



Le Pari opportunità nella Polizia di Stato

**Stato dell'arte dell'attuazione
normativa e criticità**

Christian Ferretti



SILP CGIL
Segreteria Regionale Veneto

Gennaio 2017

Realizzazione grafica di Stefano Ballarin

L'ITALIA E' UNA REPUBBLICA DEMOCRATICA FONDATA SUL LAVORO

ABSTRACT: Il seguente testo vuole dimostrare e ragionare sul fatto che, anche rispetto al Ministero di appartenenza, con riferimento al personale ad ordinamento civile ordinario, lo stato di attuazione delle norme di riferimento soffre di un grave ritardo, e suggerire soluzioni attraverso un'azione sindacale per ricondurre la Polizia di Stato nell'alveo della legalità, recuperando un ruolo di promozione di maggiore sviluppo per una effettiva parità di genere, rappresentato a suo tempo dalla c.d. "smilitarizzazione" e unificazione del Corpo delle Guardie di P.S. e della Polizia Femminile.

Si ritiene opportuno iniziare ad affrontare l'argomento attraverso una piccola narrazione, che appare uno strumento efficace di introduzione e di esemplificazione di situazioni concrete:

All'inizio di una riunione di una Commissione periferica per le Pari opportunità (per la definizione corretta, le modalità di funzionamento e le considerazioni nel merito, vedi infra), in apertura ed a margine dei lavori, quindi in via ufficiosa, una componente funzionaria donna, in rappresentanza dell'Amministrazione, commenta la notizia della prima unione civile di un poliziotto omosessuale in Roma¹, il quale ha scelto di indossare l'uniforme per la cerimonia, dichiarando il proprio disgusto per il gesto, ed asserendo in forma di battuta che per la prossima sessione di aggiornamento professionale, avrebbe proposto la proiezione del film "300", per risollevarne il livello di virilità della Polizia (sic.). A seguire, veniva aggiunto che si cercava ormai di far passare per normale ciò che normale non è. Solo due su otto dei presenti, nove contando anche il verbalizzante non componente effettivo della Commissione, hanno ritenuto di prendere posizione contraria rispetto a quanto asserito. I componenti della commissione presenti rispecchiavano una siffatta suddivisione di genere: due donne, sei uomini, una donna non effettiva (verbalizzatrice).

¹ http://roma.repubblica.it/cronaca/2016/10/24/news/roma_in_campidoglio_la_prima_unione_civile_di_un_poliziotto_gay-150474033/

Al lettore non sfuggirà la singolarità della sede prescelta per esternare questo tipo di considerazione, il portato socio-culturale della stessa, nonché genere e ruolo rivestito da chi si è in tal modo espresso. Parimenti, anche se espresso sotto forma di motto di spirito, di quale spirito si lascia giudicare a chi legge, una sottesa richiesta di maggiore "machismo" all'interno della principale Forza dell'Ordine del Paese, in palese contrasto con gli obiettivi dichiarati in tal senso a livello centrale e periferico, nonché ai numerosi studi che dimostrano piuttosto che per le polizie, è semmai un eccesso di maschilismo e errata cognizione del proprio ruolo nella società e nell'adempimento del proprio dovere, a rappresentare un problema, non la sua carenza².

CRITICITA'

Da dove arrivi questa percezione ed auto percezione, non è oggetto di queste pagine, quanto capire se si possa contrastare questa accertata deleteria tendenza, e attraverso quali strumenti.

Innanzitutto le Commissioni paritetiche per le pari opportunità, più completamente e propriamente: "Commissioni provinciali paritetiche per le misure dirette a favorire pari opportunità nel lavoro e nello sviluppo professionale"; istituite con apposita Circolare ministeriale, nel 2010 a completamento degli accordi fra Amministrazione e Organizzazioni sindacali del 2009, sono istituite (per quanto concerne le Commissioni Pari opportunità) a livello solo periferico, dato su cui si tornerà in seguito, con compiti di esame e formulazione di proposte nelle materie di loro competenza. In sostanza, rivestono quindi compito di indirizzo per le politiche dell'Amministrazione in sede locale, di "consulenza" nel senso ampio del termine, di analisi e stimolo, ma è importante rilevare come le determinazioni assunte in sede di commissione diventino poi vincolanti per l'Amministrazione, che - qualora si discosti da quanto

2 a puro titolo esemplificativo, senza pretesa di esaustivi, sul tema si veda:

