

Occupazione femminile e conciliazione tempi di vita e lavoro: il Piano di azione

Chiara Bizzarro *Ricercatore Fondazione Biagi*

Michele Tiraboschi *Direttore Centro studi internazionali e comparati Marco Biagi*



Presentato il 1° dicembre 2009 dai Ministri Maurizio Sacconi e Mara Carfagna il «Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro»

Quella italiana è, indubbiamente, una delle legislazioni più avanzate sul piano del contrasto alle discriminazioni di genere e di tutela della maternità. Non solo. Il nostro ordinamento si caratterizza nel quadro comparato per l'introduzione, a partire dai primissimi anni Novanta, del concetto di azione positiva per promuovere l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne, così come per la legislazione di sostegno alla imprenditoria femminile. Là dove l'ordinamento comunitario, che pure vede tra i principi fondativi della stessa Unione Europea la parità tra uomo e donna, ha per lungo tempo considerato solo il piano della uguaglianza formale tra lavoratori e lavoratrici come passaggio necessario nel processo di regolazione della concorrenza tra le imprese nello spazio comunitario. Molto più recente è, in ambito comunitario, l'acquisita consapevolezza della necessità di introdurre azioni positive per promuovere l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne, in tutti i settori, a partire dal mondo del lavoro. Si tratta del cd. *mainstreaming* di genere: la consapevolezza che la parità effettiva non può prescindere da una considerazione trasversale della variabile di genere in tutte le politiche. Per la multidimensionalità e complessità fenomenologica dei problemi considerati sono necessarie strategie integrate di coinvolgimento attivo di tutti i soggetti interessati, a tutti i livelli. Il recente Piano di azione realizzato congiuntamente dal Ministero del lavoro e dal Ministero delle pari

opportunità⁽¹⁾, nel rilevare l'enorme scarto tra quadro di tutele formali e reali opportunità occupazionali e di carriera per le donne, sembra rispondere a questa visione nel momento in cui individua cinque azioni prioritarie e dà concretezza, per questa via, alla necessità di collocare il tema della promozione della occupazione femminile - della inclusione attiva delle donne nel mercato del lavoro e della conciliazione tra tempi di lavoro e di non lavoro - all'interno di una strategia integrata tra politiche del lavoro in senso stretto e politiche di welfare e sostegno alla famiglia.

Raccogliendo gli orientamenti della giurisprudenza, in primo luogo costituzionale⁽²⁾ ma anche delle Corti di legittimità e di merito⁽³⁾, e della prassi amministrativa⁽⁴⁾, e valorizzando l'approccio della legislazione a partire dalla legge n. 53/2000, il documento in esame costituisce altresì un passaggio significativo nel processo di superamento di una visione di tutela legata esclusivamente alla maternità per accordare rilevanza alla condivisione della genitorialità e al complesso dei legami famigliari, da un lato, ma anche, dall'altro, al riconosciuto ruolo centrale della donna nelle attività di cura, non solo dei minori, ma anche dei congiunti portatori di handicap o gravemente ammalati e degli anziani

10 milioni di euro per favorire i nidi familiari

bisognosi di assistenza.

Non solo. Proprio nel momento in cui il documento in esame valorizza la dimensione sociale della tematica relativa alla promozione dell'occupazione femminile pare idoneo a incidere sul versante delle discriminazioni di genere in senso stretto, segnatamente quelle legate alla gravidanza e maternità della lavoratrice. In questa prospettiva sono previste linee di azione che si traducono in incentivi a soste-

(1) Cfr. www.lavoro.gov.it.

(2) Cfr. a titolo esemplificativo il riconoscimento del ruolo proprio della famiglia nella giurisprudenza costituzionale relativa al congedo straordinario per assistere il congiunto portatore di handicap ex art. 42, Dlgs n. 151/2001, cd. Tu maternità, e da ultimo Corte Cost. 30 gennaio 2009, n. 19 in *Guida al Lavoro* n. 9/2009, pag. 24.

(3) Cfr. da ultimo la recentissima sentenza del Tribunale di Firenze dello scorso 16 novembre 2009 (in *Boll. Adapt* 30 novembre 2009, n. 36, www.adapt.it, di prossima pubblicazione in *Guida al Lavoro*) in tema di durata del congedo di paternità equiparato a quello di maternità.

