il *Toolkit on mainstreaming gender equality in EU development cooperation* in quattro lingue, e riassunti informativi in materia di genere su Paesi e settori specifici.
- (2) *Sensibilizzare i protagonisti del processo decisionale e formare il personale operativo sulle modalità per svolgere mainstreaming di genere nel lavoro quotidiano e avviare un dialogo a tutti i livelli e in tutti i settori dell'assistenza dell'UE*: 1200 persone (personale dell'UE, rappresentanti dei governi dei Paesi terzi e rappresentanti delle istituzioni donatrici, delle organizzazioni internazionali e delle ONG femminili) sono state coinvolte in 50 fra workshop e iniziative di sensibilizzazione tenutisi a Bruxelles e in 24 delegazioni UE in Africa, Asia, America Latina e Europa. Anche l'apprendimento via Internet è stato utilizzato per espandere il raggio d'azione e stimolare lo scambio di idee.
- (3) *Offrire assistenza tecnica su misura, facilitare l'apprendimento a livello istituzionale, il lavoro in rete sulle questioni di genere e lo scambio di informazioni*: lo Sportello di Aiuto di Genere, con un personale formato da tre specialisti in questioni di genere che lavorano a tempo pieno, fornisce consulenza specifica sugli attuali programmi e progetti e sulle future strategie di cooperazione fra l'UE e i Paesi terzi, particolarmente di Africa, Caraibi e Pacifico. Sono anche disponibili una newsletter trimestrale e delle strutture informative basate su Internet.

Fonti: GENRE 2003/076514 E950135 Preliminary summary assessment of the results achieved over the period 1 January 2004–31 March 2006, 20 Aprile 2006, ITC/ILO, in ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/gender/toolkit_2006; e www.itcilo.org/ec (per l'apprendimento online).

**Il mainstreaming di genere
nel dialogo sociale**

421. Negli scorsi 15 anni, le istituzioni nazionali per il dialogo sociale sono emerse o si sono consolidate in tutte le regioni come una strategia per affrontare le sfide del mercato del lavoro in un contesto in rapido mutamento. Il rafforzamento delle istituzioni per il dialogo sociale è strettamente connesso al rafforzamento della partecipazione e della democrazia, poiché esso consente di dare voce nei processi decisionali a chi è direttamente interessato. Nel 2006, il Settore dell'ILO per il Dialogo Sociale, il Diritto del Lavoro e l'Amministrazione del Lavoro (DIALOGUE) ha intrapreso un'iniziativa di ricerca per stabilire dei dati di riferimento per la partecipazione delle donne nelle istituzioni per il dialogo sociale. L'immagine che ne deriva è piuttosto

sconfortante, come mostra la ridotta proporzione di donne che mediamente fa parte di tali istituzioni (box 4.6). Innalzare la proporzione di donne in posizioni dirigenziali, attraverso la formazione, le quote oppure le misure per conciliare lavoro e famiglia, aiuterebbe a garantire una partecipazione equilibrata di uomini e donne nei processi decisionali. Ma l'elemento più importante per il cambiamento sarà probabilmente il pieno riconoscimento del deficit democratico provocato dallo squilibrio nella partecipazione.

422. Questa preoccupazione ha spinto DIALOGUE a concentrarsi sul rafforzamento delle capacità delle parti sociali di comprendere e affrontare le questioni della disuguaglianza di genere durante le consultazioni per la preparazione dei PRSP guidati da Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale (vedi sopra, box 4.2).

Box 4.6.**La partecipazione delle donne nelle istituzioni nazionali per il dialogo sociale**

Attraverso l'utilizzo di questionari, sono stati raccolti dati relativi a 48 organismi bipartiti, tripartiti e con più di tre parti – approssimativamente la metà delle istituzioni per il dialogo sociale che attualmente operano a livello nazionale in campo socio-economico. I dati mostrano che la percentuale media di donne partecipanti in tutte le regioni è del 14,68%. Fra le singole regioni, la percentuale più alta si trova in Europa, con il 16,76% di donne partecipanti, seguita da America Latina e Caraibi (14,16%), Africa (12,34%) e Asia (11,21%). Sostanziali differenze si registrano all'interno delle regioni: mentre l'America Latina ha una media di donne partecipanti dell'11,46%, nei Caraibi le donne occupano il 34,57% dei posti disponibili nelle istituzioni per il dialogo sociale. Per quanto riguarda i gruppi, le donne rappresentano, nelle varie regioni, il 18,93% dei rappresentanti dei governi, il 12,95% di quelli dei lavoratori e il 10% di quelli dei datori di lavoro. Nessuna donna rappresenta le parti sociali o il governo nelle istituzioni per il dialogo sociale di Ecuador e Romania. Sono state intraprese iniziative per promuovere una rappresentanza più equilibrata in Belgio, Haiti e Perù.

Un esame delle procedure di nomina dei rappresentanti in tutti i Paesi ha concluso che, mentre i governi nominano ufficialmente i membri degli organismi per il dialogo sociale, la responsabilità dell'elezione dei rappresentanti è interamente delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e dei governi. Le strategie per migliorare l'equilibrio di genere nelle istituzioni per il dialogo sociale dovrebbe, perciò, puntare a promuovere la presenza delle donne nelle posizioni dirigenziali delle parti sociali, della pubblica amministrazione e del governo.

I dati mostrano anche che il 48% degli organismi ha incluso le questioni di genere nell'agenda del dialogo, sebbene non in modo sistematico. Non sembra esistere alcun collegamento fra il collocamento delle questioni di genere nell'agenda delle istituzioni e la percentuale di donne che fanno parte degli organismi per il dialogo sociale. L'applicazione della legislazione dell'UE in materia di genere ha contribuito al fatto che il 64% degli organismi per il dialogo sociale esaminati nell'Unione Europea abbia inserito le questioni di genere nell'agenda del dialogo.

Fonte: ILO, *Women's participation in social dialogue institutions* (in preparazione).

Promuovere la protezione della maternità e l'equilibrio fra vita e lavoro

423. Le responsabilità familiari influiscono sulle possibilità di uomini e donne di trovare e mantenere un lavoro e di avere un reddito dignitoso, mentre nelle varie regioni del mondo la gravidanza è ancora una delle principali cause di licenziamento o di negazione dell'assunzione. Come si è discusso in precedenza, i cambiamenti portati dalla globalizzazione negli orari e nell'organizzazione del lavoro hanno accentuato le disuguaglianze nei modelli occupazionali e nelle condizioni di lavoro per genere e classe e hanno anche influito sul modo in cui uomini e donne si prendono cura delle proprie famiglie.

424. Per affrontare queste sfide, negli scorsi anni l'ILO si è concentrato sul rafforzamento delle sue conoscenze di base su questi problemi e, come risultato, ha sviluppato una serie di pubblicazioni e di strumenti informativi pratici (box 4.7).

425. Sono state intraprese anche iniziative di consulenza e formazione per assistere i membri dell'ILO nella promozione e applicazione della Convenzione sulla Protezione della Maternità del 2000 (n. 183) e della Convenzione sui Lavoratori con Responsabilità Familiari del 1981 (n. 156). Per esempio, nel 2005, è stata organizzata la formazione sui lavoratori con responsabilità familiari per le reti delle donne rappresentanti della ICFTU e della WCL provenienti da 20 Paesi dell'Europa Centro-orientale e dei Paesi di Recente Indipendenza presso la Sesta Scuola Internazionale dei Sindacati delle Donne, che ha avuto luogo a Ohrid, in Macedonia, nel settembre e ottobre del 2005. Alla sua conclusione, le partecipanti hanno adottato una risoluzione che chiede ai loro sindacati e ai governi di creare condizioni di lavoro attente alle esigenze delle lavoratrici e di tutti i lavoratori con responsabilità familiari³¹⁰.

310 ICFTU-WCL, Central and Eastern Europe and Newly Independent States Women's Network, "Declaration on globalization and fair transition for working families", Ohrid, 1 ottobre 2005.

Box 4.7.**I materiali informativi dell'ILO per migliorare la protezione della maternità e promuovere l'equilibrio fra vita e lavoro**

Conciliare il lavoro con le responsabilità familiari – Idee pratiche dall'esperienza globale: Concreti esempi presenti di ciò che si sta facendo nel mondo per aiutare i lavoratori a conciliare più efficacemente il lavoro e le responsabilità familiari, quali l'assistenza ai figli e agli anziani. Gli esempi forniscono idee utili per l'azione dei governi, delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro e della società civile. Recentemente sono stati preparati dei documenti di lavoro che valutano tendenze, problemi, politiche e programmi per conciliare lavoro e responsabilità familiari in tre Paesi, Brasile, Corea del Sud e Giappone, e sono in corso ricerche in un certo numero di Paesi in via di sviluppo.

Maternità e lavoro – Un esame delle legislazioni nazionali: si tratta di un esauriente esame delle principali disposizioni legislative in materia di protezione della maternità di 166 Paesi. La pubblicazione analizza le disposizioni nazionali sul congedo di maternità (durata del congedo, indennità economiche, fonte di pagamento ed estensione), gli altri tipi di congedo (congedo di paternità, congedo parentale e congedo in caso di adozione), le disposizioni che riguardano la protezione dal licenziamento e dalla discriminazione, e la protezione sanitaria per le lavoratrici in stato di gravidanza e allattamento. Il Database Online per la Protezione della Maternità, che contiene informazioni sulla legislazione nazionale per la protezione della maternità di 160 Paesi, è stato recentemente aggiornato. È stata anche preparata una serie di otto pubblicazioni sotto forma di guida a lavoro e responsabilità familiari, intitolata *Healthy beginnings: Guidance on safe maternity at work*, che contiene informazioni sui principi fondamentali della Convenzione sulla Protezione della Maternità del 2000 (n. 183) e strumenti pratici per individuare rischi e pericoli sul posto di lavoro, e migliorare la protezione della maternità e la salute sul lavoro. *How are workers with family responsibilities faring in the workplace?* È una breve pubblicazione che contiene esempi concreti del modo in cui le responsabilità familiari influiscono sulle possibilità di uomini e donne di trovare e mantenere un lavoro.

Affrontare le discriminazioni multiple ai danni delle lavoratrici domestiche

426. Il lavoro domestico fornisce milioni di posti di lavoro in tutto il mondo, in maggioranza per le donne, ma anche per gli uomini. Questi lavoratori sono molto richiesti in tutti i Paesi, indipendentemente dal loro livello di sviluppo. In America Latina, per esempio, il lavoro domestico è la principale fonte di occupazione non agricola per le donne e nel 2003 ha assorbito il 15% di tutte le donne economicamente attive³¹¹.

427. La mancanza di servizi di assistenza economici e affidabili per i bambini e gli altri membri non indipendenti della famiglia, sommata all'esigenza, per uomini e donne, di trovare occupazioni retribuite per far quadrare i bilanci, spiega perché la domanda di lavoro domestico sia in aumento. La domanda non declina di molto neanche in situazioni di crisi economica, in virtù della natura essenziale

dei servizi di assistenza forniti dai lavoratori domestici. È interessante notare che nei periodi di ripresa economica che seguono un periodo di crisi, la domanda di lavoratori domestici cresce molto rapidamente, mentre i livelli di reddito impiegano un tempo significativamente più lungo per riprendersi³¹².

428. D'altra parte, il lavoro domestico rimane una delle poche fonti di reddito e lavoro per molte donne, giovani e meno giovani, che hanno una scarsa, o nulla, istruzione. Il lavoro domestico, però, è spesso "invisibile", sottovalutato e sottoprotetto. Esso si svolge in case private, che non vengono considerate luoghi di lavoro, per conto di privati che non sono considerati datori di lavoro, e da parte di lavoratori che non vengono considerati dei dipendenti. Visto come una naturale estensione dei doveri domestici e delle responsabilità familiari delle donne, tradizionalmente non retribuiti, gli viene attribuito uno scarso valore monetario. Questo spiega perché le le-

311 L. Abramo; M.E. Valenzuela, "Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina", in L. Abramo (a cura di), *Trabajo decente y equidad de género en América Latina* (Santiago, ILO, 2006), pp. 29–62.

312 R. Cortés, "Salarios y marco regulatorio del trabajo en el servicio doméstico", Serie Documentos de Trabajo No. 9 (Buenos Aires, ILO, 2004).

gislazioni nazionali normalmente garantiscano a questa categoria di lavoratrici un trattamento diverso e inferiore rispetto a quello accordato ad altri lavoratori dipendenti. Inoltre, molto spesso la legge, seppur esistente, non viene applicata.