- PAJ Waddington, "Police (canteen) sub-culture. An appreciation" <http://bjc.oxfordjournals.org/content/39/2/287.short>

- Cara E. Rabe-Hemp, "POLICEwomen or PoliceWOMEN? Doing gender and police work", *Feminist Criminology* April 2009 vol. 4 no. 2 114-129

- Nicolien Kop, Martin Euwema & Wilmar Schaufeli, "Burnout, job stress and violent behaviour among Dutch police officers" in "Work and stress- an international journal of Work, Health & Organisations", Vol.13-issue4, 1999

- Francesco Carrer, in Garbarino-Carrer, "Lavorare in polizia: Stress e burnout", Franco Angeli 2015

deliberato dalle Commissioni, all'unanimità o a maggioranza - dovrebbe (condizionale d'obbligo) fornire alle Organizzazioni Sindacali con il requisito della "maggiore rappresentatività", motivazioni congrue sulle cause che hanno indotto a discostarsi dalle predette determinazioni.

Nei fatti, spesso e purtroppo anche per errate interpretazioni e/o misconoscenza del funzionamento da parte delle rappresentanze sindacali, o per prassi consolidata ma non sostenuta dalle norme, le riunioni di commissioni assumono una veste negoziale, ben esemplificata spesso anche dalla forma prescelta per la verbalizzazione, in cui si assiste ad un botta e risposta fra rappresentanti sindacali e dell'Amministrazione, traducendo la riunione in una sorta di question time dove il Sindacato rappresenta o solleva un problema, ed il Vicario del Questore, Presidente delle Commissioni, fornisce le risposte o svolge le funzioni di dominus, e non di primus inter pares, indirizzando la discussione o troncandola, a suo insindacabile giudizio, qualora ritenga, per esempio, poco attinenti alla materia le questioni poste. Inutile sottolineare come tale prassi sia completamente errata e stravolga la funzione stessa della Commissione, e sia pertanto da evitare assolutamente.

Altra criticità proviene, anche in questo caso purtroppo spesso dietro input sindacale, nella tendenza ad ampliare il raggio d'azione, estendendo il concetto di "pari opportunità" non già alla valorizzazione delle differenze positive di genere, ed al superamento degli ostacoli frapposti sulla strada della effettiva parità in questo ambito, ma a generiche parità di condizioni fra lavoratori/trici a prescindere dal genere e con riferimento a mansioni svolte, possibilità di carriera fra appartenenti allo stesso ufficio, eccetera, fino allo svilimento totale dello strumento, laddove si è arrivati a trattare l'accesso ai posti auto limitrofi agli uffici, in un'ottica di pari opportunità...di parcheggio, fra appartenenti alle varie articolazioni degli uffici stessi, senza alcuna attenzione al genere.

Nell'istituire le commissioni, si è fatto esplicito riferimento alle cosiddette azioni positive, cosa che di per sé dovrebbe essere sufficiente a fugare ogni dubbio circa l'effettivo tema della commissione medesima. Nulla vieta, in effetti, di estendere il concetto, ma - a parere di chi scrive - qualora si ritenga superato il problema della effettiva parità fra generi, nello sviluppo personale e professionale, cosa che non ci si sente di condividere, guardando alla società in generale ed alla Polizia in particolare, laddove anche solo numericamente, a fronte di una divisione della

popolazione sostanzialmente paritaria fra uomini e donne³, le donne in Polizia sono solo il 14% circa del totale⁴.

Non è questa la sede per entrare nel dettaglio delle ragioni che conducano a questo dato, da scelte di ordine "tradizionale" fino alle modalità di arruolamento, basti qui sottolineare per onestà intellettuale come il solo dato numerico aggregato fornisca poche risposte, anche in ordine alla discriminazione di genere.

Infine, va sottolineato come si sia deciso di delegare all'amministrazione periferica dell'Interno la composizione delle Commissioni pari opportunità, che non trovano quindi, a differenza di altri ambiti e materie, un corrispettivo nazionale. Tale asimmetria dovrebbe in effetti essere sanata dall'approvazione del D. Lgs 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), a sua volta attuativo della norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246. Si badi alle date: parliamo di provvedimenti legislativi di ormai dieci anni fa!