(4) Cfr. da ultimo la lettera circolare Min. lav. 19 novembre 2009 (in *Guida al Lavoro* n. 46/2009, pag. 27) che interviene, correggendo un orientamento dell'Inps, sui presupposti di spettanza dei cd. congedi di allattamento per i padri lavoratori ove le madri svolgano attività di lavoro casalingo.

gno alle imprese che si attivino per progetti concreti di conciliazione, come pure sono valorizzate forme alternative di organizzazione del lavoro maggiormente compatibili con le peculiarità dell'occupazione femminile, segnatamente il lavoro a tempo parziale e il telelavoro. Infine, da questa prospettiva, è chiaro che strumenti di sostegno alla maternità, come ai compiti di assistenza e cura, si traducono comunque in un vantaggio indiretto per le imprese per valorizzare l'apporto delle lavoratrici con maggiori e migliori strumenti per contemperare esigenze di realizzazione professionale e istanze di tutela della propria famiglia.

Va segnalato che rispetto alle misure destinate negli ultimi anni a favorire l'occupazione femminile, segnatamente la promozione delle forme di lavoro a orario ridotto, modulato e flessibile attraverso incentivi di carattere normativo, le iniziative annunciate con il piano d'azione in esame sono sostenute, tra l'altro, da un fondo di 40 milioni di euro, il Fondo per i diritti e le pari opportunità istituito presso il Dipartimento Pari opportunità, che potrà sostenere le misure di politica attiva di seguito specificate.

*Incentivi
per accordi,
anche individuali,
di conciliazione*

Le caratteristiche dell'occupazione femminile in Italia: progressi e persistenti criticità

Il *Piano Italia 2020 - Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro* muove dalla descrizione del fenomeno su cui i Ministri intendono intervenire. L'apparato di dati, aggiornati al periodo 2008-2009 e proiettati sul 2010 in considerazione degli effetti della crisi in atto, segnala una ricostruzione dell'occupazione femminile in Italia che, a fronte di un trend positivo di crescita, si colloca tuttavia ancora molto lontano dai parametri europei e dal benchmark di Lisbona.

Rispetto alla Unione Europea a 27, l'Italia registra un tasso di occupazione femminile più basso di circa 12 punti percentuali e distante di quasi 14 punti percentuali dagli obiettivi fissati a Lisbona per il 2010. Nel complesso il divario occupazionale tra i generi è assai più marcato in Italia rispetto agli altri Paesi europei. Il tasso di occupazione maschile è, infatti, di 22 punti percentuali superiore rispetto a quello femminile (dato al II trimestre 2009).

Il trend positivo trova riscontro nei benefici derivanti dall'immigrazione di lavoratrici extracomunitarie, prevalentemente nel settore dell'assistenza e della cura, la quale ha anche avuto un effetto di trascinamento per la manodopera femminile italiana e con elevati livelli di istruzione e anche nell'effetto positivo delle recenti riforme del mer-

cato del lavoro. Nonostante l'Italia sia ancora distante dalla media europea, si segnala un decisivo incremento del lavoro a tempo parziale, come elemento caratterizzante l'occupazione femminile. L'analisi condotta sui dati mostra, peraltro, che i profili persistenti di criticità possono essere ricondotti in larga misura a situazioni ben identificabili, come premessa per azioni di sistema. In primo luogo, il persistente divario tra Nord e Sud del Paese per quanto riguarda i livelli dell'occupazione femminile, inevitabilmente legati al quadro del lavoro sommerso e irregolare e alle opportunità offerte dal tessuto produttivo di riferimento. Rilevano poi, nell'analisi ministeriale, il gap occupazionale delle donne under 25 e over 55, legata ai temi della transizione scuola-lavoro, delle peculiarità italiane nella età di accesso alla pensione delle donne, alle esigenze di cura degli anziani nelle famiglie e la differente situazione occupazionale delle donne single/sposate senza figli rispetto alle donne con figli, evidentemente legate alla maternità.

Vero è, in ogni caso, che negli ultimi anni la quota di occupazione femminile è cresciuta maggiormente rispetto a quella maschile; così come è vero che è la popolazione maschile ad aver sin qui subito gli effetti della crisi economica in atto, come dimostrano inequivocabilmente i dati richiamati nel Piano di azione in materia di cassa integrazione ed esuberi. Nel 2008 l'occupazione maschile è rimasta stabile mentre quella femminile è cresciuta di 1,8 punti percentuali a conferma che le principali misure di sostegno dell'occupazione delle donne non sono quelle specifiche e settoriali, quanto quelle generali volte a sostenere la crescita e il rilancio dell'economia.

