

## Uscire dall'emergenza: la dimensione economico-lavorativa della disuguaglianza di genere tra problemi e prospettive

Giulia Bettin, Laura Trucchia\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le donne e il mercato del lavoro italiano. – 3. Le logiche degli interventi normativi in tema di lavoro femminile e disuguaglianza di genere. – 4. Fattori socio-culturali che contribuiscono alla disparità: segregazione occupazionale e lavoro di cura. – 5. Gli ostacoli da rimuovere come sfide non soltanto normative: gli stereotipi sociali e culturali. – 6. L'impatto della pandemia sulle disuguaglianze di genere. – 7. Le proposte in campo. – 8. Conclusioni: verso una strategia della parità.

### 1. *Premessa*

La disuguaglianza di genere continua ad essere un tema di primo piano a livello internazionale. L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile<sup>1</sup>, sottoscritta nel 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, contiene 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*), che si pongono in continuità con i precedenti obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*) sottoscritti nel 2000<sup>2</sup>. Il quinto obiettivo dell'Agenda 2030 riguarda la parità: raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e ragazze. Le disuguaglianze di genere investono diversi ambiti: sanità, istruzione, mondo del lavoro e partecipazione politico-istituzionale. Se grossi passi in avanti sono stati fatti a livello mondiale almeno dal pun-

---

\* Sebbene il lavoro sia frutto di riflessioni comuni, a Giulia Bettin sono attribuibili i paragrafi 1-2-4-6 e a Laura Trucchia sono attribuibili i paragrafi 3-5-7-8.

<sup>1</sup> Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU 70/1 del 25 settembre 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, in [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E).

<sup>2</sup> Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU 55/2 del 8 settembre 2000 *United Nations Millennium Declaration*, in <https://undocs.org/A/RES/55/2>.

to di vista del diritto all'istruzione primaria, permangono grosse disparità nell'accesso ai gradi di istruzione superiore, alle cure mediche, ad un lavoro dignitoso ed equamente retribuito, così come nella rappresentanza nei processi decisionali, politici ed economici.

La Strategia Europa2020, finalizzata alla promozione di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva in tutti i paesi dell'Unione Europea, prevede esplicitamente, nell'ambito degli orientamenti integrati Europa 2020, che debba «essere aumentata la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e deve essere garantita la parità di genere, compresa la parità di retribuzione. Dovrebbe essere promossa la conciliazione tra vita professionale e familiare, in particolare l'accesso a costi ragionevoli all'istruzione di qualità per la prima infanzia, ai servizi di assistenza e all'assistenza a lungo termine»<sup>3</sup>.

Il *World Economic Forum* da oltre un decennio cerca di misurare le disuguaglianze di genere attraverso un indicatore sintetico, il *Global Gender Gap Index*. L'ultima edizione del rapporto, pubblicata a inizio 2021, ha mostrato come sarà necessario più di un secolo su scala globale per arrivare alla piena parità di genere. Focalizzandosi esclusivamente sulla sfera della partecipazione economica, l'attesa si allunga a 268 anni.

L'Italia si trova al 63esimo posto della graduatoria a livello mondiale: i buoni risultati per quanto concerne l'accesso all'istruzione e alle prestazioni sanitarie sono controbilanciati, in negativo, da una partecipazione all'economia e alla vita politico-istituzionale ancora troppo limitate. Sulla sfera economica, in particolare, si sta perdendo terreno nel confronto internazionale, benché i dati dimostrino progressi enormi rispetto alla situazione del mercato del lavoro nazionale di 50 anni fa.

Analogamente, il *Gender Equality Index* costruito per monitorare i progressi in tema di parità di genere nei paesi dell'Unione Europea mostra come l'Italia si trovi al 14esimo posto della graduatoria europea per il 2020, con un valore (63.5 punti su 100) ancora inferiore rispetto alla media europea (67.9 su 100). In termini comparativi, l'Italia è il paese europeo che dal 2010 in poi ha mostrato i progressi più rapidi, sebbene questi non siano omogenei tra le diverse aree prese in considerazione, come dimostra l'ultimo posto in graduatoria per quanto concerne il lavoro.

L'obiettivo di questo articolo è dunque approfondire la dimensione economico-lavorativa delle disuguaglianze di genere in Italia, analizzandone l'entità e le possibili cause, anche alla luce della recente emergenza legata alla pande-

---

<sup>3</sup> Decisione (UE) 2015/1848 del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2015 ([http://publications.europa.eu/resource/cellar/f8ee454a-730a-11e5-9317-01aa-75ed71a1.0012.03/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/f8ee454a-730a-11e5-9317-01aa-75ed71a1.0012.03/DOC_1)).

mia Covid-19, e offrendo al contempo una valutazione sugli interventi normativi posti in essere a riguardo.

## 2. *Le donne e il mercato del lavoro italiano*

Il divario di genere nella sfera lavorativa può essere osservato e quantificato tenendo conto di tre dimensioni principali: partecipazione al mercato del lavoro, retribuzione e progressione nella carriera. Si tratta di dimensioni fortemente interrelate tra loro, che discendono da cause comuni rintracciabili nello sbilanciamento del carico di lavoro domestico e di cura, che grava quasi interamente sulle donne, nella maggiore discontinuità della carriera lavorativa femminile, principalmente dovuta alla maternità, e nella “segregazione” educativa e occupazionale, che vede le donne quasi assenti in molti settori dinamici e ad elevata occupabilità.