Tale norma prevede, all'art.48, per ogni amministrazione pubblica, territoriale e non, ed ente pubblico non economico, la redazione ed adozione di un Piano di Azione Positiva (PAP), di validità triennale, che predisponga come da nome, per una volta per nulla ambiguo, tutte le azioni tese all'effettivo superamento di ostacoli all'inserimento delle donne in ogni settore ed ambito lavorativo in cui siano sottorappresentate e nelle posizioni gerarchiche in cui sussista un divario fra generi non inferiore a due terzi (si rimanda all'analisi del dossier del Silp di Roma e Lazio, per l'impetosa rappresentazione del divario esistente nella gerarchia della Polizia di Stato, via via che si sale tale scala, fino ai livelli gestionali più elevati, ministeriali e periferici, in cui la presenza femminile si fa eterea, anche partendo dal già sotto-dimensionato dato, rispetto alla società tutta, della presenza femminile in polizia). A questa norma si affianca quella successiva dettata dalla legge 4 novembre 2010 n. 18, la quale ha disposto: *"per le pubbliche amministrazioni, l'obbligo di costituire, **senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica** (enfasi aggiunta, n.d.r.) il 'Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni' che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i Comitati per le pari opportunità ed i Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing.*

Il Comitato unico di garanzia (Cug) contribuisce all'ottimizzazione della produttività

3 93,7 uomini ogni 100 donne. Fonte: Censimento Istat 2011

4 fonte: dati Polizia di Stato 2010 e Dossier Silp Cgil Roma e Lazio, reperibile in <http://www.silpcgilroma lazio.it/Index.asp?ROOT=S&AREA=&PAGINA=56>

del lavoro pubblico nell'obiettivo di migliorare l'efficienza delle prestazioni garantendo, nel contempo, un ambiente di lavoro caratterizzato da rispetto dei principi di pari opportunità e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori.

Successivamente, con la direttiva del marzo 2011, il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione ed il ministro per le Pari opportunità hanno fornito le linee guida sulle modalità di funzionamento e sui criteri di composizione dei Comitati unici di garanzia.

Il Comitato è costituito in forma paritetica da 16 componenti effettivi e 15 supplenti scelti fra il personale dell'Amministrazione civile dell'Interno e da 16 componenti effettivi e 15 supplenti nominati dalle organizzazioni sindacali.

Esercita compiti propositivi, consultivi e di verifica nell'ambito delle competenze che la legge, i contratti collettivi e le altre disposizioni stabiliscono.”⁵

Come si nota, la Legge del 2011 estende il concetto di Pari Opportunità, ma non nel senso deleterio sopra trattato, bensì integrandolo con il concetto di contrasto a forme di mobbing e di molestie nei luoghi di lavoro. Se questa sia o meno una innovazione positiva non è compito di questo scritto analizzare. Qui preme sottolineare come in effetti, adeguandosi alle successive emanazioni normative, il Ministero dell'Interno abbia istituito centralmente i CUG, ed abbia adottato un piano per le azioni positive, di cui l'ultima versione copre il triennio 2016-2018, ed è stato adottato con Decreto dipartimentale del marzo 2016. Purtroppo, tale piano non si applica che al personale civile dell'Interno, così come non è stata formalizzata l'istituzione del CUG a livello centrale, sempre con riferimento al personale "in divisa". Il ritardo è consultabile da una rapida ricerca in rete, da cui si evince come ogni ente locale e non solo, fra cui a capo fila le università pubbliche, sia invece dotato degli strumenti previsti, ovviamente riservando ampio o meno spazio, a seconda dei casi, al personale femminile delle Polizie Locali. La Polizia di Stato, capofila con la Legge 121/81 dell'apertura delle carriere alle donne, in questo preciso momento storico, arranca all'inseguimento.

POSSIBILI STRATEGIE E SOLUZIONI

Oltre a quanto premesso circa il funzionamento delle Commissioni locali, per le quali come spesso accade la forma è anche sostanza, si dovrebbe tentare di far