429. È sempre più ampiamente riconosciuto che la discriminazione diretta e indiretta basata sul sesso, spesso combinata con lo status di migrante o l'origine etnica, è alla radice della situazione sfavorevole delle lavoratrici domestiche. Ciò ha spinto gli uffici dell'ILO a sviluppare numerose iniziative regionali e sub-regionali indirizzate a queste lavoratrici. Mentre l'obiettivo comune è la lotta al trattamento discriminatorio che subiscono, le motivazioni variano a seconda del contesto regionale. In Medio Oriente, Asia e Africa, l'azione a sostegno delle lavoratrici domestiche è stata inserita nel più ampio contesto del contributo alla migliore regolazione della migrazione internazionale per motivi di lavoro. La fornitura di consulenza ai governi sulle modalità per garantire che le pratiche di reclutamento da parte delle agenzie di collocamento private non diano origine ad abusi ai danni delle lavoratrici domestiche migranti figura fra le priorità in questa parte del mondo. In Asia meridionale, le misure rivolte a queste lavoratrici fanno parte di iniziative che mirano all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile e lavoro forzato. In America Latina, sono stati compiuti degli sforzi per affrontare il legame fra femminilizzazione della povertà e disuguaglianze di genere nelle conseguenze dell'occupazione.

430. In tutte le regioni, tuttavia, la strategia si è incentrata su: (a) documentare la portata del fenomeno e la specifica situazione delle lavoratrici domestiche, (b) rivelare e compensare i loro inferiori diritti legali, (c) incoraggiare il dialogo su questi argomenti fra i governi e le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, e (d) promuovere l'organizzazione delle lavoratrici domestiche. In Libano, per esempio, è stato istituito un Comitato di Controllo Nazionale, che riunisce rappresentanti del Governo, delle organizzazioni dei datori di lavoro, delle ambasciate e delle ONG, per sviluppare un piano d'azione nazionale per promuovere condizioni di lavoro dignitose per le lavoratrici domestiche. Il Comitato dispone di tre gruppi di lavoro che si occupano di: riforme legislative (il diritto del lavoro in Libano non copre i lavoratori domestici), produ-

zione di pubblicazioni sui diritti dei lavoratori e sviluppo di un contratto di lavoro standardizzato. In Uruguay, l'ILO ha fornito consulenza legale per la formulazione di un progetto di legge che è stato presentato al Parlamento, con il sostegno del Governo, nell'aprile 2006. Sono anche stati compiuti degli sforzi per collegare le associazioni dei lavoratori domestici, quali la Confederazione Latino Americana e Caraibica dei Lavoratori Domestici (CONLACTRAHO) e i suoi associati nazionali, con i sindacati nazionali e regionali, inclusa l'Organizzazione Regionale Inter-Americana dei Lavoratori (ORIT). Nel dicembre 2005, a Montevideo, è stata adottata una Dichiarazione Congiunta che richiede all'ILO, fra le altre azioni, di adottare ulteriori standard per la protezione dei lavoratori domestici³¹³.

431. Sebbene fruttuose, queste iniziative sono risultate di scala ridotta e parziali nella portata. Per esempio, regolare soltanto il lavoro domestico dei minori o dei lavoratori migranti, oppure concentrarsi sui casi peggiori, esclude milioni di lavoratori domestici giovani e meno giovani che spesso si sono trasferiti dalle aree rurali a quelle urbane in cerca di lavoro. Vi è la necessità di sviluppare un coerente approccio e un'azione globali dell'ILO su questa materia.

La promozione di pari opportunità di occupazione sul posto di lavoro

432. Il posto di lavoro è un luogo strategico per contrastare la discriminazione nell'occupazione e creare una forza lavoro più diversificata e paritaria. Le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, così come i dirigenti e i sindacati, hanno un ruolo centrale sotto questo aspetto. L'ILO ha fornito supporto tecnico a iniziative guidate da governi e datori di lavoro rivolte allo sviluppo di politiche di pari opportunità nell'occupazione a livello di impresa. Di particolare rilevanza è il codice di condotta dell'ILO sull'HIV/AIDS e il mondo del lavoro, che ha prodotto risultati incoraggianti. L'esperienza dimostra che i contenuti e la portata di tali politiche sono importanti quanto il processo attraverso il quale vengono formulati: più ampie sono le consultazioni, maggiore è la probabilità che tali politiche vengano in futuro adottate e sostenute.

313 Disponibile in www.oitchile.cl/especial.php?id=193.

433. In Indonesia, per esempio, il Ministero per la Forza Lavoro e la Migrazione, attraverso un processo di consultazioni con i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro, e con l'assistenza tecnica dell'ILO, ha sviluppato fra il 2003 e il 2005 una serie di Linee Guida per le Pari Opportunità nell'Occupazione (EEO) per il settore privato³¹⁴. Mentre inizialmente la task force tripartita istituita dal Dipartimento si è concentrata sulla discriminazione di genere, dato che le donne costituiscono il più numeroso gruppo esposto alla discriminazione, in seguito ha affrontato questioni più ampie, quali le pratiche illegali con motivazioni di razza, origine etnica e disabilità. Le Linee Guida EEO intendono indicare alle aziende la direzione per dare efficacia alle pertinenti leggi nazionali. Esse spiegano il significato delle Pari Opportunità nell'Occupazione e i benefici derivanti per le imprese. Descrivono le condizioni necessarie per il successo dei programmi EEO, e delineano le pratiche, dal reclutamento e collocamento alle retribuzioni e condizioni di lavoro, che favoriscono una maggiore uguaglianza sul posto di lavoro. I tre partner hanno adottato le Linee Guida alla fine del 2005 e da allora si sono impegnati per la loro diffusione.

434. In Cile, l'ILO ha fornito supporto tecnico per lo sviluppo del Codice di buone prassi sulla non discriminazione nel lavoro per l'Amministrazione Centrale Statale, adottato con una Direttiva Presidenziale del 15 giugno 2006. Il Codice è obbligatorio nel settore pubblico, e le imprese private sono incoraggiate ad adottarlo su base volontaria. Con il Codice si intende rafforzare i principi di non discriminazione, pari opportunità e trattamento, aiutando, nello stesso tempo, uomini e donne a conciliare lavoro e responsabilità familiari, tenendo conto dei modelli sociali e familiari in costante evoluzione. Esso copre tutti gli aspetti delle relazioni lavorative, dal reclutamento alle condizioni di lavoro. Il Codice insiste sulla trasparenza di processi di avanzamento e promozione basati sul merito, così come sulla parità di accesso a formazione e qualificazione. Vengono incoraggiate appropriate misure che permettano alle persone con disabilità di competere con gli altri candidati da una base di partenza paritaria. Un maggiore accesso delle donne alle posizioni dirigenziali e di responsabilità è fortemente auspicato. Il Codice ricorda anche l'importanza

della protezione della maternità e l'esigenza di specifiche misure per andare incontro alle esigenze delle donne in stato di gravidanza e allattamento. Altrettanto importanti sono il riconoscimento dei diritti di paternità e le misure per conciliare lavoro e responsabilità familiari, quali orari di lavoro flessibili, e l'attenzione alla prevenzione delle molestie sul lavoro, in particolare le molestie sessuali, in accordo con la Legge n. 20.005 del marzo 2005 (Parte III, capitolo 1, sezione sulla discriminazione e le riforme legislative). La Direzione Nazionale del Servizio Pubblico preparerà un piano di buone prassi e ogni servizio o dipartimento dovrà presentare un rapporto annuale sulle misure adottate per applicarlo.

435. In Sri Lanka, nel 2003 la Federazione dei Datori di Lavoro di Ceylon (EFC) e l'ILO hanno intrapreso una ricerca congiunta per valutare la situazione relativa sul posto di lavoro delle donne lavoratrici e dirigenti, individuando le barriere alla progressione di carriera delle donne e proponendo una serie di possibili rimedi. Lo studio si era basato sull'esame di 100 aziende private in vari settori, compresi quello delle piantagioni e dell'abbigliamento³¹⁵. La ricerca ha rivelato un diffuso scetticismo fra i dirigenti circa la necessità di politiche per le pari opportunità nelle loro aziende. La maggior parte riteneva che tali politiche sarebbero discriminatorie e sarebbero rilevanti soltanto nei posti di lavoro i cui è impiegato un gran numero di donne, come le fabbriche. È stato organizzato un workshop per discutere i risultati e le raccomandazioni dello studio e questo ha portato, infine, alla formulazione e adozione, nel 2005, delle Guidelines for company policy on gender equity/equality. Queste cercano di rendere i luoghi di lavoro più consapevoli delle diverse esigenze di uomini e donne e delle restrizioni di cui soffrono, e di fare in modo che per esse venga trovata una soluzione, fornendo suggerimenti per cambiare l'organizzazione del lavoro, le strutture dei posti di lavoro, le politiche di risorse umane, gli atteggiamenti mentali dei dirigenti, e per controllare il processo di cambiamento. La tabella 4.2 fornisce un elenco delle questioni su cui il management dovrebbe concentrarsi quando sviluppa una politica di genere.

436. Per rispondere alla crescente domanda di assistenza tecnica, l'Ufficio per la Attività dei Datori

314 Ministry of Manpower and Transmigration: Guidelines, *Equal employment opportunity in Indonesia* (Jakarta, ILO, 2005), at www.ilo.org/public/english/region/asro/jakarta/download/eeoguidelines.pdf.

315 M. Wickramasinghe; W. Jayatilaka, *Beyond glass ceilings and brick walls: Gender at the workplace* (Colombo, ILO, 2005).

Tabella 4.2. Elenco delle questioni di genere

Ambiente di lavoro	Istruzioni	Ricreazione
Arredamento	Lavoro notturno	Riparazione del torto
Assicurazione	Layout e design dell'ufficio	Ristrutturazione
Assistenza diurna	Licenziamento	Sala riposo
Assistenza medica e sanitaria	Locali per la comunicazione	Segregazione
Campagne pubblicitarie	Mobilità e avanzamenti di carriera	Spazio maternità
Codice di abbigliamento	Molestie	Stereotipi di genere
Compensazione	Molestie sessuali	Supervisione
Congedo	Motivazione alla produttività	Sviluppo del personale
Esubero	Note di ufficio	Telelavoro
Ferie	Orario di lavoro	Trasferimento
Filosofia organizzativa	Pausa allattamento	Trasporti
Funzioni e cerimonie	Pensionamento	Uso del linguaggio
Formazione e borse di studio	Processo decisionale	Utilizzo di equipaggiamento e reagenti
Illuminazione	Promozione	Visione
Immagine	Reclutamento	
Incontri	Relazioni in ufficio	
Indennità e bonus	Remunerazione	
Interviste all'uscita	Responsabilità familiari e dei genitori	

Fonte: ILO e Employers' Federation of Ceylon *Guidelines for company policy on gender equity/equality* (Colombo, ILO, 2005).

di Lavoro, in stretta collaborazione con il Programma Condizioni di Lavoro e di Impiego (TRAVAIL) e il Dipartimento Competenze e Idoneità al Lavoro (EMP/SKILLS), ha sviluppato per le organizzazioni dei datori di lavoro un'offerta di formazione sulle questioni fondamentali dell'uguaglianza e della differenza di genere, come l'equilibrio lavoro-famiglia, le molestie sessuali, la protezione della maternità, la disabilità e l'invecchiamento. Per ciascun tema l'offerta comprende materiale informativo e per l'attività, casi di studio, esempi di buone prassi e note per i formatori.

437. *Better Factories Cambodia*, un programma speciale dell'ILO, è un esempio del potenziale che ha la collaborazione trilaterale, insieme con una strategia integrata promossa inizialmente attraverso la cooperazione tecnica dell'ILO, per migliorare la gestione dell'auto-regolamentazione privata e dei sistemi globali di produzione³¹⁶.

Better Factories Cambodia è stato avviato nel 2001 e combina il monitoraggio, la riparazione e la formazione in un circolo virtuoso di miglioramento. Esso apporta benefici ai lavoratori, ai datori di lavoro e alle loro organizzazioni, così come ai consumatori dei Paesi occidentali, e contribuisce a ridurre la povertà in una delle nazioni più povere del mondo. Ciò è reso possibile dal controllo e dalla formulazione di rapporti sulle condizioni di lavoro delle fabbriche di abbigliamento cambogiane, basati sugli standard internazionali in materia di lavoro e sulle leggi nazionali, aiutando le fabbriche a migliorare le condizioni di lavoro e la produttività attraverso la cooperazione sul posto di lavoro rispetto a riparazione e formazione, e lavorando con il Governo, i produttori nazionali e gli acquirenti internazionali per garantire un rigoroso, trasparente e continuo ciclo di miglioramento (box 4.8).