Per quanto riguarda la partecipazione, il tasso di occupazione femminile in Italia risulta ancora significativamente inferiore rispetto a quello maschile. A inizio 2020 il divario era pari a circa 18 punti percentuali, quasi il doppio di quello osservato a livello europeo, poco al di sopra dei 10 punti percentuali. L'Italia si trova infatti agli ultimi posti in Europa per quanto riguarda la partecipazione femminile, scontando peraltro difficoltà strutturali del mercato del lavoro che fanno registrare nel nostro Paese anche uno dei tassi di occupazione complessiva (maschi e femmine) più bassi dell'intera Unione<sup>4</sup>.

I progressi registrati nel nostro Paese negli ultimi 40 anni sono tuttavia evidenti: nel 1980 lavorava appena una donna su tre, a inizio 2020 una su due. Il trend positivo dell'occupazione femminile non ha risentito in misura significativa della Grande Recessione degli anni Duemila, i cui effetti si sono concentrati prevalentemente in settori a prevalenza maschile, come il manifatturiero e l'edilizia. Discorso diverso vale, come vedremo, per la crisi attuale, legata all'emergenza Covid-19, che sta interessando maggiormente quei settori dei servizi come il commercio, il turismo, la ristorazione, dove la quota di occupati donne sul totale risulta più elevata.

I dati a livello nazionale celano tuttavia un divario Nord-Sud diventato ormai strutturale: nel Mezzogiorno, il tasso di occupazione complessivo si fermava al 48% nel 2019, mentre quello femminile era di poco superiore al 35%. La scarsa dinamicità del tessuto imprenditoriale esistente, unita ad un ampio ricorso al lavoro informale fanno sì che per le donne che vivono nelle regioni del Sud

---

<sup>4</sup> Nel 2019, la percentuale di occupati sulla fascia 20-64 anni in Italia era pari al 63 per cento, contro una media del 73 per cento per l'Unione a 28 paesi. Cfr. dati Eurostat all'indirizzo [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/t2020\\_10&lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/t2020_10&lang=en).

la partecipazione alla vita lavorativa continui a risultare particolarmente ostica, e l'unica strada percorribile diventi, in molti casi, l'emigrazione verso le zone maggiormente produttive del Centro e del Nord, oppure verso l'estero.

La partecipazione femminile al mercato del lavoro italiano si concentra nel settore pubblico: tra i dipendenti pubblici, la quota maschile è pari a poco più del 40%, rappresentando invece quasi il 60% dei lavoratori dipendenti del settore privato<sup>5</sup>.

Il divario salariale tra uomini e donne viene solitamente valutato sia in termini di retribuzione oraria lorda, sia in termini di salario annuale. Se il primo risulta abbastanza contenuto in Italia, il secondo è decisamente elevato, superiore alla media dell'Unione Europea. Le donne italiane infatti guadagnano in media il 5,3%<sup>6</sup> in meno degli uomini su base oraria, mentre il divario retributivo di genere nel salario annuale medio sale al 43,7%.

L'apparente discrepanza tra i due dati è in realtà riconducibile a diversi fattori che caratterizzano l'occupazione femminile. Innanzitutto, va considerata l'elevata incidenza, tra le lavoratrici, del part-time e del tempo determinato, e quindi in generale una situazione di maggiore precarietà dell'impiego. Oltre un terzo delle donne lavora con un contratto part-time in Italia, mentre tra gli uomini l'incidenza è inferiore al 10%<sup>7</sup>. Il ricorso al part-time è aumentato nell'ultimo decennio da parte di tutti i lavoratori, senza che si riducesse l'ampio divario di genere esistente, stabilmente superiore ai 20 punti percentuali. Esso risulta una peculiarità femminile anche per quanto riguarda l'ambito specifico del pubblico impiego, in cui le donne rappresentano oltre l'80% dei dipendenti che ricorrono alle varie forme di part-time, orizzontale, verticale e misto<sup>8</sup>. Per quanto riguarda il carattere dell'occupazione, il peso dei contratti a tempo determinato sul totale dell'occupazione dipendente tende a essere strutturalmente superiore tra le donne, anche se la differenza rispetto agli uomini è andata assottigliandosi sempre di più negli ultimi anni fino a scendere al di sotto di un punto percentuale (17,3% tra le donne e 16,7% tra gli uomini, nel 2019)<sup>9</sup>.

Entrambi i fattori sono condizionati dalle necessità di conciliare i tempi di lavoro e di cura della famiglia, su cui torneremo nel dettaglio in seguito, e dalla frammentazione delle carriere lavorative delle donne, soggette a discontinuità più o meno lunghe – se non interruzioni definitive – in corrispondenza della mater-

---

<sup>5</sup> Cfr. dati INPS relativi all'ultimo anno disponibile (2018) dell'Osservatorio sui Lavoratori pubblici e dell'Osservatorio sui lavoratori dipendenti.