⁵ <http://www.interno.gov.it/it/ministero/comitati/comitato-unico-garanzia>

adottare all'Amministrazione, per il tramite delle stesse, strumenti conoscitivi, che forniscano dati, quantitativi e qualitativi, su cui ragionare e lavorare. Alcune queste hanno in effetti adottato lo strumento del questionario anonimo, con domande "sentinella" che anche indirettamente fornissero risposte circa la percezione di problemi di discriminazione. A questo proposito vale la pena sottolineare come tale analisi di tipo qualitativo, qualora svolta tramite strumenti quali l'intervista o il questionario, specie se a risposta aperta, richiede comunque un'analisi molto accurata del dato, non per nulla da purificare, perché se anche il personale fornisse un feedback di percezione positiva quanto a (non) discriminazione di genere, non è detto che questo sia da attribuire alla effettiva assenza di criticità, piuttosto che a un bias percettivo. A titolo esemplificativo, potrebbe accadere ed in effetti è stato rilevato, che personale femminile, a cui nell'anno in cui si sia verificata un'assenza per maternità, sia stato confermato il giudizio nel rapporto informativo pari all'anno precedente, con discostamento da un andamento invece in precedenza sempre in crescita, abbia ritenuto "normale" il fatto, sebbene la norma preveda, se la presenza effettiva della dipendente non sia inferiore nell'anno ai tre mesi, che ella sia valutata per quanto fornito in termini di prestazione lavorativa, impegno, cura dei mezzi e della persona, ecc., in quei mesi di presenza, e non già attribuito un giudizio aprioristico che non tenga conto di quanto fatto, creando quanto meno i presupposti almeno per una disparità di trattamento basata *ipso facto* sul genere. Disparità che va eventualmente a sommarsi, non ad elidersi, rispetto a valutazioni - o meglio a non-valutazioni analoghe, effettuate nei confronti di colleghi maschi che si siano assentati a vario titolo dal servizio per lunghi periodi (malattia, anche professionale, congedo per formazione, eccetera): mentre a parità di mansioni svolte, il rischio professionale di incorrere in incidenti in servizio o in itinere, per esempio, sia sovrapponibile, l'evento maternità ovviamente assume di default valore zero per il poliziotto maschio.

Qualora l'Amministrazione si dimostrasse poco o affatto incline ad adottare in primis tali strumenti conoscitivi o altri di pari validità, e soprattutto in seguito ad analizzare i dati per avviare ai problemi che dovessero emergere, si potrebbe raggiungere un risultato se non analogo almeno affine, richiedendo in sede di verifica e confronto semestrale lo "stato dell'arte" per ufficio.

A puro titolo d'esempio, e senza pretesa di esaustività, si potrebbe chiedere all'Amministrazione, anche successivamente alla verifica stessa qualora le mancassero i

dati, ma senza attendere la successiva, quali misure essa abbia adottato per:

- sensibilizzare la dirigenza sulle problematiche relative alla conciliazione tempi di vita/tempi di lavoro e ragionare su altre diverse forme di conciliazione;
- sensibilizzare il personale maschile sulla condivisione nelle attività di cura rivolte a minori, anziani e disabili attraverso "Campagne interne di sensibilizzazione";
- promuovere l'utilizzo dei congedi parentali rivolti ai padri (e richiedere il relativo dato, anche percentuale e non singolarizzato, qualora si ottenessero resistenze dettate da (ipotetici) problemi di "privacy");
- analisi dell'avanzamento di carriera nell'Ufficio/i contrattuali di riferimento, con riferimento al personale femminile;
- chiedere quali misure siano state adottate o si intendano adottare per l'applicazione della Legge sul linguaggio non discriminante (a cominciare dalle diciture adottate nei "gruppi firma" in calce ai documenti, qualora la dirigente dell'ufficio sia donna);

Più proprie della sede commissionale che non in quella di verifica, o tutt'al più in fase di rinnovo degli accordi decentrati:

- favorire il reinserimento lavorativo del personale che rientra dal congedo per maternità/paternità o da assenza prolungata mantenendo i contatti durante i periodi di assenza dal lavoro: per esempio, chiedendo l'istituzione di una figura di tutor, il/la quale - a richiesta della dipendente, la tenga aggiornata su nuovi modelli lavorativi, aggiornamenti di applicativi per l'ufficio, eccetera;
- chiedere se siano state previste giornate di formazione sulle tematiche di genere, ed eventualmente in caso di risposta negativa, chiedere che vengano previste per il periodo successivo, in particolare - anche in collaborazione con Università o con l'UNAR e/o OSCAD - con riguardo alla sensibilizzazione della dirigenza circa le cause di discriminazione di cui all'art.21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea;
- prevedere orari differenziati (in deroga all'A.N.Q.) e temporanei, per particolari situazioni familiari;
- diffondere manuali e guide sui diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, ed in particolare l'assunzione di un codice etico per evitare le molestie sul luogo di lavoro.