³¹⁶ S. Polaski, *Cambodia blazes a new path to economic growth and job creation*, Carnegie Paper No. 51 (Carnegie Endowment for International Peace, ottobre 2004), in www.CarnegieEndowment.org/publications.

Box 4.8.**Il monitoraggio delle pratiche discriminatorie attraverso *Better Factories Cambodia***

A proposito dei problemi di discriminazione, un recente rapporto di *Better Factories Cambodia* rileva che l'11% delle fabbriche controllate fra il 1 maggio e il 31 ottobre 2006 metteva in atto pratiche discriminatorie. Queste pratiche prendono tipicamente la forma di licenziamenti di donne incinte e cambiamenti dell'anzianità delle madri lavoratrici che rientrano al lavoro dopo un congedo di maternità. L'esperienza di *Better Factories Cambodia* mostra che anche gli uomini sono vittime di discriminazione al momento dell'assunzione. Il rapporto segnala, inoltre, che sono stati riscontrati casi di discriminazione anti-sindacale nel 6% delle fabbriche controllate.

Per esplorare ulteriormente i problemi di genere e di relazione sul posto di lavoro che sono difficili da controllare e incrociare i dati fondamentali del monitoraggio, *Better Factories Cambodia* ha incaricato CARE International di condurre un'indagine su 1000 operai del settore abbigliamento e 80 dirigenti dei settori amministrativo e risorse umane (l'Indagine di Genere). I risultati preliminari dell'Indagine di Genere suggeriscono che le molestie verbali e sessuali, compreso lo stupro sulla via da e per il lavoro, possono essere più comuni di quanto indicato dal processo di monitoraggio, probabilmente a causa delle diverse interpretazioni del termine "molestie sessuali". I risultati dello studio sono stati condivisi con i rappresentanti dei sindacati e dei datori di lavoro, le organizzazioni internazionali, le ONG e il Governo, con l'obiettivo di sviluppare approfondite raccomandazioni per affrontare questi e altri problemi.

Fonte: *Better Factories Cambodia*, ILO, *Seventeenth synthesis report on working conditions in Cambodia's garment sector*, in www.betterfactories.org/ilo.

438. Il programma ha contribuito a stimolare il rispetto del diritto del lavoro, l'aumento delle esportazioni e la crescita di lavori relativamente ben retribuiti nell'industria dell'abbigliamento. Gli acquirenti internazionali di abbigliamento hanno espresso il forte desiderio di continuare o aumentare i loro acquisti di prodotti cambogiani, in quanto ritengono che gli standard di lavoro di questa industria rispettino i requisiti internazionali³¹⁷.

L'attuazione del codice di condotta dell'ILO sull'HIV/AIDS e il mondo del lavoro

439. Il diritto a non subire discriminazioni a causa dello stato effettivo o percepito di sieropositività è uno degli elementi fondamentali della politica dell'ILO in questo campo. La Dichiarazione di Impegno sull'HIV/AIDS della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGASS) del giugno 2001 ha fissato l'obiettivo di sviluppare entro il 2003 dei quadri normativi e di politiche nazionali che proteggano i diritti e la dignità delle persone che vivono con HIV/AIDS o siano

ad alto rischio di HIV/AIDS sul posto di lavoro. La Dichiarazione ha invitato a tener conto delle linee guida internazionali in materia per raggiungere questo obiettivo. Cinque anni dopo, la UNGASS ha riaffermato questo impegno nella sua Dichiarazione Politica sull'HIV/AIDS del giugno 2006, enfatizzando con essa la rilevanza del codice di condotta dell'ILO sull'HIV/AIDS e il mondo del lavoro (box 4.9)³¹⁸. Il codice è attualmente utilizzato per fornire consulenza pratica in circa 40 Paesi³¹⁹ e rappresenta uno strumento di riferimento per i legislatori e le parti sociali in oltre 60 Paesi.

440. Le attività di cooperazione tecnica dell'ILO sono state uno dei principali veicoli per la diffusione del codice e sono serviti per assistere le parti sociali nella sua applicazione pratica. Un piano efficace sul posto di lavoro richiede sei elementi: una politica solida; un comitato del posto di lavoro sull'HIV/AIDS con una composizione pienamente rappresentativa, una strategia, un piano di lavoro e risorse adeguate; un programma di cambiamento del comportamento; una rete di punti focali e pari educatori; l'accesso a test e trattamenti riservati; ed un efficace piano di monitoraggio.

317 Foreign Investment Advisory Service, Cambodia: Corporate social responsibility and the apparel sector buyer survey results (Washington, DC, World Bank Group, Dic. 2004).

318 Si veda anche il relativo manuale di formazione: *Implementing the ILO code of practice on HIV/AIDS and the world of work*, in www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/manual.htm.

319 Ad oggi: Argentina, Azerbaigian, Bahama, Barbados, Benin, Botswana, Brasile, Camerun, Cile, Cina, Costa d'Avorio, Etiopia, Filippine, Ghana, Giappone, India, Kenya, Kirghizistan, Malawi, Malaysia, Maurizio, Messico, Mozambico, Namibia, Paesi Bassi, Russia, Senegal, Seychelles, Saint Lucia, Sud Africa, Sri Lanka, Swaziland, Thailandia, Timor Orientale, Togo, Trinidad e Tobago, Uganda, Uzbekistan, Zambia; inoltre, Southern African Development Community (SADC) e United Kingdom's Foreign Service.

Box 4.9.**Il codice di condotta dell'ILO sull'HIV/AIDS e il mondo del lavoro**

“Nello spirito del lavoro dignitoso e del rispetto dei diritti umani e della dignità delle persone infette o affette da HIV/AIDS, non ci dovrebbero essere discriminazioni ai danni dei lavoratori sulla base dell'effettivo o percepito stato di sieropositività. La discriminazione e la stigmatizzazione di persone che vivono con HIV/AIDS inibisce gli sforzi che puntano a promuovere la prevenzione dell'HIV/AIDS” (paragrafo 4.2).

“L'infezione da HIV non è una causa di licenziamento” (paragrafo 4.8) oppure di privazione delle indennità sociali (paragrafo 4.10).

I datori di lavoro non dovrebbero consentire politiche o pratiche di gestione del personale che discriminino i lavoratori infetti o affetti da HIV/AIDS; essi non dovrebbero richiedere esami o test dell'HIV/AIDS ai dipendenti o ai candidati al lavoro (paragrafo 4.6) e dovrebbe essere garantita la riservatezza dei dati personali (paragrafo 4.7).

I datori di lavoro dovrebbero anche incoraggiare le persone sieropositive a lavorare quanto più a lungo possibile. I datori di lavoro dovrebbero adottare procedure che possano essere utilizzate contro qualsiasi dipendente che discrimini sulla base dello stato effettivo o percepito di sieropositività oppure violi le politiche sul posto di lavoro in materia di HIV/AIDS. I datori di lavoro dovrebbero adottare le ragionevoli misure per soddisfare le esigenze dei lavoratori con malattie collegate all'AIDS, fra cui la riorganizzazione dell'orario di lavoro, speciali attrezzature, opportunità di pause, permessi per visite mediche, congedi per malattia flessibili, lavoro part-time e facilitazioni per il ritorno al lavoro (paragrafo 5.2).

441. Risposte Strategiche all'HIV/AIDS da parte delle Imprese (SHARE), un programma dell'ILO che ha raggiunto 300.000 lavoratori formali e informali in 23 Paesi, è stato fondamentale per favorire l'attuazione del codice e l'adozione di quadri normativi che la rendano possibile³²⁰. A partire dal suo avvio nel 2000, SHARE ha formato oltre 2500 persone, compresi datori di lavoro e lavoratori, funzionari governativi, ispettori del lavoro, giudici del lavoro e rappresentanti di ONG. Sono anche stati prodotti strumenti da utilizzare sul posto di lavoro, i quali mostrano come evitare un linguaggio che perpetua la stigmatizzazione e la discriminazione e altre pratiche discriminatorie³²¹.

442. Anche l'approccio settoriale si è dimostrato efficace per affrontare la discriminazione basata sullo stato di sieropositività. Nei Paesi dell'Africa sub-sahariana l'ILO ha contribuito agli sforzi nazionali e regionali rivolti alla prevenzione dell'HIV/AIDS nel settore dei trasporti, nel quale i lavoratori sono particolarmente esposti al rischio di contrarre la malattia. Il principale contributo dell'ILO è consistito nell'assistere l'armonizzazione dei regolamenti dei trasporti regionali e

trans-frontalieri, in linea con le Linee guida per il settore dei trasporti dell'ILO³²².

Favorire la possibilità di impiego delle persone con disabilità

443. Rispetto all'obiettivo di favorire la possibilità di impiego delle persone con disabilità, l'ILO ha centrato la sua azione su tre aree: sviluppo delle conoscenze sui problemi della disabilità nel campo della formazione e dell'occupazione, compresa l'integrazione dei disabili nei programmi generali di formazione professionale; consulenza a governi e parti sociali in materia di politiche sulla disabilità; fornitura di servizi di supporto attraverso attività di cooperazione tecnica. L'azione svolta ha incluso progetti per aumentare le competenze dei lavoratori con disabilità, quali i progetti per lo sviluppo dell'imprenditorialità fra le donne con disabilità in Etiopia e quelli sullo sviluppo delle competenze per i giovani con disabilità in Africa e Asia.

444. Il programma dell'ILO sulla disabilità AbilityAP, attivo in Asia e Pacifico, ha recentemente

320 Si veda ILO, *Saving lives, protecting jobs*, International HIV/AIDS Workplace Education Programme, SHARE: Strategic HIV/AIDS Responses by Enterprises, Interim Report (Ginevra, 2006).

321 Si veda il ILO-FHI HIV/AIDS *behaviour change communication toolkit for the workplace*, in www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/bcctoolkit.htm.

322 Si veda ILO, *Using the ILO code of practice on HIV/AIDS and the world of work: Guidelines for the transport sector* (Ginevra, 2005).

Box 4.10.**Il Quadro Multilaterale dell'ILO sulla Migrazione per motivi di Lavoro:
Disposizioni contro la discriminazione**

I governi dovrebbero adottare e applicare politiche e legislazioni che “elimino tutte le forme di discriminazione nell'impiego e nell'occupazione” (paragrafo 8.4.4).

I lavoratori migranti dovrebbero beneficiare delle riparazioni per le violazioni dei loro diritti ed avere l'opportunità di “presentare ricorsi e chiedere risarcimenti senza discriminazioni, intimidazioni o ritorsioni” (paragrafo 10.5).

I governi e le parti sociali dovrebbero “promuovere l'integrazione e l'inclusione sociale, rispettando contemporaneamente la diversità culturale, prevenendo la discriminazione ai danni dei lavoratori migranti e adottando misure per combattere il razzismo e la xenofobia” (paragrafo 14).

Vi è l'esigenza di “promuovere e attuare normative e politiche contro la discriminazione, istituire o rafforzare organi specializzati nell'uguaglianza e la non discriminazione per i lavoratori migranti e condurre periodiche raccolte e analisi di dati relativi al genere su questi argomenti” (paragrafo 14.1), e dovrebbero essere prese in considerazione le raccomandazioni in materia contenute nel Programma d'Azione adottato nel 2001 a Durban dalla Conferenza Mondiale Contro il Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e le Intolleranze Collegate (paragrafo 14.2).

creato il più completo database sulle leggi e le politiche che si riferiscono alle persone con disabilità nella regione per soddisfare le ricorrenti richieste, da parte dei membri dell'ILO, di informazioni sulle attività in corso in altri Paesi per la promozione dei diritti e del welfare delle persone con disabilità³²³. L'ILO sta lavorando con la Commissione Economica e Sociale delle Nazioni Unite per Asia e Pacifico (UNESCAP), il Centro per lo Sviluppo sulla Disabilità Asia Pacifico, la Rete di Ricerca e Informazione Globale Applicata per la Disabilità su Occupazione e Formazione (GLADNET) e la Banca Mondiale per sviluppare ulteriormente questo database. Questa iniziativa congiunta si svolge in un momento particolarmente appropriato, dato che si prevedono richieste di assistenza più numerose in vista della proposta Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità.