Le linee di azione del «Piano Italia 2020»

A fronte del quadro empirico sopra richiamato, i Ministri individuano cinque linee di azione.

La prima riguarda il potenziamento dei servizi di assistenza per la prima infanzia e la sperimentazione dei buoni lavoro per la strutturazione dei servizi privati di cura e assistenza alla persona. Il documento rileva che il settore dei servizi di cura e assistenza, a partire dalla prima infanzia, in cui l'intervento pubblico è di competenza regionale, si caratterizza per un elevato tasso di deregolazione e un elevato tasso di informalità e lavoro nero.

Al riguardo, l'impegno del Governo si sviluppa nell'incentivazione alla cooperazione e al terzo settore. Inoltre è valorizzato uno strumento introdotto dalla Riforma Biagi, il lavoro occasionale accessorio, da utilizzare per l'avvio, in collaborazione con cooperative sociali e di servizio e associazioni no-profit, di nidi familiari con non più di cinque-sei bambini assistiti da personale che ope-

ra presso il proprio domicilio o in altro ambiente adeguato a offrire cure familiari.

Su questo versante, il Piano di azione prevede l'avviamento di sperimentazioni a livello locale in cui canalizzare risorse pubbliche e private in una logica di co-finanziamento, anche di fonte comunitaria, e sostenute da corsi di formazione e riqualificazione professionale da avviare a fronte della collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Nella direzione di sperimentare nuovi modelli di servizi di assistenza all'infanzia e i buoni lavoro della legge Biagi, come alla incentivazione del telelavoro e degli interventi di sostegno al rientro dal congedo di maternità, sono destinati 40 milioni di euro del Fondo per i diritti e le pari opportunità, istituito presso il Dipartimento Pari opportunità della Presidenza del Consiglio.

La seconda linea di intervento è relativa alla revisione dei criteri e delle modalità per la concessione dei contributi di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53, relativo alle disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione, per il coordinamento dei tempi della città. Come è noto la disposizione è stata recentemente modificata dall'art. 38 della legge 18 giugno 2009, n. 69 con l'obiettivo di rilanciare lo strumento e promuovere progetti sperimentali che attuino, con maggiore efficacia ed effettivamente, misure dirette a sostenere i soggetti con responsabilità genitoriali o familiari. Il documento in esame precisa le tipologie di azioni positive che potranno essere oggetto di finanziamento e i soggetti destinatari, incluse libere professioniste, lavoratrici autonome, imprenditrici. Elemento di rilevante novità è rappresentato dal fatto che l'accordo di progettazione della specifica azione ammessa al finanziamento potrà essere non solo di natura sindacale e collettiva ma anche, almeno nelle imprese di minori dimensioni, individuale, tra lavoratrice e datore di lavoro.

La terza linea di intervento riguarda la promozione di nuove relazioni industriali per il rilancio del lavoro a tempo parziale e degli altri contratti a orario ridotto, modulato e flessibile. Le misure del piano per l'occupazione femminile partono da un'azione di monitoraggio in merito al concreto utilizzo dei contratti di lavoro a tempo parziale, intermittente e ripartito, e al contributo della contrattazione collettiva di settore e di secondo livello, affidata alla consigliera nazionale di parità, come strumento fondamentale da mettere a disposi-

zione della nuova contrattazione collettiva decentrata. Inoltre, la stessa contrattazione collettiva di secondo livello può mettere a profitto in questo ambito le misure fiscali di detassazione delle somme erogate per i premi di produttività (operative per tutto il 2009) e che possono ricomprendere, secondo quanto chiarito dalla prassi amministrativa⁽⁵⁾ tutti i premi, concordati a livello individuale o collettivo, comunque legati a risultati di efficienza organizzativa, tra cui rientrano anche le misure di conciliazione, la modulazione degli orari e dei tempi di lavoro. Il Governo si impegna a rilanciare, attraverso la convocazione di un tavolo con le parti sociali, una nuova stagione di accordi e intese di secondo livello che accolgano la prospettiva di genere e di parità nella regolazione degli orari e dei tempi di lavoro.