<sup>6</sup> Cfr. dati EIGE per il 2016 disponibili all'indirizzo <https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/data-talks/what-lies-behind>.

<sup>7</sup> Cfr. banca dati Istat resa disponibile dall'Istat all'indirizzo [www.dat.istat.it](http://www.dat.istat.it).

<sup>8</sup> Cfr. dati INPS dell'Osservatorio sui Lavoratori pubblici, cit.

<sup>9</sup> Cfr. banca dati Istat, cit.

nità. La letteratura economica a livello internazionale ha da tempo messo in luce come i divari tra uomini e donne nel mercato del lavoro siano direttamente legati alle “penalità” conseguenti alla nascita di un figlio, che interessano prevalentemente le carriere femminili e si confermano un fenomeno pervasivo, benché eterogeneo, in tutte le economie avanzate. Fino alla nascita del primo figlio, le traiettorie dei guadagni di uomini e donne risultano simili, ma subito dopo la prima maternità i guadagni delle donne calano sensibilmente, mentre in generale non si registra alcun impatto sui guadagni degli uomini. Laddove una piccola contrazione vi sia, essa è associata, come nel caso della Svezia<sup>10</sup>, a politiche di *welfare* più generose in termini di congedi di paternità o comunque orientate a incentivare i padri a trascorrere maggior tempo con i figli nei primi mesi di vita. Anche nei Paesi notoriamente più all'avanguardia sul fronte delle politiche per la famiglia e dell'uguaglianza di genere, come appunto la Svezia e la Danimarca, si osserva tuttavia una penalizzazione sostanziale per le madri lavoratrici, persistente nel tempo e pari a circa il 20-25% della retribuzione pre-maternità anche a dieci anni di distanza dalla nascita del primo figlio. Tale penalità di lungo periodo è ancora maggiore in altri Paesi: 31% nel Regno Unito, 44% negli Stati Uniti, 51% in Austria e 61% in Germania.

Il cosiddetto *motherhood gap* in realtà non può essere ricondotto semplicemente al divario salariale di genere, perché è osservabile anche tra donne con figli e donne senza figli. In Italia, un recente studio<sup>11</sup> ha mostrato come le traiettorie salariali di donne con e senza figli siano pressoché identiche fino alla gravidanza, ma inizino a divergere subito dopo. Se prima della maternità la differenza salariale tra la futura madre e una donna senza figli era nulla, tale differenza quindici anni più tardi ammonta al 53% della retribuzione media pre-maternità.

I fattori che la determinano, nel caso italiano, sono riconducibili al minor numero di settimane retribuite, alla maggior incidenza del part-time tra le lavoratrici madri e alla riduzione del salario settimanale in termini di lavoro equivalente a tempo pieno (*full-time equivalent*). In generale, l'evidenza raccolta conferma che le donne, in seguito alla nascita di uno o più figli, tendono a sperimentare una sorta di deprezzamento del proprio capitale umano, dovuto ai periodi di interruzione obbligatoria dell'attività lavorativa, che spesso vengono allungati attraverso l'utilizzo di ulteriori congedi facoltativi, soprattutto qualora non vi sia un'offerta sufficiente, e accessibile, di servizi di supporto alla genitorialità. Tale discontinuità limita la capacità di accumulare esperienza e in molti casi risulta penalizzante nelle progressioni di carriera verso posizioni caratterizzate da maggiori responsa-

---

<sup>10</sup> H.J. Kleven, C. Landais, J. Posch, A. Steinhauer e J. Zweimüller, *Child Penalties Across Countries: Evidence and Explanations*, in *American Economic Association: Papers and Proceedings*, 2019, 122 ss.

<sup>11</sup> A. Casarico e S. Lattanzio, *Quanto mi costi: l'effetto maternità sulle donne*, in *lavoce.info*, 2020.

bilità. Spesso sono le donne stesse a preferire, al rientro dalla maternità, il passaggio a contratti part-time, o comunque a incarichi di minore responsabilità, che permettono una migliore conciliazione con le esigenze familiari, ma sono allo stesso tempo associati a una retribuzione inferiore<sup>12</sup>.

La penalizzazione sul lavoro legata alla presenza di figli si manifesta già negli anni immediatamente successivi all'ingresso sul mercato del lavoro dei laureati italiani: a cinque anni di distanza dalla laurea, tra coloro che hanno figli il tasso di occupazione risulta pari all'89,7% per gli uomini, rispetto al 62,4% per le donne<sup>13</sup>. Le laureate con figli risultano penalizzate anche rispetto alle laureate senza figli, che a cinque anni dal conseguimento del titolo hanno un tasso di occupazione pari all'83,7%. Tra i laureati con figli si allarga anche il differenziale retributivo di genere, che è pari al 26,8% a favore degli uomini, contro il 16,9% calcolato sulla popolazione complessiva (con e senza figli).