445. Basato sul codice di condotta dell'ILO sulla gestione della disabilità sul posto di lavoro, AbilityAP ha anche fornito consulenza alle organizzazioni dei datori di lavoro, a singole aziende e imprese multinazionali per quanto riguarda lo sviluppo di politiche e programmi che soddisfino le esigenze occupazionali delle persone con disabilità e, contemporaneamente, le richieste e le aspettative dei datori di lavoro. Questi sforzi comprendono

l'organizzazione di un incontro congiunto ILO/ESCAP nel 2005, che ha riunito imprese multinazionali, governi, ONG e rappresentanti delle persone con disabilità per avviare un dialogo delle parti interessate sulle prospettive di assunzione dei lavoratori con disabilità. L'anno successivo sono state organizzate tavole rotonde simili in Cina, Hong Kong (Cina) e Viet Nam, e numerose imprese multinazionali hanno riferito di aver assunto iniziative per migliorare i loro risultati nel reclutamento di persone con disabilità³²⁴.

**Verso un trattamento più equo
dei lavoratori migranti**

446. Il rapporto dell'Ufficio per la discussione generale sui lavoratori migranti che si è tenuta durante la 92° sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro nel giugno 2004 ha evidenziato i problemi della discriminazione e della xenofobia sul posto di lavoro³²⁵. I lavoratori migranti sono frequentemente soggetti a disuguaglianza di trattamenti e opportunità di lavoro, mentre i lavoratori migranti temporanei (e irregolari) sono spesso esclusi dalla protezione della retribuzione e dall'assistenza sociale. La Conferenza ha deciso di adotta-

323 Il nucleo dei dati si riferisce ai Paesi dell'Asia e del Pacifico, ma sono disponibili anche dati sui Paesi al di fuori della regione. Si veda www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/ability/laws.htm.

324 Si veda www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/ability/.

325 ILO, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, Report VI, Conferenza Internazionale del Lavoro, 92° Sessione, Ginevra, 2004.

re un piano d'azione per i lavoratori migranti, che comprenda lo sviluppo di un quadro multilaterale non vincolante per un approccio alla migrazione per motivi di lavoro basato sui diritti.

Quadro multilaterale dell'ILO sulla migrazione per motivi di lavoro

447. Un incontro trilaterale di esperti tenutosi a Ginevra dal 31 ottobre al 2 novembre 2005 ha adottato il "Quadro multilaterale dell'ILO sulla migrazione per motivi di lavoro: principi e linee guida non vincolanti per un approccio alla migrazione per motivi di lavoro basato sui diritti", che è stato sottoscritto dall'Organo di Governo nel marzo 2006 (box 4.10). Il Quadro enfatizza particolarmente i molteplici svantaggi e discriminazioni incontrati dai lavoratori migranti per motivi di genere, razza, status di migrante e insiste sul fatto che "i diritti umani di tutti i lavoratori migranti, indipendentemente dal loro status, dovrebbero essere promossi e protetti". In particolare, essi dovrebbero "beneficiare dei diritti e principi contenuti nella Dichiarazione dell'ILO del 1998 sui Principi e Diritti Fondamentali nel Lavoro e loro Conseguenze" (capitolo V, paragrafo 8)³²⁶.

448. L'ILO ha anche contribuito, in cooperazione con OSCE e IOM, al Manuale per l'adozione di politiche efficaci sulla migrazione per motivi di lavoro nei Paesi di origine e destinazione³²⁷. Nel campo della cooperazione tecnica, il progetto dell'ILO DOMWORK, in Indonesia e nelle Filippine, ha aiutato quei Paesi ad affrontare il problema del lavoro domestico e sviluppare una posizione migliore per negoziare con gli altri Paesi il miglioramento della protezione dei loro lavoratori domestici emigrati³²⁸.

Conduzione di indagini di verifica sulla discriminazione

449. L'ILO ha continuato a portare avanti progetti di verifica sulla discriminazione in numerosi Paesi europei per cogliere e mostrare l'estensione

della discriminazione ai danni dei lavoratori migranti nell'accesso all'occupazione sulla base del nome. Sono stati condotti degli studi in Italia nel 2004³²⁹, dove si sono concentrati sulle persone in cerca di lavoro provenienti dal Marocco, e in Francia e Svezia, nel 2005-06, dove hanno interessato i giovani migranti in cerca di lavoro della seconda generazione (di età compresa fra i 20 e i 25 anni). I precedenti studi di verifica condotti dall'ILO hanno avuto un significativo impatto sui Paesi interessati: per esempio, lo studio precedentemente condotto in Belgio era stato utilizzato per migliorare il contenuto della legislazione adottata nel 2003 dal Parlamento belga con l'obiettivo di dare attuazione alla Direttiva UE sull'uguaglianza razziale (Direttiva del Consiglio 2004/43/EC del 29 giugno 2000 per l'attuazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dall'origine razziale o etnica). Inoltre, i datori di lavoro pubblici e privati delle Fiandre sono stati incoraggiati a sviluppare piani d'azione positiva e attività contro la discriminazione. Nella regione di Bruxelles, sono state condotte campagne di sensibilizzazione e gli impiegati dell'ufficio regionale per l'occupazione hanno beneficiato di corsi di formazione sulla non discriminazione. Ora le persone in cerca di lavoro hanno l'opportunità di presentare un ricorso se incontrano delle pratiche discriminatorie³³⁰.

La documentazione delle buone prassi nella promozione dell'integrazione dei lavoratori migranti

450. Un'altra area di azione è stata rappresentata dall'espansione e consolidamento di un database europeo dell'ILO, che contiene circa 150 profili di buone prassi (box 4.11). Attraverso il programma "Promuovere l'uguaglianza nella diversità: Integrazione in Europa", sostenuto dall'UE, sono stati condotti ulteriori studi su rilevanti esperienze nazionali, sono state individuate e diffuse delle buone prassi e sono stati sviluppati strumenti e metodologie per valutare l'efficacia delle pratiche contro la discriminazione sul posto di lavoro.

326 Disponibile in www.ilo.org/public/english/protection/migrant/new/index.htm.

327 In www.osce.org/item/19187.html.

328 Si veda R. R. Casco, "Lighting a torch for empowerment: 'We matter' say Filipino domestic workers", in *World of Work*, n. 58, Dic. 2006.

329 E. Allasino; E. Reyneri; A. Venturini; G. Zincone, *Labour market discrimination against migrant workers in Italy*, ILO International Migration Papers, n. 67, 2004, in www.ilo.org/public/english/protection/migrant.

330 Legge del 20 gennaio 2003 per rafforzare la legislazione contro il razzismo.

Box 4.11.**Documentare le buone prassi nella lotta alla discriminazione razziale**

Il Colruyt Group, in Belgio, ha sviluppato un approccio chiamato “Diversità in pratica” come parte integrante della sua politica del personale, che comprende un’importante politica basata sulla “tolleranza zero” rispetto a razzismo e discriminazione. Non è ammessa alcuna distinzione per motivi di religione, sesso, colore o età nel reclutamento e nella selezione. Per il personale del settore risorse umane vengono organizzati corsi di formazione professionale e di lingue, in cooperazione con le federazioni turca e marocchina.

Con il sostegno dell’Unione Europea e nel contesto del Decennio per l’Inclusione dei Rom 2005-15, il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali della Bulgaria sta al momento attuando un progetto volto a favorire l’occupazione dei lavoratori Rom, il quale comprende la fornitura di corsi di formazione in professioni che richiedono esplicitamente competenze produttive e un basso livello di istruzione. Ci si attende che 1000 persone appartenenti a minoranze riceveranno formazione sull’imprenditoria e consulenza sull’avvio di un’impresa e che 2000 disoccupati di lungo periodo provenienti da gruppi minoritari beneficeranno di formazione professionale nei settori artigianato e agricoltura, per aiutarli a trovare lavoro o diventare lavoratori autonomi.

Su iniziativa delle parti sociali, nei Paesi Bassi sono stati integrati nei contratti di lavoro generali dei codici di condotta contro la discriminazione razziale, le molestie sessuali e tutte le forme di discriminazione. Essi sono accordi non volontari: le organizzazioni devono sviluppare tali codici, ma sono libere di adattarli alle loro esigenze specifiche. I codici sono stati adottati dal mondo delle imprese e da quello non-profit. Nel 2001, il Governo dei Paesi Bassi ha anche pubblicato un modello di codice di condotta che tutti i suoi dipartimenti devono sviluppare.

Fonte: www.wisdom.at/ilo/index.aspx.

451. Nel 2004 l’ILO, con il sostegno dell’UE, ha lanciato in Africa orientale, settentrionale e occidentale un programma intitolato “Migrazione per motivi di Lavoro per l’Integrazione e lo Sviluppo dell’Africa”, con lo scopo di rafforzare le capacità dei governi e delle parti sociali di gestire le migrazioni per motivi di lavoro, promuovendo, nello stesso tempo, gli standard in materia di lavoro attraverso il dialogo sociale. Un progetto ILO/UNIFEM/EC, intitolato “Programma Asiatico per il Governo della Migrazione per motivi di Lavoro”, è partito nel 2006 con obiettivi simili.

I Programmi Nazionali per il Lavoro Dignitoso e le Strategie per la Riduzione della Povertà

452. La programmazione dell’ILO in questo campo si sta sempre più concentrando sui Programmi Nazionali per il Lavoro Dignitoso (DWCP) che costituiscono il particolare contributo dell’ILO al Quadro di Assistenza allo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDAF) e agli altri quadri nazionali per lo sviluppo. Per assicurare che i temi della non discriminazione e dell’uguaglianza siano affrontati efficacemente a livello nazionale, è essenziale che i DWCP ne riflettano pienamente i contenuti. Ciò

può rappresentare una sfida, dato che i membri dell’ILO tendono spesso a cercare l’assistenza dell’ILO per affrontare temi quali la creazione di occupazione o la protezione sociale, piuttosto che i più controversi problemi dei diritti fondamentali nel lavoro. Ciò sottolinea l’esigenza di un processo basato sul dialogo e sull’azione nel tempo, sia all’interno dell’ILO (fra le sedi e l’attività sul campo) che con i suoi membri, in modo da costruire il consenso sulle modalità più appropriate per affrontare i persistenti e radicati problemi della discriminazione.

453. L’esperienza dell’ILO nel cercare di favorire la partecipazione dei suoi membri nei processi dei PRSP, oltre a contribuire a sviluppare un approccio coerente che colleghi la riduzione della povertà all’Agenda per il Lavoro Dignitoso, fornisce alcuni elementi di comprensione al riguardo. In alcuni Paesi, sono stati compiuti sforzi straordinari per garantire che i membri fossero consapevoli della specifica situazione delle donne con redditi bassi e delle persone con disabilità, le quali sperimentano distinte forme di povertà e sono soggette a discriminazione, e che la affrontassero³³¹. Fra questi Paesi ci sono il Ghana, dove ci si è concentrati sull’inclusione nel mercato del lavoro delle persone con disabilità, la Tanzania, dove è stata sviluppata un’analisi di riferimento sui legami esistenti fra genere, povertà e

331 ILO, Decent Work and Poverty Reduction Strategies: A reference manual for ILO staff and constituents (Ginevra, ILO, 2005).

Box 4.12.**L'uguaglianza di genere come parte delle agende regionali per il lavoro dignitoso in Asia e nelle Americhe**

Il quattordicesimo Incontro Regionale Asiatico trilaterale si è concluso con il lancio del Decennio Asiatico per il Lavoro Dignitoso, con l'impegno a "ottenere specifici risultati nel campo del lavoro dignitoso in accordo con le rispettive situazioni e priorità nazionali, e cooperare a specifiche iniziative a livello regionale, nelle quali l'azione congiunta e la condivisione di esperienze e conoscenze contribuirà a fare del lavoro dignitoso una realtà entro il 2015". Le conclusioni dell'incontro hanno sottolineato l'importanza della "promozione dell'uguaglianza di genere per, fra le altre cose, l'empowerment delle donne attraverso la promozione delle pari opportunità di lavoro dignitoso e produttivo" e anche della speciale attenzione per le esigenze dei gruppi di lavoratori vulnerabili, in gran parte costituiti da donne e ragazze.