La quarta misura riguarda la possibilità per il lavoro femminile di trarre vantaggio dalle opportunità occupazionali aperte a fronte dei cambiamenti in atto nel settore delle energie rinnovabili e dalla transizione, promossa a livello internazionale, a una economia sostenibile. Si profilano, infatti, nuove figure professionali di tipo trasversale che potranno interessare anche settori, come edilizia, trasporti e agricoltura, tradizionalmente, a vocazione maschile.

Su questo versante le azioni individuate dai Ministri riguardano essenzialmente la formazione e i percorsi di riqualificazione professionale, l'incentivo

al dialogo sociale nei nuovi settori per attuare misure di conciliazione, l'individuazione e progettazione di nuove figure professionali, in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca.

Infine il Governo si impegna a riportare a Bruxelles il dossier «Contratti

di inserimento al lavoro» per le donne del Mezzogiorno a fronte del nuovo regolamento europeo in materia di aiuti all'occupazione che ha escluso forme di incentivazione di tipo geografico consentendole unicamente a livello settoriale. L'applicazione del nuovo regolamento esclude quindi, allo stato, la legittimità degli incentivi di carattere economico, come quelli previsti in caso di ricorso al contratto di inserimento, in settori come il tessile, il commercio, il turismo e la ristorazione, la sanità e assistenza sociale, indipendentemente dalle peculiarità geografiche dell'occupazione, penalizzando così le lavoratrici del

Regolazione degli orari e dei tempi di lavoro

(5) Cfr. circolare congiunta dell'Agenzia delle Entrate, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali 11 luglio 2008, n. 49 (in *Guida al Lavoro* n. 30/2008, pag. 42) e risposta ad interpellato 20 marzo 2009, n. 25 (in *Guida al Lavoro* n. 14/2009, pag. 88).

Mezzogiorno nei settori economici tradizionalmente a vocazione femminile.

Riflessioni conclusive

Il Piano Italia 2020 è ambizioso. Le linee individuate sono concrete e i fondi messi a disposizione costituiscono la premessa perché tali azioni possano essere effettive. Il Piano si colloca indubbiamente in un percorso lungo e irto di ostacoli come dimostrano le precedenti esperienze dello stesso segno, seppure di minore portata, quale la messa a regime dell'articolo 9 della citata legge n. 53/2000, oggi riformato e ricondotto all'interno del quadro complessivo delle misure sopra esaminate. Come segnalato in apertura, l'elemento innovativo del documento analizzato è dato, al di là di misure pur in sé significative, dalla metodologia di azione che attua e intende promuovere.

Alla integrazione di sistema tra politiche del lavoro e di welfare deve corrispondere il superamento di un pregiudizio che vede nei temi della conciliazione essenzialmente un vincolo per le imprese e anche, per certi versi, un onere per gli stessi lavoratori. Anche la conciliazione, ove siano introdotti a tutti i livelli strumenti concreti di sostegno, può essere una opportunità per valorizzare le risorse in azienda, favorire l'apporto di lavoratrici e lavo-

ratori, sperimentare modelli organizzativi che favoriscano il benessere sui luoghi di lavoro, per tutta la popolazione lavorativa e indipendentemente, da questo punto di vista, dalla variabile di genere.

Il piano che apparentemente accorda prevalenza alle misure di welfare, infatti, può spiegare un effetto indiretto di trascinamento per le imprese incentivandole a valorizzare modelli organizzativi che consentano ai lavoratori di dar seguito a esigenze fondamentali di sviluppo della persona. Come sopra rilevato, tali misure costituiscono la premessa per contrastare, attraverso la prevenzione, il fenomeno delle discriminazioni sul lavoro. Si tratta di misure strutturali che, accanto alla ragione di politica sociale, possono determinare un beneficio per le imprese che, adeguatamente sostenute dalle parti sociali e, segnatamente, dalla contrattazione di secondo livello, siano disposte a scommettere su queste opportunità. Il benessere sul luogo di lavoro è indispensabile per una reale valorizzazione del capitale umano e dell'apporto di tutte le risorse che lavorano nell'impresa; l'adozione di modelli di organizzazione del lavoro razionali e trasparenti sono premesse imprescindibili per affrontare in chiave di competitività i temi della economia terziarizzata e globale.