Consideriamo a questo punto la terza dimensione del divario di genere menzionata all'inizio: quella riguardante le progressioni di carriera. Le posizioni lavorative di gestione e supervisione sono ricoperte in larga maggioranza da uomini, i quali ricevono più promozioni rispetto alle donne e di conseguenza vengono anche pagati di più. Mediamente a livello europeo la presenza femminile nelle posizioni apicali è scarsa: nel 2019 le donne rappresentano il 18% dei dirigenti, il 28% dei consiglieri di amministrazione e il 37% dei *managers*<sup>14</sup>. In Italia la quota di dirigenti e *managers* risulta inferiore (28 e 12%, rispettivamente), mentre per quanto riguarda i consigli di amministrazione la situazione appare più rosea rispetto alla media UE, con una presenza femminile pari al 36%. Questo grazie all'introduzione, nel 2011, di quote di rappresentanza di genere per i consigli di amministrazione e i collegi sindacali delle società quotate in Borsa e delle società a controllo pubblico, attraverso la l. n. 120 del 12 luglio 2011 Golfo-Mosca e il d.P.R. n. 251 del 30 novembre 2012. Al primo rinnovo degli organi sociali, successivo all'entrata in vigore della legge, si prescrive che venga inserito almeno un quinto dei membri del genere meno rappresentato. Al secondo e al terzo rinnovo la quota sale a un terzo. L'effetto di questo provvedimento si è concretizzato, secondo la Commissione Europea<sup>15</sup>, in una crescita delle donne nelle aziende quotate italiane pari a 32 punti percentuali tra il 2010 e il 2018, una per-

<sup>12</sup> D. Grimshaw e J. Rubery, *The motherhood pay gap*, Working Paper n.1/2015, International Labour Office, Ginevra.

<sup>13</sup> Almalaurea, 8 marzo. *Differenze di genere su occupazione e retribuzioni*, Almalaurea, Bologna, 2020.

<sup>14</sup> Eurostat, *Only 1 manager out of 3 in the EU is a woman*, Newsrelease n. 40/2020, Eurostat Press Office.

<sup>15</sup> Eurostat, *2019 Report on equality between women and men in the EU*, Unione Europea, Lussemburgo, 2019, 29 ss.

formance particolarmente positiva in Europa insieme a quella della Francia, che ha varato un provvedimento analogo<sup>16</sup> sempre nel 2011.

L'applicazione delle leggi sulle quote di genere ha dunque permesso un balzo in avanti nella presenza di donne nei consigli di amministrazione delle società quotate e controllate; in assenza di tali norme, la quota femminile sarebbe cresciuta più lentamente, come si osserva negli altri paesi europei che non si sono mossi in tale direzione. Un'analisi più approfondita indica tuttavia che l'applicazione puntuale delle nuove norme non ha ancora promosso cambiamenti profondi all'interno del sistema economico italiano. Poche società quotate sono infatti andate oltre le disposizioni normative, superando la soglia minima prescritta dalla legge in appena il 15% dei casi per quanto riguarda il Consiglio di Amministrazione e nel 26% dei casi per quanto riguarda il Collegio Sindacale<sup>17</sup>. Inoltre, non sembra emergere, almeno per il momento, un più vasto effetto a cascata della normativa all'interno delle imprese: l'introduzione delle "quote rosa" negli organi collegiali non ha prodotto un incremento significativo nella presenza femminile nelle posizioni apicali o tra le occupazioni a più elevato reddito. Le posizioni di maggiore rilievo all'interno dei consigli di amministrazione, quali Amministratore Delegato o Presidente, sono raramente occupate da donne, come già sottolineato in precedenza. Guardando alle 100 maggiori società quotate italiane per capitalizzazione di mercato, sebbene le donne rappresentino ormai più di un terzo dei componenti degli organi di governo ricoprono circa un decimo delle cariche di Presidente e poco più di un decimo delle cariche esecutive; le Amministratrici delegate infine sono appena l'8,5%<sup>18</sup>. Anche tra le società italiane che non sono oggetto di norme specifiche sulla parità di genere emerge negli ultimi anni un trend positivo, sebbene molto più lento, che riflette principalmente un ricambio generazionale nella direzione di una maggiore presenza femminile tra gli amministratori più giovani.

L'importanza della presenza femminile nelle posizioni apicali, a prescindere da considerazioni relative all'equità nell'accesso alle progressioni di carriera, è essenziale per colmare lacune nei processi decisionali, che spesso non considerano problematiche specifiche dell'occupazione femminile, anche per la mancanza di dati di genere a disposizione<sup>19</sup>. Gli esempi riportati nella vasta letteratura esistente sulla disparità di genere e la valorizzazione delle donne sul lavoro vanno dalla necessità, apparentemente banale, di prevedere parcheggi appositi per le dipen-

---

<sup>16</sup> Loi n° 2011-103, 27 janvier 2011, *Représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle*, in [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023487662&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023487662&categorieLien=id).

<sup>17</sup> Cerved, *Le donne ai vertici delle imprese*, Rapporto 2020.

<sup>18</sup> MEF, *Il bilancio di genere. Conto del bilancio dello Stato 2019, 2020*, 166 ss.