Per l'attuazione del Decennio Asiatico per il Lavoro Dignitoso, i DWCP devono individuare strategie attente alle questioni di genere per contribuire al raggiungimento dei risultati nel campo del lavoro dignitoso. Sono stati sviluppati dei modelli per il monitoraggio e la formulazione di rapporti sui progressi compiuti nei DWCP che includono una sezione sul modo in cui si svolge il mainstreaming delle questioni di genere. È stata anche proposta una serie di iniziative per promuovere l'uguaglianza di genere a livello regionale durante il Decennio, le quali riguarderanno la protezione della maternità, la parità di retribuzione per lavori di uguale valore e il miglioramento dei diritti e della protezione delle lavoratrici migranti, in particolare delle lavoratrici domestiche.

Nelle Americhe, l'Agenda per l'Emisfero (2006-15) adottata dai Ministri del Lavoro a Brasilia nel 2006, fissa una serie di iniziative, obiettivi e scadenze, con le relative strategie e politiche, per fare del lavoro dignitoso una realtà nella regione. Riprendendo quanto affermato dai Capi di Stato delle Americhe nel novembre 2005 a Mar del Plata, essi hanno dichiarato che la promozione del lavoro dignitoso è fondamentale per rafforzare la democrazia, eliminare la povertà e ridurre le disuguaglianze e l'esclusione sociale. Il rispetto e la realizzazione dei principi e dei diritti fondamentali in materia di lavoro, comprese la non discriminazione e l'uguaglianza, sono centrali in questa agenda, così come la promozione dell'uguaglianza di genere. In particolare, i Ministri si sono impegnati a far crescere del 10% la partecipazione femminile al lavoro e, proporzionalmente, i tassi di occupazione femminile, e a ridurre della metà il divario di genere nei redditi da lavoro e l'incidenza del lavoro informale nel corso dei prossimi dieci anni. A questo scopo, l'azione si concentrerà, fra le altre cose, sulla promozione di politiche per la parità di retribuzione, quali lo sviluppo e la promozione di metodi di valutazione del lavoro privi di pregiudizi di genere e l'inclusione delle relative clausole nei contratti collettivi, la promozione di politiche attive del lavoro che combattano la segregazione occupazionale per motivi di sesso, con una particolare attenzione alle giovani donne, e il miglioramento della situazione delle lavoratrici domestiche.

Fonte: GB.297/5, op. cit.

occupazione, e l'Indonesia, dove le questioni dell'uguaglianza di genere sono state sollevate attraverso dei memorandum sulle politiche di genere. In termini complessivi, tuttavia, i temi della non discriminazione e dell'uguaglianza, con l'eccezione dell'uguaglianza di genere, sono stati trattati in modo disomogeneo e limitato. Sono stati sviluppati dei materiali per la formazione dei rappresentanti dei ministeri del lavoro e delle parti sociali³³², e si sono tenute delle sessioni per mostrare il valore aggiunto apportato dalla prospettiva di genere nell'esame delle cause e dei processi della povertà e nella ricerca di azioni di compensazione attraverso il lavoro dignitoso.

454. I recenti sviluppi danno adito a speranze. I rappresentanti dei governi e delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro si sono riuniti a Brasilia nel maggio 2006 per il Sedicesimo Incontro Regionale Americano e hanno lanciato il Decennio per la Promozione del Lavoro Dignitoso nelle Americhe³³³. Alcuni mesi più tardi, il Quattordicesimo Incontro Regionale Asiatico (Busan, agosto/settembre 2006) ha proclamato il Decennio Asiatico per il Lavoro Dignitoso, che durerà fino al 2015³³⁴. In entrambe le regioni, sono stati fissati degli specifici impegni e obiettivi per eliminare il divario nel lavoro dignitoso fra i gruppi favoriti e i gruppi esposti alla discriminazione (box 4.12).

332 ILO, *Social dialogue and poverty reduction strategies: A guide to the integration of gender equality*, In Focus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration (Ginevra, 2004). Si veda www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/gender.pdf.

333 Si veda ILO, *Report and conclusions of the Sixteenth American Regional Meeting (Brasilia, 2-5 May 2006)*, Governing Body document GB.297/5 (Nov. 2006).

334 Si veda ILO, *Report and conclusions of the Fourteenth Asian Regional Meeting (Busan, 29 August-1 September 2006)*, Governing Body document GB.297/6 (Nov. 2006).

2. I prossimi passi

455. Il primo Rapporto Globale sulla discriminazione nell'impiego e nell'occupazione aveva sottolineato l'esigenza di consolidare le attività esistenti e costruire su di esse, fra le quali il lavoro dell'ILO per combattere la discriminazione basata sulla disabilità, lo stato effettivo o percepito di sieropositività o lo status di migrante, e rafforzare l'azione dell'ILO nelle aree in cui sono stati individuati particolari di vari ed esigenze. Fra questi ultimi, ci sono il raggiungimento della parità di retribuzione e una più efficace lotta al legame fra la povertà e la discriminazione sistematica che deriva dall'intersezione di origine razziale o etnica e genere. Si è anche argomentato che, dato che la discriminazione nel lavoro permea il funzionamento e la struttura dei mercati del lavoro, le loro istituzioni e i membri dell'ILO, qualsiasi azione rivolta alla sua eliminazione deve essere allineata con gli obiettivi strategici dell'Organizzazione e con la promozione del lavoro dignitoso. Esso aveva anche sottolineato l'esigenza di rafforzare le conoscenze, le consulenze e i servizi che riguardano l'eliminazione della discriminazione e la promozione dell'uguaglianza sul posto di lavoro.

456. Le raccomandazioni di questo secondo Rapporto Globale per l'azione che ne deve seguire nei prossimi quattro anni richiamano quelle del primo Rapporto, sebbene si concentrino maggiormente sulla base dell'esperienza maturata nel tempo e prendano in considerazione gli orientamenti della pianificazione e delle operazioni strategiche dell'ILO. Queste ultime comprendono, in particolare, l'introduzione dei DWCP come quadro principale per il lavoro dell'ILO a livello nazionale, completato da ricerche e servizi forniti a livello regionale e globale³³⁵. Ciò significa che, a livello nazionale, le forme di discriminazioni a cui dedicare un'attenzione prioritaria e le aree d'azione delle politiche devono essere determinate caso per caso, tenendo presenti sia le esigenze e le richieste dei membri dell'ILO che, qualora siano rilevanti, le osservazioni degli organi di supervisione degli standard. In tutti i casi, l'uguaglianza di genere deve essere perseguita con determinazione in quanto obiettivo strategico dell'ILO. Di seguito vengono

delineati un certo numero di risultati da raggiungere nei prossimi anni e un insieme di attività ad essi finalizzate.

Promuovere l'uguaglianza di genere nel mondo del lavoro

457. Un esame del lavoro svolto dall'ILO negli scorsi quattro anni nel campo della non discriminazione e dell'uguaglianza mostra che, come nel passato, l'uguaglianza di genere rimane un notevole problema. Ciò nonostante, l'approccio adottato per perseguire l'uguaglianza di genere è gradualmente cambiato. Si può notare una tendenza verso il mainstreaming di una prospettiva di genere nei mezzi di azione dell'ILO, e più specificatamente nelle attività di cooperazione tecnica e nelle politiche, in aree quali le politiche occupazionali, il dialogo sociale e i processi di riduzione della povertà. Sebbene l'estensione, la profondità e l'impatto del mainstreaming di genere in questi campi varino considerevolmente, questa tendenza prova che l'impegno preso verso l'uguaglianza di genere ai massimi livelli programmatici e politici ha cominciato a dare frutti tangibili.

458. Tuttavia, ciò non è stato accompagnato da un'azione abbastanza vigorosa per ridurre i deficit di genere in relazione ad un certo numero di indicatori fondamentali, quali il tasso di occupazione, l'incidenza del lavoro informale, il reddito da lavoro e la suddivisione del lavoro retribuito e non retribuito fra donne e uomini. Questo fatto, a sua volta, fa aumentare il rischio di attenuare l'impatto del mainstreaming di genere, il quale è basato su una combinazione di sforzi che mirano a introdurre la prospettiva di genere in tutti i programmi e progetti dell'ILO con specifiche misure di genere rivolte alla promozione dell'uguaglianza fra uomini e donne.

459. Vi è, pertanto, l'esigenza di una più integrata, meglio coordinata e più concentrata azione globale dell'ILO per la riduzione di queste disuguaglianze. L'esigenza di equilibrare le responsabilità lavorative e quelle familiari riduce la possibilità delle donne di scegliere di lavorare, dove e in

335 ILO, *The Director-General's Programme and Budget proposals for the biennium 2006–07*, Governing Body document GB.292/PFA/8 (Rev.) (Mar. 2005).

quale settore, danneggiando in tal modo la loro esperienza lavorativa e le prospettive di formazione, carriera e anzianità. Ciò contribuisce a mantenere bassi i loro salari. Inoltre, anche quando le donne con responsabilità familiari riescono a rimanere e avanzare nel mercato del lavoro e occupare posizioni di alto livello, esse continuano a guadagnare meno dei loro pari maschi. Questo dimostra che la promozione dell'uguaglianza di genere nel mondo del lavoro richiede un insieme di politiche a breve e lungo termine che comprendano e affrontino queste interconnessioni.

460. In linea con la risoluzione concernente la promozione dell'uguaglianza di genere, della parità di retribuzione e della promozione della maternità, adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 2004, il conseguente piano d'azione raccoglierà e renderà disponibili informazioni e buone prassi nelle aree della discriminazione di genere nel mercato del lavoro, della promozione dell'imprenditorialità femminile, delle procedure di reclutamento e valutazione del lavoro, delle differenze di retribuzione basate sul genere e della conciliazione fra lavoro e vita familiare. Insieme con le osservazioni degli organi di supervisione concernenti le Convenzioni ratificate in relazione all'uguaglianza di genere, queste informazioni verranno utilizzate per organizzare una serie di dialoghi bilaterali e trilaterali volti a individuare le misure per la promozione dell'uguaglianza di genere. Questa azione globale verrà delineata alla luce degli obiettivi e delle richieste contenuti nelle quattro Convenzioni fondamentali dell'ILO in materia di genere, con lo scopo di migliorare la loro applicazione e promuoverne la ratifica.

Il mainstreaming della non discriminazione e dell'uguaglianza nei Programmi Nazionali per il Lavoro Dignitoso

461. L'impegno per il lavoro dignitoso e la creazione di occupazione è saldamente radicato nelle politiche nazionali e internazionali, così come nell'agenda globale dello sviluppo, come risulta, per esempio, dalla Dichiarazione Ministeriale adottata dal Segmento di Alto Livello dell'ECOSOC nel 2006. Questa Dichiarazione sottolinea l'importanza del mainstreaming degli obiettivi della piena e produttiva occupazione e del lavoro dignitoso nelle

politiche, nei programmi e nelle attività delle agenzie delle Nazioni Unite e delle istituzioni finanziarie.

462. L'eliminazione della discriminazione è al centro del lavoro dignitoso per tutte le donne e tutti gli uomini, il quale "è fondato sulla nozione di pari opportunità per tutti coloro che lavorano o cercano lavoro e sostentamento, come lavoratori dipendenti o autonomi, nell'economia formale oppure in quella informale"³³⁶. Pertanto, il mainstreaming della non discriminazione e dell'uguaglianza nei Programmi Nazionali per il Lavoro Dignitoso (DWCP) è fondamentale per fare in modo che essi raggiungano gli obiettivi prefissati.

463. Porre con fermezza la promozione del lavoro dignitoso nelle agende del sistema delle Nazioni Unite e delle istituzioni finanziarie pone le basi per un'integrata e coerente azione nazionale e internazionale contro la discriminazione sul posto di lavoro e oltre. Mentre la discriminazione sul posto di lavoro può essere contrastata più prontamente e più efficacemente, la sua eliminazione dipende da un'azione coerente e parallela che punti a sradicarla anche dalla famiglia, dalla scuola e dalla comunità. Il Dialogo Internazionale sulla Promozione della Parità e dell'Inclusione Razziale, convocato congiuntamente da ILO, Banca Inter-Americana per lo Sviluppo (IDB), UNDP Brasile e DFID Brasile (Brasilia, aprile 2005) offre un esempio dell'approccio integrato a livello di agenzie per l'uguaglianza razziale, che combina la parità di accesso all'istruzione, la salute e l'abitazione con la parità di trattamento e opportunità nel mondo del lavoro (vedi la sezione sulla lotta al razzismo e alla povertà nella Parte IV, capitolo 1 di questa parte). Una maggiore consapevolezza dell'importanza dell'azione nel mondo del lavoro per ottenere dei progressi rispetto alle questioni della non discriminazione e dell'uguaglianza contribuirà anche a catalizzare l'azione a livello di sistema a sostegno dell'Agenda per il Lavoro Dignitoso a livello nazionale e globale.