In ultimo, altra sede in cui è possibile introdurre azioni positive e sensibilizzare alle tematiche di genere, è data dalla stesura e revisione del documento di valutazione dei rischi, sia in sede di riunione periodica ex D.L.gs.81/2008, sia in fasi analoghe,

chiedendo:

- la valutazione del rischio lavorativo secondo un approccio di genere, anche con riferimento alla diversa incidenza di malattie professionali (vedasi per esempio, il diverso influsso del lavoro notturno e a turni);
- la valutazione dello stress da lavoro correlato con approccio differenziato anche per genere, oltre che per tipologia d'impiego.

In conclusione, molti sono i problemi, la maggior parte dei quali derivanti da una subcultura di polizia ancora oggi a forte impronta maschile, cui anche il personale femminile si trova in buona misura "costretto" ad aderire per non subire ostracismo. Norme comportamentali non scritte, che una volta socializzate e interiorizzate, portano anche ad eccessi come quello verbale stigmatizzato in apertura. Ma anche molteplici sono gli strumenti e gli ambiti d'azione con cui intervenire sullo status quo, poiché l'inferiorità femminile anche e soprattutto in ambito lavorativo, lungi dal dover essere un dato ineluttabile di natura, ovvero una situazione immodificabile ed eterna, è frutto di una costruzione sociale, che per quanto pluriennale, anzi secolare, con costanza e determinazione si può e si deve cambiare, per il progresso della Polizia ed in ultima analisi del Paese e della società stessi.

APPENDICE

CHE COSA SONO LE AZIONI POSITIVE⁶

La normativa italiana e, in particolare, il "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della Legge 28 novembre 2005, n. 246" definisce le azioni positive come « misure volte alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità (...) dirette a favorire l'occupazione femminile e realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro».

Le azioni positive sono **misure temporanee speciali** che, in deroga al principio di uguaglianza formale sono mirate a rimuovere gli ostacoli alla piena ed effettiva parità di opportunità tra uomini e donne. Sono misure "**speciali**" – in quanto non generali ma specifiche e ben definite, che intervengono in un determinato contesto per eliminare ogni forma di discriminazione, sia diretta sia indiretta – e "**tempo-**

⁶ tratto dal PAP 2008 della Provincia di Torino, personalmente lo ritengo fra i più esaurienti per quanto riguarda la parte esplicativa delle finalità. Reperibile in rete all'indirizzo http://www.provincia.torino.gov.it/speciali/2008/piano_azioni_positive/dwd/linee_guida_pap.pdf

raanee” in quanto necessarie fintanto che si rileva una disparità di trattamento tra uomini e donne.

Il concetto nasce negli Stati Uniti degli anni '60, dove le affirmative actions erano programmi che, in deroga al principio di uguaglianza formale, miravano ad eliminare i comportamenti e gli effetti della discriminazione diretta, soprattutto delle minoranze etniche.

In ambito europeo, le azioni positive sono misure temporanee speciali, finalizzate ad eliminare ogni forma di discriminazione, sia diretta che indiretta, per lo più nel mercato del lavoro. Le azioni positive sono uno strumento operativo della politica europea sorto da più di venti anni per favorire l'attuazione dei principi di parità e pari opportunità tra uomini e donne sui luoghi di lavoro. La Raccomandazione del Consiglio dei Ministri della Comunità Europea del 1984 istituisce infatti le azioni positive per promuovere la partecipazione lavorativa delle donne in tutti i settori e livelli occupazionali e viene recepita dall'Italia solo negli anni Novanta, con la Legge 10 aprile 1991, n.125.

La strategia delle azioni positive, sia nel modello nord-americano che in quello europeo, si occupa di rimuovere gli ostacoli che le persone incontrano in ragione delle proprie caratteristiche familiari, etniche, linguistiche, di genere, età, ideologiche, culturali, fisiche rispetto alla fruizione dei diritti universali di cittadinanza. La rimozione di quei fattori che direttamente o indirettamente determinano situazioni di squilibrio in termini di opportunità deve avvenire attraverso l'introduzione di meccanismi che disinneschino queste dinamiche e, in qualche modo, compensino gli svantaggi e consentano concretamente l'accesso ai diritti. Non a caso, le azioni positive vengono considerate anche "discriminazioni egualitarie": tenere conto delle specificità di ognuno significa poter individuare gli eventuali gap e diversità di condizioni fra le persone e, quindi, sapere dove (e come) intervenire per valorizzare le differenze e colmare le disparità.