<sup>19</sup> C. Criado Perez, *Invisibili*, Einaudi, Torino, 2020.

denti in gravidanza<sup>20</sup>, non considerata fino a quando una dirigente donna non si trova a vivere l'esperienza in prima persona, a questioni più serie legate agli standard di sicurezza sul lavoro, basati su parametri o su risultati di indagini che perlopiù fanno riferimento a una popolazione esclusivamente maschile. Le conseguenze in questo caso possono essere un maggiore rischio, per le donne, di infortuni sul lavoro, qualora si trovino a utilizzare attrezzature o ad indossare indumenti protettivi tarati sulla corporatura maschile, o di sviluppare malattie anche gravi legate all'esposizione a specifiche sostanze i cui limiti massimi prescritti dalla legge sono definiti ancora una volta senza tenere in considerazione le differenze esistenti tra uomini e donne<sup>21</sup>.

La segregazione verticale non è un fenomeno limitato al settore privato, ma si estende trasversalmente anche al pubblico impiego. Nel mondo accademico, essa viene misurata per mezzo di un indicatore, adottato anche a livello europeo, che quantifica l'effetto "soffitto di cristallo" rapportando l'incidenza del personale femminile nel personale accademico complessivo all'incidenza delle donne tra i professori ordinari<sup>22</sup>. Nonostante un trend decrescente negli ultimi anni, il valore dell'indice per il 2018 pari a 1,53 indica concretamente la sottorappresentanza delle donne nelle posizioni apicali della carriera universitaria, in linea con quanto registrato anche a livello europeo (1,68 nel 2016 per l'UE-28). Le donne nell'accademia italiana rappresentano infatti meno del 39% dei professori associati e solo il 24% dei professori ordinari<sup>23</sup>.

### 3. *Le logiche degli interventi normativi in tema di lavoro femminile e disuguaglianza di genere*

A fronte della situazione che emerge dall'analisi dei dati relativi alle diverse dimensioni della disuguaglianza di genere nel mondo del lavoro, sembra importante valutare quanto e come gli interventi normativi in tema di lavoro femminile abbiano influito sulla sua evoluzione.

<sup>20</sup> S. Sandberg, *Facciamoci avanti. Le donne, il lavoro e la voglia di riuscire*, Milano, 2013.

<sup>21</sup> C. Criado Perez, *op. cit.*, 162 ss.

<sup>22</sup> Il *Glass Ceiling Index* rapporta la quota di donne sul personale accademico totale (esclusi i titolari di assegni di ricerca) alla quota di donne sui professori ordinari. Un valore dell'indicatori pari a uno identifica una situazione di perfetto equilibrio. Valori superiori a uno indicano invece la presenza di un effetto "soffitto di cristallo", che si traduce in difficoltà via via crescenti per ricoprire la posizione di professore ordinario al crescere del valore stesso.

<sup>23</sup> MEF, Il bilancio di genere. Conto del bilancio dello Stato 2019, 2020, 244 ss.



L'approccio tradizionale distingue a questo proposito vari periodi, ognuno caratterizzato dalle diverse finalità, di tutela, di pari trattamento o di pari opportunità, prevalentemente perseguite dal legislatore<sup>24</sup>.

Come si vedrà in questo caso più che di una evoluzione vera e propria si è trattato di scelte che hanno previsto la coesistenza e la sovrapposizione di differenti logiche e la compresenza di diverse anime spesso in contrasto tra loro, logiche e anime che tuttora stentano a trovare composizione.

I primi interventi normativi dedicati ai problemi del lavoro delle donne hanno affrontato i profili della tutela: in un contesto più ampio di regole giuridiche e sociali dall'impronta nettamente conservatrice, che riconoscevano alla donna uno status subordinato all'autorità maschile, il principio di tutela del lavoro femminile, affacciatosi sul finire dell'800, era costituito infatti da norme sulla tutela della maternità, sulla limitazione dell'orario e sulle condizioni di lavoro<sup>25</sup>, in un quadro caratterizzato per il resto da una elevata disparità di trattamento nella vita familiare e dalla totale esclusione della donna dalla vita pubblica.

È significativo che fin dall'inizio tali norme furono accolte da atteggiamenti contrastanti: all'opposizione degli industriali, che vedevano limitata la possibilità di sfruttamento del lavoro considerata una condizione essenziale per lo sviluppo dell'impresa, si affiancava la contrarietà del movimento femminista che vedeva nelle norme di tutela una strada verso l'espulsione delle donne dal mondo del lavoro, mentre uno sguardo meno ostile era quello dei sindacati, consapevoli delle condizioni inumane del lavoro delle donne dell'epoca.

Questa doppia anima, protettiva ed espulsiva della legislazione appare rafforzata nel periodo fascista ed è evidente se si considerano gli effetti sull'accesso al lavoro e sui salari: da un lato i vincoli e i limiti previsti scoraggiano le assunzioni delle donne, dall'altro i salari più bassi costituiscono una attrattiva per impiegare la manodopera femminile nei settori marginali. Il lavoro femminile viene così tollerato solo se necessario ad integrare quello del capofamiglia, per fronteggiare

<sup>24</sup> La bibliografia è ampia: tra gli altri cfr. M.V. Ballestrero, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna, 1979; ID, *La costituzione e il lavoro delle donne: eguaglianza, parità di trattamento, pari opportunità*, in M. Gigante, a cura di, *I diritti delle donne nella Costituzione*, Napoli, 2007, 75; F. Covino, *Donna lavoratrice (dir. Cost.)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2015, 128; M. D'Amico, S. Leone, *La donna dalla fragilità alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Milano, 2017; M.G. Rodomonte, *L'eguaglianza senza distinzione di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, 2018; B. Pezzini, A. Lorenzetti, a cura di, *70 anni dopo, tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, 2019.