464. Questo rapporto ha mostrato che esiste una stretta correlazione fra lo stato di povertà e l'esposizione al rischio di discriminazione, e fra la condizione di chi subisce molteplici e persistenti discriminazioni sul lavoro e l'esposizione al rischio di lavoro forzato o minorile. Perché si giunga ad una efficace integrazione di una prospettiva di non discriminazione e uguaglianza nei DWCP e nella

³³⁶ ILO, *Time for equality at work*, op. cit., p. 1.

più ampia Agenda per il Lavoro Dignitoso deve essere soddisfatta una serie di condizioni.

465. Primo, tutte le componenti e le attività dei DWCP devono prendere in considerazione le specifiche esigenze e situazioni dei diversi gruppi a seconda delle loro caratteristiche di genere, razza, religione e abilità, in modo che tutti possano beneficiare in ugual modo delle opportunità che scaturiranno. Ciò richiede che l'ILO e i suoi membri siano in grado di progettare, attuare, controllare e valutare i DWCP in un modo che conduca a risultati più paritari. Tale approccio comporta che le assemblee trilaterali dell'ILO lavorino insieme con commissioni di parità e altri organi specializzati, nonché con le associazioni che rappresentano gli interessi dei gruppi esposti al rischio di discriminazione. L'interazione con una varietà di istituzioni rafforzerà la capacità dell'ILO di catalizzare l'azione a livello di sistema a favore del lavoro dignitoso per tutti.

466. Secondo, deve essere messa in atto una serie di misure per rendere efficaci leggi e istituzioni, insieme con meccanismi di applicazione e politiche pubbliche, adeguatamente finanziate, che favoriscano l'uguaglianza nel lavoro. Tale quadro di sostegno si riferisce al funzionamento dei mercati del lavoro, così come alle condizioni di lavoro e alle più generali questioni della protezione sociale. Esso dovrebbe anche comprendere politiche macroeconomiche, commerciali e fiscali, in modo che siano previste delle adeguate clausole di salvaguardia contro qualsiasi potenziale impatto discriminatorio di queste politiche su determinati gruppi. Sotto questo aspetto, la cooperazione fra le agenzie dell'ONU è di fondamentale importanza.

467. Le iniziative condotte sul posto di lavoro dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, individualmente o in collaborazione fra di loro, sono essenziali. Allo stesso tempo, mentre un solido quadro normativo, sostenuto da un ispettorato del lavoro qualificato e dotato di risorse, costituisce un passo essenziale verso l'eliminazione della discriminazione, le iniziative non normative possono completare e stimolare l'impatto delle leggi, sia nazionali che internazionali.

Leggi migliori e loro migliore applicazione.

468. Questo esame ha dimostrato che la proibizione della discriminazione attraverso la legislazione è un passo essenziale per la sua eliminazione e che

i quadri normativi devono essere coerenti e completi. Nonostante i significativi progressi in materia registrati negli ultimi anni in molti Paesi del mondo, restano aperti dei problemi rispetto al contenuto e all'estensione delle leggi che mirano a combattere la discriminazione nell'impiego e nell'occupazione, così come per quanto riguarda la loro applicazione. Il problema dell'applicazione delle leggi che cercano di realizzare il principio della parità di retribuzione per lavori di uguale valore è un esempio calzante. A seconda delle cause che la provocano, le leggi possono fornire una parziale protezione dalla discriminazione, così come possono riguardare soltanto alcuni aspetti della relazione di lavoro. Oppure le leggi possono accordare un trattamento differenziale o sfavorevole a determinate categorie di lavoratori, specialmente nel caso in cui alcuni gruppi vulnerabili siano rappresentati in modo sproporzionato. L'ILO, perciò, ha l'esigenza di produrre e diffondere una serie di materiali multimediali facili da utilizzare, comprese guide o memorandum riguardanti gli adempimenti legali richiesti dalle Convenzioni n. 100 e n. 111 e da altre Convenzioni pertinenti, fornendo esempi concreti dei modi in cui i diversi Paesi hanno applicato queste disposizioni nella legislazione nazionale e nella pratica, e rispondendo ai più frequenti quesiti e dubbi riguardanti particolari aspetti di tali standard in materia di lavoro. La diffusione non implicherà soltanto l'individuazione di canali di distribuzione non convenzionali, ma anche l'instaurazione di rapporti più stretti con le altre agenzie internazionali all'interno del sistema delle Nazioni Unite, con le banche per lo sviluppo regionale e con l'Unione Europea.

469. Anche dopo l'adozione di leggi adeguate, rimane spesso il problema della loro applicazione. Come ha dimostrato questo esame della situazione, gli ispettori del lavoro hanno un ruolo importante nella traduzione in pratica delle disposizioni legislative contro la discriminazione. Sistemi di ispezione del lavoro severi ed efficaci, una solida amministrazione del lavoro e relazioni di lavoro basate su leggi moderne sono essenziali per il buon governo dei mercati del lavoro. Documentare le buone prassi, produrre elenchi o linee guida per rintracciare e prevenire la discriminazione nell'occupazione, anche attraverso ampie campagne di prevenzione, e fornire agli ispettori del lavoro la capacity building per favorire l'applicazione delle norme contro la discri-

minazione sono tutte componenti importanti del piano d'azione richiesto dal Rapporto Globale. Deve essere incoraggiato un più vasto lavoro in rete a livello nazionale e internazionale, con l'obiettivo di migliorare le competenze professionali e l'esperienza degli ispettori del lavoro.

Iniziative non normative più efficaci

470. Questo Rapporto Globale ha evidenziato che anche le imprese possono essere persuase a modificare le loro pratiche e politiche di gestione delle risorse umane, con lo scopo di accrescere la diversità all'interno della loro forza lavoro attraverso un certo numero di misure non normative. Queste possono variare da politiche e pratiche governative di approvvigionamento a politiche di prestiti e investimenti da parte delle banche nazionali e internazionali, oppure politiche commerciali che influiscono sulle aziende attraverso l'accesso al mercato a livello nazionale e regionale o, ancora, iniziative private volontarie (responsabilità sociale d'impresa) che creano motivazione nelle aziende attraverso la pressione dei pari e la formazione. Tali iniziative, quali i codici di condotta volontari per i subappaltatori, si riferiscono regolarmente ai principi e ai diritti fondamentali in materia di lavoro, compresa la non discriminazione.

471. Capire che cosa va cambiato e come, e individuare i più efficaci mezzi per farlo è della massima importanza. Altrettanto utile è imparare dalle esperienze di altre imprese e di altri Paesi. Il piano d'azione 2004-08 prevede la documentazione di pratiche promettenti, la produzione di elenchi e compendi delle politiche e lo sviluppo di forum per la condivisione delle conoscenze a livello nazionale e regionale, riguardanti una varietà di problemi in uno o più settori. Il principale obiettivo di queste iniziative è l'individuazione delle modalità e delle condizioni entro le quali le politiche pubbliche di approvvigionamento, le politiche dei prestiti o le iniziative di CSR possono contribuire nel modo migliore al raggiungimento degli obiettivi della non discriminazione e dell'uguaglianza.

Aiutare le parti a fare dell'uguaglianza una realtà sul posto di lavoro

472. Le parti sociali, come mostra questo esame, sono attori fondamentali per l'eliminazione della

discriminazione e la promozione dell'uguaglianza nel lavoro. Esse possono contribuire al raggiungimento di questo obiettivo attraverso la rimozione delle pratiche discriminatorie all'interno delle loro strutture e dei servizi che forniscono ai loro membri. La contrattazione collettiva è un mezzo cruciale attraverso il quale le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori possono apportare concreti cambiamenti nelle condizioni di vita e di lavoro e nelle prospettive dei lavoratori che sono soggetti a discriminazione. Mentre è ricca la quantità di informazioni sulle clausole di non discriminazione e uguaglianza che sono state inserite nei contratti collettivi nei Paesi industrializzati, ben poco si sa sulle clausole di questo tipo nei Paesi in via di sviluppo e nelle economie in transizione. Questo divario nelle conoscenze deve essere colmato perché si possa determinare il miglior piano d'azione al fine di garantire che, in quei Paesi, la contrattazione collettiva sia più attenta ai problemi della discriminazione. Ciò è di particolare importanza in relazione alle interconnessioni fra uguaglianza e produttività, da una parte, e fra uguaglianza e libertà di associazione, dall'altra. In cooperazione con le istituzioni interessate, è stato proposto di svolgere una verifica dei contratti collettivi in un certo numero di Paesi per ogni regione.

473. Le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori possono anche sviluppare delle iniziative sul posto di lavoro, individualmente oppure attraverso la cooperazione trilaterale. Il piano d'azione raccoglierà informazioni su queste esperienze, sui loro contenuti, estensione e impatto per settore e per gruppo beneficiario, e svilupperà dei modelli di codici di condotta o linee guida per promuovere la parità di trattamento e opportunità per tutti. Anche la capacity building potrà essere fornita a quei Paesi in cui iniziative di questo tipo siano state avviate e necessitino di essere consolidate.

474. Attraverso il loro coinvolgimento nella formulazione delle politiche per l'occupazione e sociali, le parti sociali possono contribuire a trovare modi per rendere più uniformi le condizioni per cui ognuno, indipendentemente da sesso, razza o disabilità, fra le altre cause di discriminazione, goda dell'uguaglianza di opportunità di successo sul posto di lavoro. Per raggiungere questo scopo, le parti sociali devono essere consapevoli del diverso impatto che le politiche dell'occupazione e sociali hanno sui vari gruppi sociali, in modo da poter individuare le

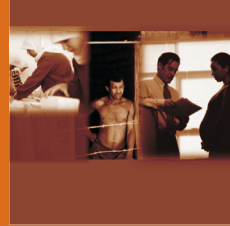
modalità per minimizzare i loro effetti negativi su determinati gruppi e assicurare una più equa ripartizione delle opportunità. Il lavoro dell'ILO per stimolare la capacità delle parti sociali di comprendere e affrontare i problemi della disuguaglianza di genere nel contesto delle consultazioni a livello nazionale per la preparazione dei PRSP è un buon esempio di tale approccio.

475. Nel prossimo ciclo quadriennale, un lavoro simile dovrà essere svolto in relazione all'uguaglianza di genere e all'uguaglianza in altre aree, quali l'uguaglianza razziale o etnica. Il lavoro dovrà poggiare sugli strumenti fino ad ora sviluppati e ai quali si fa riferimento nel presente Rapporto, e adattarli alle

specifiche esigenze del caso. L'identificazione delle forme di discriminazione da affrontare dipenderà in gran parte dalle specifiche situazioni nazionali.

476. “La discriminazione nel mondo del lavoro non soltanto costituisce un abuso dei principi e dei diritti fondamentali in materia di lavoro, ma è un enorme costo per la società [...]. Se non vengono adottati dei rimedi, gli svantaggi tendono ad accumularsi nel corso del tempo, con ripercussioni negative sulla vita non lavorativa – e più in generale sulla società”³³⁷. Insieme, a livello nazionale e internazionale, con volontà politica e competenze tecniche, l'ILO e i suoi membri possono fare dell'uguaglianza una realtà.

337 ILO, *Changing patterns in the world of work* (Ginevra, 2006), pp. 31–33.





Appendice

Note metodologiche

Nella compilazione delle tabelle e dei grafici della Parte II, è stata data la priorità al maggior numero possibile di Paesi o territori con informazioni complete per il periodo 1995-2004; qualora non fossero disponibili dati su tutti gli anni compresi fra il 1995 e il 2004, sono stati utilizzate le informazioni relative all'anno più vicino. In questo modo, sono stati individuati i dati per il 1995 (o anno più vicino) e per il 2004 (o anno più vicino). L'aumento percentuale assoluto fra il 1995 e il 2004 è stato calcolato per ogni Paese o territorio sulle base delle informazioni disponibili. I Paesi o territori che hanno fornito dati soltanto per uno o due anni compresi fra il 1995 e il 2004 sono stati esclusi dal campione, così come quelli che hanno soltanto riferito dati relativi ad un decennio (gli anni novanta oppure gli anni duemila).

Una volta che sono stati calcolati tutti i dati e rivisti i risultati irregolari, i Paesi e i territori sono stati sistemati in due tabelle: una secondo la classificazione regionale e l'altra secondo il livello di reddito (vedi sotto le definizioni e la lista delle classificazioni). In ogni colonna, il valore medio (mediana) per ognuna delle categorie individuate in precedenza è stato calcolato seguendo la formula: valori Σ nella colonna A/numero di Paesi e territori appartenenti a quella categoria (per regione e reddito).