<sup>25</sup> Il riferimento è in particolare alla l. n. 242 del 19 giugno 1902, che ha previsto l'istituzione del congedo di maternità, pur senza prevedere né retribuzione né garanzia di conservazione del posto il divieto di impiegare donne in lavori sotterranei e ragazze minorenni in turni di notte e la riduzione della giornata lavorativa femminile a dodici ore alla l. n. 1176 del 17 luglio 1919 in base alla quale le donne sono ammesse «a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti i pubblici impieghi», tranne per «quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionali, o l'esercizio dei diritti o potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello stato» (art. 7).

il pericolo di disoccupazione maschile alle donne vengono vietati alcuni lavori<sup>26</sup> e viene incoraggiato il lavoro a domicilio, sottoprotetto e sottopagato, ritenuto compatibile con la funzione familiare.

La Costituzione, entrata in vigore nel 1948, ha innovato profondamente il quadro, gettando le basi per quelle che poi diventeranno le successive “politiche di genere”, con l’introduzione nel nostro ordinamento giuridico del principio di eguaglianza, con i riferimenti alla pari dignità sociale e alla necessaria rimozione degli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l’uguaglianza tra i cittadini (art. 3) e, con specifico riferimento al lavoro, prevedendo la parità di trattamento tra lavoratori e lavoratrici (art. 37).

È evidente il diretto riferimento costituzionale innanzitutto ai profili relativi all’accesso e alla retribuzione e la strada scelta dal legislatore per dare attuazione all’art. 37 è quella della coesistenza e del temperamento delle norme di protezione del lavoro femminile con i principi della parità salariale e della parità di trattamento fra lavoratori e lavoratrici<sup>27</sup>.

Ma conciliare uguaglianza e protezione significa soprattutto affrontare i momenti di tensione e contraddizione tra i due aspetti: da un lato pur in presenza dell’accento posto sull’attuazione del principio di parità salariale, il lavoro femminile sembra essere sempre relegato a mansioni e a ruoli di secondo piano, e dunque sottovalutati sia dal punto di vista professionale che retributivo; dall’altro lato le norme di tutela, con il potenziamento delle norme a tutela della lavoratrice madre, non sono sufficienti a proteggere la donna dalle fatiche del lavoro

---

<sup>26</sup> Nel 1926 le donne vengono escluse dalle cattedre di lettere e filosofia nei licei e dall’insegnamento di alcune materie negli istituti tecnici e nelle scuole medie, viene loro preclusa la nomina a dirigenti o presidi di istituto, vengono raddoppiate le tasse scolastiche alle studentesse, scoraggiando così le famiglie a farle studiare. Nei bandi di concorso per gli impieghi pubblici è prevista l’esclusione delle donne o la riserva di pochi posti, mentre nel 1938 viene fissato il limite generale del 10% all’impiego di personale femminile negli uffici sia pubblici che privati.

<sup>27</sup> Particolarmente importanti sono la l. n. 860 del 26 agosto 1950 sulla tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri e la l. n. 7 del 9 gennaio 1963 sul divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e modifiche alla l. n. 860 del 26 agosto 1950. La tendenza a tutelare il ruolo sociale della donna e a reprimere le discriminazioni sul lavoro è evidente nella l. n. 66 del 9 febbraio 1963 sulla Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni (*«la donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge»*) e a partire dagli anni ’70 con la l. n. 898 del 1 dicembre 1970 sullo scioglimento del matrimonio; la l. n. 300 del 20 maggio 1970 (Statuto dei lavoratori) che, anche se non si rivolge esplicitamente alle donne, vieta negli articoli 15 e 16 ogni atto o patto discriminatorio, sia esso individuale o collettivo; la l. n. 1044 del 6 dicembre 1971 per l’assistenza all’infanzia che prevede l’istituzione di asili-nido pubblici; la l. n. 1204 del 30 dicembre 1971, di riforma della legge sulla lavoratrice madre, che assicura un’efficace protezione fisica alle gestanti e contiene previsioni per la salvaguardia del posto di lavoro; la l. n. 151 del 19 maggio 1975, di riforma del diritto di famiglia, che stabilisce la parità dei coniugi e sostituisce la “patria potestà” con la “potestà parentale”; la l. n. 405 del 29 luglio 1975 che istituisce i Consulenti familiari; la l. n. 194 del 22 maggio 1978 sulla tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria di gravidanza.

domestico e non riescono a contrastare le discriminazioni delle lavoratrici soprattutto con riferimento alle possibilità di carriera<sup>28</sup>.

La logica della parità, affiancata a quella della tutela, diventa centrale con la l. n. 903 del 9 dicembre 1977, sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro.

La parità viene perseguita attraverso il divieto di discriminazione nell'accesso al lavoro, nell'orientamento, nella formazione, nelle classificazioni professionali, nella carriera, nella retribuzione, colpendo sia le discriminazioni dirette che le discriminazioni indirette e abrogando le previgenti norme protettive, salve le disposizioni della l. n. 1204 del 30 dicembre 1971, sulla tutela delle lavoratrici madri.

Di nuovo si ha la compresenza di più anime in contrasto tra loro<sup>29</sup> che si rivelano sia nella sempre maggiore consapevolezza che sul piano dell'uguaglianza formale può esserci tensione tra il principio di parità e la presenza di norme protettive, sia nella esigenza di integrare, sul piano dell'uguaglianza sostanziale, l'approccio antidiscriminatorio con l'adozione di misure positive, giustificate da elementi di specificità che non possono non essere presi in considerazione per riequilibrare le posizioni di partenza.

È per questo che alla logica della tutela, mai del tutto abbandonata, e alla logica della parità viene affiancata la logica delle pari opportunità, che richiede a sua volta di saper distinguere e conciliare uniformità e differenze di ruoli e di interventi.

Proprio su questa scia si pone la l. n. 125 del 10 aprile 1991, recante «Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro», intervento significativo, caratterizzato dall'introduzione e dal riconoscimento delle azioni positive e seguito da interventi normativi che hanno agito in direzioni diverse: dalla riduzione delle disparità di fatto derivanti dalla formazione scolastica e professionale, alla spinta verso la diversificazione delle scelte professionali con l'accesso al lavoro autonomo attraverso la formazione imprenditoriale e la qualificazione professionale, fino alla promozione, mediante una diversa organizzazione del lavoro, della possibilità di intervenire sulle condizioni e sul tempo di lavoro, per facilitare l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali ed una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> M.V. Ballestrero, *La legislazione italiana sul lavoro femminile: evoluzione e prospettive*, relazione al Convegno su *Le politiche del lavoro femminile in Italia e negli Stati Uniti*, Roma, 1982

<sup>29</sup> Cfr. ad esempio le norme sul divieto di lavoro notturno per le donne che, seppure accompagnato da numerose deroghe, nell'intenzione del legislatore rispondeva non solo a finalità generali di protezione della manodopera femminile, ma anche a considerazioni particolari di ordine sociale riguardanti, ad esempio, i rischi di aggressione ed il maggior carico di lavoro familiare gravante sulla donna

<sup>30</sup> Nel mondo del lavoro con la già citata l. n. 125 del 10 aprile 1991, nell'imprenditoria con la l. n. 215 del 25 febbraio 1992, nella formazione soprattutto con l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo che prevede le politiche volte alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne fra le principali linee d'intervento.

L'importanza di un nuovo approccio viene avvertita anche nell'ambito del pubblico impiego: la riforma avviata con il Decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993 sulla c.d. "privatizzazione del pubblico impiego" afferma anche in quest'ambito la natura obbligatoria della promozione delle pari opportunità ed introduce istituzioni specifiche come i Comitati pari opportunità, oggi trasformati nei Comitati unici di garanzia (CUG)<sup>31</sup>.

Nel complesso, in ossequio alla stessa Costituzione, che nel concetto di uguaglianza sostanziale non chiede di negare le differenze ma semmai di prenderne atto e di valorizzarle, il legislatore riconosce che è necessario permettere «*a ciascuno/a di rafforzarsi, di svilupparsi, assumendo come punto di partenza se stessi, le proprie aspettative o energie, non rispondere a un modello stereotipato o asessuato di lavoratore o di cittadino*»<sup>32</sup> e vengono approvate così le prime normative volte ad accrescere il coinvolgimento delle donne nella vita politica attiva e la loro partecipazione agli organismi decisionali, anche attraverso l'introduzione di quote e riserve<sup>33</sup>.

Anche a proposito delle quote si può parlare di compresenza di più anime che emergono fin dall'inizio, nella tensione tra le nuove norme introdotte e i principi dell'ordinamento.

Con riferimento al principio di uguaglianza, innanzitutto, dove la tensione è sul piano del divieto di discriminazione, che richiede proporzionalità, temporaneità e gradualità delle misure di riequilibrio di genere e l'opzione per la neutralità della disciplina al fine di escludere la configurazione di una discriminazione al contrario, ma è anche sul piano sostanziale, nella dialettica tra misure volte

---

Allo stesso periodo risalgono: la l. n. 166 del 1 giugno 1991 sul trattamento economico delle lavoratrici madri dipendenti da amministrazioni pubbliche; la l. n. 236 del 19 luglio 1993 sul vincolo, nei licenziamenti collettivi, di non effettuare espulsioni di lavoratrici in misura percentuale superiore a quella del personale femminile occupato nell'impresa delle medesime dimensioni e con interventi a favore delle lavoratrici madri durante la mobilità (art. 6);

<sup>31</sup> Cfr. l'art. 7 sulla parità e pari opportunità sia per l'accesso al lavoro sia per il trattamento sul lavoro relativamente alla gestione delle risorse umane, l'art. 61 sulla pari dignità di uomini e di donne sul lavoro e sulla partecipazione delle dipendenti delle Pubbliche amministrazioni ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale.