Definizioni³³ e fonti dei dati delle variabili utilizzate

Tassi di partecipazione femminile alla forza lavoro (tabella 2.1)

La forza lavoro si definisce come l'insieme delle persone di entrambi i sessi che forniscono o sono disponibili a fornire il loro lavoro per la produzione di beni o servizi, durante uno specifico periodo di riferimento; essa comprende tutte le persone di età compresa fra i 15 e i 64 anni che, durante quel periodo, sono occupate oppure disoccupate. Il tasso di partecipazione alla forza lavoro si calcola dividendo la forza lavoro per la popolazione in età lavorativa, ed è espresso in percentuale.

Fonte: *KILM*, Quarta edizione, tabella 1a.

Proporzione di occupati rispetto alla popolazione per sesso e per regione (tabella 2.2)

L'occupazione si riferisce alle persone sopra una certa età che hanno lavorato, o avuto un lavoro, durante un periodo di riferimento. I dati sull'occupazione includono sia i lavoratori a tempo pieno che quelli part-time la cui remunerazione è determinata sulla base del numero di ore lavorate oppure del numero di oggetti prodotti ed è indipendente dai profitti o dall'aspettativa di profitti.

La percentuale di occupati rispetto alla popolazione fornisce informazioni sulla capacità di un'economia di creare occupazione. Essa è definita

338 Definizioni tratte dal database dell'ILO sulle statistiche del lavoro, in laborsta.ilo.org, e ILO, *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, Fourth edition (Ginevra, 2006), in www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/indicators.htm#kilm1.

come la proporzione della popolazione in età lavorativa di un Paese che risulta occupata. Un'alta percentuale significa che una grande proporzione della popolazione di un Paese è occupata, mentre una percentuale bassa significa che una larga fetta della popolazione non è direttamente coinvolta in attività connesse con il mercato, in quanto disoccupati o (più probabilmente) completamente al di fuori della forza lavoro. La percentuale di occupati rispetto alla popolazione è calcolata dividendo il numero degli occupati per il totale della popolazione in età lavorativa, ed è espressa in percentuale.

Fonte: Dati per i singoli Paesi: *KILM, Quarta edizione*, tabella 2. Aggregati: ILO, Global Employment Trends Model 2005.

Tassi di disoccupazione per sesso e per regione (tabella 2.3)

La disoccupazione si riferisce a tutte le persone sopra una determinata età che durante il periodo di riferimento erano: (a) senza lavoro; (b) disponibili a lavorare; e (c) in cerca di lavoro (cioè avevano compiuto specifiche azioni in uno specifico periodo di riferimento per cercare un lavoro dipendente o autonomo). Il tasso di disoccupazione viene calcolato dividendo il numero di disoccupati per la forza lavoro, ed è espresso in percentuale.

Fonte: Dati per i singoli Paesi: *KILM, Quarta edizione*, tabella 8. Aggregati: ILO, Global Employment Trends Model 2005.

Quota femminile nell'occupazione retribuita non agricola (tabella 2.4)

La percentuale femminile nell'occupazione retribuita nel settore non agricolo è la proporzione di lavoratrici nel settore non agricolo espressa come percentuale dell'occupazione totale nel settore. È uno degli indicatori del Millenium Development Goal (MDG) 3 (promozione dell'uguaglianza di genere e empowerment femminile).

Viene calcolata dividendo il numero totale delle donne nell'occupazione retribuita (dipendenti) nel settore non agricolo per il numero totale di persone nell'occupazione retribuita (dipendenti) nel medesimo settore, ed è espressa in percentuale.

Il settore non agricolo comprende industria e servizi. Secondo la Classificazione Industriale Standard Internazionale di tutte le Attività Economiche (ISIC), l'industria comprende i settori minerario ed estrattivo (inclusa la produzione di petrolio), manifatturiero, costruzioni ed elettricità, gas e forniture idriche. I servizi comprendono il commercio all'ingrosso e al dettaglio, ristoranti e hotel, trasporti, depositi e comunicazioni, finanza, assicurazioni, servizi immobiliari e commerciali e servizi alla persona, di comunità e sociali.

Fonte: Divisione Statistica delle Nazioni Unite: Database Comune delle Nazioni Unite, in stats.un.org/unsd/cdb.

Quota femminile nell'occupazione retribuita totale (tabella 2.4)

La percentuale femminile nell'occupazione retribuita è la proporzione di lavoratrici come percentuale del totale degli occupati. Le persone nell'occupazione retribuita sono quelle che lavorano come dipendenti salariati. Gli altri lavoratori sono autonomi, suddivisi fra lavoratori in proprio, membri di cooperative e lavoratori che danno alla famiglia un contributo sotto forma di lavoro non retribuito.

La percentuale femminile nell'occupazione retribuita totale è calcolata dividendo il numero totale delle donne nell'occupazione retribuita (dipendenti) per il numero totale di lavoratori dipendenti nell'economia, ed è espressa in percentuale.

Fonte: ILO, database sulle statistiche del lavoro (LABORSTA), tabella 2D, in laborsta.ilo.org.

Questi dati vengono aggiornati annualmente da LABORSTA e forniti alla Divisione Statistica delle Nazioni Unite.

Distribuzione percentuale delle lavoratrici per status sul totale dell'occupazione femminile (figura 2.1)

Questa variabile si riferisce all'occupazione femminile per status (non retribuita, lavoratrici autonome e dipendenti) e mostra come queste tendenze si siano evolute nel corso degli ultimi dieci anni.

Fonte: LABORSTA, tabella 2D.

Quota femminile nelle posizioni legislative e manageriali (tabella 2.5)

Secondo la Classificazione Standard Internazionale delle Occupazioni (ISCO-68), il Gruppo Principale 2, Lavoratori amministrativi e manageriali, comprende i funzionari legislativi e gli amministratori e dirigenti governativi, mentre il Gruppo Principale 1 ISCO-88, Legislatori, funzionari di grado elevato e dirigenti, comprende i legislatori e i funzionari di grado elevato, i dirigenti di azienda e i direttori generali. La percentuale di donne che lavorano in questo gruppo superiore di occupazioni è calcolato dividendo il numero assoluto di donne che occupano posizioni legislative e manageriali per il numero totale di occupati di ambo i sessi in questa categoria, ed è espresso in percentuale.

Fonte: calcolato sulla base dei dati sull'occupazione ricavati da LABORSTA, tabella 2c.

Divari retributivi di genere nel settore manifatturiero (figura 2.3)

Essi vengono calcolati utilizzando la seguente equazione: divario retributivo di genere = $1 - (\text{retribuzioni femminili} / \text{retribuzioni maschili}) \times 100$.

Fonte: *KILM*, Quarta edizione, tabella 15.

Classificazione di Stati e territori

Le informazioni relative alle suddette variabili sono state organizzate e analizzate raggruppando Stati e territori secondo le seguenti categorie:

- (a) per regione, sulla base di somiglianza geografiche e politiche;
- (b) per livello di reddito, secondo la classificazione dei gruppi di reddito della Banca Mondiale.

(a) Classificazione regionale

Asia orientale e Pacifico (28): Antille Olandesi; Australia; Brunei; Cambogia; Cina; Corea del Nord; Corea del Sud; Fiji; Filippine; Giappone, Hong Kong (Cina); Indonesia; Laos; Macao (Cina); Malesia; Marshall; Mongolia; Myanmar; Nuova Zelanda; Papua Nuova Guinea; Salomone; Samoa;

Singapore; Taiwan (Cina); Thailandia; Timor Orientale; Tonga; Viet Nam.

Europa (non-UE) e Asia Centrale (23): Albania; Armenia; Azerbaigian; Bielorussia; Bosnia ed Erzegovina; Bulgaria; Croazia; Georgia; Islanda; Kazakistan; Kirghizistan; Macedonia; Moldova; Norvegia; Romania; Russia; Serbia e Montenegro; Svizzera; Tagikistan; Turchia; Turkmenistan; Ucraina; Uzbekistan.

Unione Europea (25): Austria; Belgio; Repubblica Ceca; Cipro; Danimarca; Estonia; Finlandia; Francia; Germania; Grecia; Irlanda; Italia; Lettonia; Lituania; Lussemburgo; Malta; Paesi Bassi; Polonia; Portogallo; Regno Unito; Slovacchia; Slovenia; Spagna; Svezia; Ungheria.

America Latina e Caraibi (30): Argentina; Aruba (Paesi Bassi); Bahama; Barbados; Belize; Bolivia; Brasile; Cile; Colombia; Costa Rica; Cuba; Dominica; Repubblica Dominicana; Ecuador; El Salvador; Giamaica; Guatemala; Guyana; Haiti; Honduras; Messico; Nicaragua; Panama; Paraguay; Perù; Puerto Rico (USA); Suriname; Trinidad e Tobago; Uruguay; Venezuela.

Medio Oriente e Africa settentrionale (20): Algeria; Arabia Saudita; Bahrein; Cisgiordania e Gaza; Egitto; Emirati Arabi Uniti; Gibuti; Giordania; Iran; Iraq; Israele; Kuwait; Libano; Libia; Marocco; Oman; Qatar; Siria; Tunisia; Yemen.

America settentrionale (2): Canada; Stati Uniti.

Asia meridionale (8): Afghanistan; Bangladesh; Bhutan; India; Maldive; Nepal; Pakistan; Sri Lanka.

Africa sub-sahariana (46): Angola; Benin; Botswana; Burkina Faso; Burundi; Camerun; Capo Verde; Repubblica Centrafricana; Ciad; Comore; Congo; Repubblica Democratica del Congo; Costa d'Avorio; Eritrea; Etiopia; Gabon; Gambia; Ghana; Guinea; Guinea-Bissau; Guinea Equatoriale; Kenya; Lesotho; Liberia; Madagascar; Malawi; Mali; Mauritania; Maurizio; Mozambico; Namibia; Niger; Nigeria; Ruanda; São Tomé e Príncipe; Senegal; Sierra Leone; Somalia; Sud Africa; Sudan; Swaziland; Tanzania; Togo; Uganda; Zambia; Zimbabwe.

(b) Classificazione per livello di reddito

Economie a basso reddito (59): Afghanistan; Bangladesh; Benin; Bhutan; Burkina Faso; Burundi;

Cambogia; Camerun; Repubblica Centrafricana; Ciad; Comore; Congo; Repubblica Democratica del Congo; Corea del Nord; Costa d'Avorio; Eritrea; Etiopia; Gambia; Ghana; Guinea; Guinea-Bissau; Haiti; India; Kenya; Kirghizistan; Laos; Lesotho; Liberia; Madagascar; Malawi; Mali; Mauritania; Moldova; Mongolia; Mozambico; Myanmar; Nepal; Nicaragua; Niger; Nigeria; Pakistan; Papua New Guinea; Ruanda; Salomone; São Tomé e Príncipe; Senegal; Sierra Leone; Somalia; Sudan; Tagikistan; Tanzania; Timor Orientale; Togo; Uganda; Uzbekistan; Viet Nam; Yemen; Zambia; Zimbabwe.

Economie a reddito medio-basso (51): Albania; Algeria; Angola; Armenia; Azerbaigian; Bielorussia; Bolivia; Bosnia ed Erzegovina; Brasile; Bulgaria; Capo Verde; Cina; Cisgiordania e Gaza; Colombia; Cuba; Repubblica Dominicana; Ecuador; Egitto; El Salvador; Fiji; Filippine; Georgia; Giamaica; Gibuti; Giordania; Guatemala; Guyana; Honduras; Indonesia; Iran; Iraq; Kazakistan; Macedonia; Maldive; Marocco; Marshall; Namibia; Paraguay; Perú; Romania; Samoa; Serbia e Montenegro; Sri Lanka; Suriname; Swaziland; Siria; Thailandia; Tonga; Tunisia; Turkmenistan; Ucraina.

Economie a reddito medio-alto (30): Argentina; Barbados; Belize; Botswana; Repubblica Ceca; Cile; Costa Rica; Croazia; Dominica; Estonia; Gabon; Guinea Equatoriale; Lettonia; Libano; Libia; Lituania; Malaysia; Maurizio; Messico; Oman; Panama; Polonia; Russia; Slovacchia; Sud Africa; Trinidad e Tobago; Turchia; Ungheria; Uruguay; Venezuela.

Economie ad alto reddito (42): Antille Olandesi; Arabia Saudita; Aruba (Paesi Bassi); Australia; Austria; Bahama; Bahrein; Belgio; Brunei; Canada; Cipro; Corea del Sud; Danimarca; Emirati Arabi Uniti; Finlandia; Francia; Germania; Giappone; Grecia; Hong Kong (Cina); Irlanda; Islanda; Israele; Italia; Kuwait; Lussemburgo; Macao (Cina); Malta; Norvegia; Nuova Zelanda; Paesi Bassi; Portogallo; Puerto Rico (USA); Qatar; Regno Unito; Singapore; Slovenia; Spagna; Stati Uniti; Svezia; Svizzera; Taiwan (Cina).

Stati e territori con informazioni disponibili per tabella

Tabelle 2.1, 2.2 e 2.3.

Tassi di partecipazione femminile alla forza lavoro e proporzioni femminili rispetto a quelle maschili, proporzione di occupati rispetto alla popolazione e tasso di disoccupazione per sesso

Lista degli Stati e dei territori (173): Afghanistan; Albania; Algeria; Angola; Antille Olandesi; Arabia Saudita; Argentina; Armenia; Australia; Austria; Azerbaigian; Bahama; Bahrein; Bangladesh; Barbados; Bielorussia; Belgio; Belize; Benin; Bhutan; Bolivia; Bosnia ed Erzegovina; Botswana; Brasile; Brunei; Bulgaria; Burkina Faso; Burundi; Cambogia; Camerun; Canada; Capo Verde; Repubblica Ceca; Repubblica Centrafricana; Ciad; Cile; Cina; Cipro; Cisgiordania e Gaza; Colombia; Comore; Congo; Repubblica Democratica del Congo; Corea del Nord; Corea del Sud; Costa Rica; Costa d'Avorio; Croazia; Cuba; Danimarca; Repubblica Dominicana; Ecuador; Egitto; El Salvador; Emirati Arabi Uniti; Eritrea; Estonia; Etiopia; Fiji; Filippine; Finlandia; Francia; Gabon; Gambia; Georgia; Germania; Ghana; Giamaica; Giappone; Giordania; Grecia; Guatemala; Guinea; Guinea-Bissau; Guinea Equatoriale; Guyana; Haiti; Honduras; Hong Kong (Cina); India; Indonesia; Iran; Iraq; Irlanda; Islanda; Israele; Italia; Kazakistan; Kenya; Kirghizistan; Kuwait; Laos; Lettonia; Libano; Liberia; Libia; Lituania; Lussemburgo; Macao (Cina); Macedonia; Madagascar; Malawi; Malaysia; Maldive; Mali; Malta; Marocco; Mauritania; Maurizio; Messico; Moldova; Mongolia; Mozambico; Myanmar; Namibia; Nepal; Nicaragua; Niger; Nigeria; Norvegia; Nuova Zelanda; Oman; Paesi Bassi; Pakistan; Panama; Papua Nuova Guinea; Paraguay; Perú; Polonia; Portogallo; Puerto Rico (USA); Qatar; Regno Unito; Romania; Russia; Ruanda; Salomone; Senegal; Serbia e Montenegro; Sierra Leone; Singapore; Siria; Slovacchia; Slovenia; Somalia; Spagna; Sri Lanka; Stati Uniti; Sud Africa; Sudan; Suriname; Svezia; Svizzera; Swaziland; Tagikistan; Tanzania; Thailandia; Timor Orientale; Togo; Trinidad e Tobago; Tunisia; Turchia; Turkmenistan; Ucraina; Uganda; Ungheria; Uruguay; Uzbekistan; Venezuela; Viet Nam; Yemen; Zambia; Zimbabwe.

Tabella 2.4. Quote femminili nell'occupazione retribuita non agricola (MDG 3) e nell'occupazione retribuita totale, 1995-2004

Lista degli Stati e dei territori (79): Antille Olandesi; Argentina; Australia; Austria; Bahama; Bangladesh; Barbados; Bolivia; Botswana; Brasile; Canada; Repubblica Ceca; Cile; Cipro; Cisgiordania e Gaza; Colombia; Corea del Sud; Costa Rica; Croazia; Danimarca; Repubblica Dominicana; Ecuador; Egitto; El Salvador; Estonia; Finlandia; Francia; Georgia; Germania; Giamaica; Giappone; Grecia; Guatemala; Honduras; Hong Kong (Cina); Irlanda; Islanda; Israele; Italia; Lettonia; Lituania; Macao (Cina); Macedonia; Malaysia; Maurizio; Messico; Moldova; Namibia; Norvegia; Nuova Zelanda; Oman; Paesi Bassi; Pakistan; Panama; Paraguay; Perù; Polonia; Portogallo; Puerto Rico (USA); Regno Unito; Romania; Russia; San Marino; Singapore; Slovacchia; Slovenia; Spagna; Stati Uniti; Svezia; Svizzera; Thailandia; Trinidad e Tobago; Turchia; Ucraina; Ungheria; Uruguay; Venezuela; Viet Nam; Zimbabwe.

Figura 2.1. Distribuzione percentuale delle lavoratrici per status sull'occupazione femminile totale per regione, 1995 e 2004

Lista degli Stati e dei territori (68): Antille Olandesi; Argentina; Australia; Austria; Bahama; Bangladesh; Barbados; Bolivia; Botswana; Camerun; Canada; Repubblica Ceca; Cile; Cisgiordania e Gaza; Colombia; Corea del Sud; Costa Rica; Croazia; Danimarca; Dominica; Ecuador; Egitto; El Salvador; Estonia; Finlandia; Georgia; Germania; Giamaica; Giappone; Grecia; Honduras; Hong Kong (Cina); Irlanda; Israele; Italia; Lettonia; Lituania; Macao (Cina); Macedonia; Malaysia; Messico; Moldova; Namibia; Norvegia; Nuova Zelanda; Paesi Bassi; Pakistan; Panama; Perù; Polonia; Portogallo; Puerto Rico (USA); Regno Unito; Romania; Russia; Singapore; Slovenia; Spagna; Svizzera; Thailandia; Trinidad e Tobago; Turchia; Ucraina; Ungheria; Uruguay; Venezuela; Viet Nam; Zimbabwe.

Figura 2.2. Rapporto fra iscrizioni femminili e maschili alla scuola primaria, secondaria e all'università

Lista degli Stati e dei territori (133): Albania; Antille Olandesi; Arabia Saudita; Argentina; Armenia; Aruba (Paesi Bassi); Australia; Austria; Azerbaigian; Bahrein; Bangladesh; Barbados; Bielorussia; Belgio; Belize; Botswana; Brasile; Brunei; Bulgaria; Burkina Faso; Burundi; Cambogia; Camerun; Canada; Capo Verde; Repubblica Ceca; Cile; Cina; Cipro; Cisgiordania e Gaza; Colombia; Comore; Congo; Corea del Sud; Costa Rica; Croazia; Cuba; Danimarca; Repubblica Dominicana; El Salvador; Emirati Arabi Uniti; Eritrea; Estonia; Etiopia; Filippine; Finlandia; Francia; Georgia; Germania; Ghana; Giamaica; Giappone; Gibuti; Giordania; Grecia; Guatemala; Guyana; India; Indonesia; Iran; Iraq; Irlanda; Islanda; Israele; Italia; Kazakistan; Kenya; Kirghizistan; Laos; Lesotho; Lettonia; Libano; Libia; Lituania; Lussemburgo; Macao (Cina); Macedonia; Madagascar; Malawi; Malaysia; Malta; Marocco; Marshall; Mauritania; Maurizio; Messico; Moldova; Mongolia; Namibia; Nepal; Nicaragua; Niger; Nigeria; Norvegia; Oman; Paesi Bassi; Pakistan; Panama; Paraguay; Perù; Polonia; Portogallo; Qatar; Regno Unito; Romania; Ruanda; Samoa; São Tomé e Príncipe; Serbia e Montenegro; Sierra Leone; Slovacchia; Slovenia; Spagna; Stati Uniti; Sud Africa; Suriname; Svezia; Svizzera; Swaziland; Tagikistan; Thailandia; Tonga; Trinidad e Tobago; Tunisia; Turchia; Ucraina; Uganda; Ungheria; Uruguay; Uzbekistan; Venezuela; Viet Nam; Zambia; Zimbabwe.

Tabella 2.5. Quota femminile nelle posizioni legislative e manageriali

Lista degli Stati e dei territori (73): Antille Olandesi; Arabia Saudita; Argentina; Australia; Austria; Bahama; Bangladesh; Barbados; Belgio; Bolivia; Botswana; Canada; Repubblica Ceca; Cile; Cipro; Cisgiordania e Gaza; Colombia; Corea del Sud; Costa Rica; Croazia; Danimarca; Dominica; Egitto; El Salvador; Emirati Arabi Uniti; Estonia; Etiopia; Filippine; Finlandia; Georgia; Germania; Giappone; Grecia; Hong Kong (Cina); Irlanda; Islanda; Israele; Italia; Lettonia; Lituania; Macao (Cina); Malaysia; Maurizio; Messico; Moldova;

Norvegia; Nuova Zelanda; Oman; Paesi Bassi; Pakistan; Panama; Perú; Polonia; Portogallo; Puerto Rico (USA); Regno Unito; Romania; Russia; Saint Lucia; Singapore; Slovacchia; Slovenia; Spagna; Stati Uniti; Svezia; Svizzera; Thailandia; Trinidad e Tobago; Turchia; Ucraina; Ungheria; Venezuela; Viet Nam.

Figura 2.3. Divari retributivi di genere nel settore manifatturiero

Lista degli Stati e dei territori (37): Australia; Austria; Bahrein; Botswana; Brasile; Bulgaria; Repubblica Ceca; Cisgiordania e Gaza; Corea del Sud; Costa Rica; Danimarca; Egitto; El Salvador; Finlandia; Georgia; Germania; Giappone; Giordania; Hong Kong (Cina); Irlanda; Islanda; Iran; Kazakistan; Lettonia; Lituania; Lussemburgo; Norvegia; Nuova Zelanda; Paesi Bassi; Regno Unito; Singapore; Sri Lanka; Svezia; Svizzera; Taiwan (Cina); Ungheria.

Uguaglianza nel lavoro. Affrontare le sfide

Rapporto del Direttore Generale

Il mondo del lavoro è un punto di accesso privilegiato per combattere la discriminazione nelle società contemporanee. Nonostante i notevoli progressi, le disuguaglianze persistono e colpiscono milioni di persone in tutto il mondo. Accanto alle più insidiose manifestazioni delle forme di discriminazione riconosciute da tempo, stanno emergendo nuove forme, basate, per esempio, su disabilità, HIV/AIDS, età, patrimonio genetico e stile di vita. Tali barriere al raggiungimento dell'uguaglianza possono impedire alle società di realizzare pienamente il proprio potenziale nell'economia globalizzata contemporanea.

Uguaglianza nel lavoro: Affrontare le sfide è il secondo Rapporto Globale su questo argomento. Esso esamina la discriminazione e la disuguaglianza nel lavoro, e prende in considerazione le misure da adottare per eliminarle. Il Rapporto valuta, inoltre, l'efficacia degli strumenti convenzionali e di quelli innovativi, quali le politiche attive del lavoro e gli approvvigionamenti pubblici, nell'ottenere il rispetto della parità e della diversità sul posto di lavoro.

Il Rapporto analizza le iniziative intraprese dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori per affrontare questioni quali la parità di retribuzione nei contratti collettivi, le politiche di gestione delle risorse umane e la responsabilità sociale d'impresa. Esso sottolinea, inoltre, le misure che possono aumentare le opportunità di impiego delle persone che sono esposte a discriminazione e migliorare il funzionamento dei servizi per l'impiego nel settore privato e in quello pubblico, consentendo, allo stesso tempo, una maggiore efficienza dei mercati del lavoro.

Il nuovo Rapporto Globale riconosce che la lotta alla discriminazione richiede risposte a livello nazionale, regionale e globale, ed inserisce gli sforzi volti a combatterla nel più ampio quadro strategico dell'obiettivo, fissato dall'ILO, del lavoro dignitoso per tutti gli uomini e tutte le donne. Esso si conclude con la proposta delle azioni da intraprendere negli anni a venire per garantire che la promozione delle pari opportunità per tutti nel mondo del lavoro possa diventare una realtà.



ISBN 978-92-9049-436-2



9 789290 494362