<sup>32</sup> M. Allegretti, *Introduzione*, in *Etica e politiche di genere*, Bari, 2010, 77.

<sup>33</sup> Così, la l. n. 81 del 25 marzo 1993 in cui viene sancito l'obbligo per gli enti comunali e provinciali di stabilire norme per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organismi collegiali, nonché negli enti, aziende e istituzioni da essi dipendenti; la l. n. 157 del 3 giugno 1999 in materia di rimborso delle spese elettorali, il cui art. 3, comma 1, mira a favorire la partecipazione attiva delle donne nella vita politica, disponendo che «*ogni partito o movimento politico destina una quota pari ad almeno il 5% dei rimborsi ricevuti per consultazioni elettorali ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla vita politica*»; infine, il già citato d.lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993 che riserva alle donne un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso. È in questo periodo inoltre che si istituiscono e si rafforzano gli organismi a tutela della parità: con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 405 del 28 ottobre 1997 sono disciplinate l'istituzione e l'organizzazione del Dipartimento per le Pari Opportunità nell'ambito della Presidenza del Consiglio.

a garantire la parità di chances fra gli individui, che agiscono innalzando le soglie di partenza, e misure che invece attribuiscono direttamente un risultato.

Tensione c'è anche con riferimento al principio meritocratico, che vede le azioni positive e la previsione di quote tra le misure di riequilibrio della "democrazia partecipativa"<sup>34</sup>, e nei confronti dell'art. 41 della Costituzione, tra misure che mirano a orientare l'attività a fini sociali e libertà di iniziativa economica, tra intervento correttivo del mercato in presenza di un suo fallimento e libero accesso alla competizione.

La dialettica tra pari opportunità e non discriminazione, tra logica della solidarietà e logica del mercato emerge in particolare a seguito degli interventi sempre più significativi a livello europeo che chiedono di essere attuati all'interno degli ordinamenti nazionali.

In questo senso è stato certamente decisivo l'impulso europeo per tutta la più recente normazione italiana sul lavoro femminile e la disuguaglianza di genere<sup>35</sup>.

Da un lato, con il Decreto legislativo n. 198 del 11 aprile 2006 recante «Codice delle pari opportunità tra uomo e donna», vengono riorganizzate in forma codificata le regole sulle pari opportunità, prima sparse in vari provvedimenti disomogenei: si riafferma la parità retributiva a norma dell'art. 28 e con l'art. 29, che si riferisce sia alle discriminazioni dirette sia a quelle indirette, vengono vietate discriminazioni tra uomini e donne nell'assegnazione delle mansioni e nelle progressioni di carriera.

Si estende inoltre l'ambito applicativo di alcune disposizioni in tema di azioni positive e si rafforzano gli interventi diretti a rimuovere le posizioni di svantaggio della donna nella vita lavorativa, nelle formazioni economiche, nella vita familiare.

Comincia infine a farsi strada il nuovo obiettivo della conciliazione vita-lavoro che continua a caratterizzare anche l'evoluzione normativa più recente: a partire dal decreto legislativo n. 61 del 25 febbraio 2000, finalizzato ad attuare la Direttiva 97/81/CEE del 15 dicembre 1997, con il quale si disciplina il lavoro a tempo parziale, si susseguono provvedimenti legislativi in tema di lavoro part-time, volti ad agevolare la flessibilità nei tempi della prestazione lavorativa, che

---

<sup>34</sup> Sul punto cfr. in particolare il parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 4 giugno 2014 n. 01801

<sup>35</sup> Tra le numerosissime iniziative europee di centrale importanza sono innanzitutto la Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; la Direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002, che modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro; la Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

culminano con la l. 8 marzo 2000,<sup>36</sup> e con il d.lgs. n. 151 del 26 marzo 2001<sup>37</sup>, che individuano nella conciliazione vita-lavoro lo strumento fondamentale per una più equa distribuzione dei ruoli di donne e uomini nella famiglia e nella società e che nell'ottica di un riequilibrio dei ruoli introducono disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità e richiamano l'attenzione delle regioni e degli enti locali sull'importanza di riorganizzare i tempi delle città.

Anche per quanto riguarda il lavoro nella pubblica amministrazione il Decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 afferma all'art. 1 che le pubbliche amministrazioni garantiscono pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori, garanzia integrata oggi anche dall'art. 7 che prevede l'assenza di qualunque forma di discriminazione, diretta o indiretta, relativa al genere e la promozione di un ambiente di lavoro ispirato al benessere organizzativo e contrastando ogni forma di violenza morale o psichica<sup>38</sup>. Mentre si continua ad assistere alla compresenza delle differenti logiche caratterizzanti gli interventi sul lavoro femminile, dalla tutela alla parità fino alle pari opportunità e al diritto dis-eguale con le azioni positive<sup>39</sup>, l'elemento significativo è a questo punto l'incontro tra due prospettive ancora diverse, quella interna, basata sui principi fondamentali della Costituzione, e quella europea, fondata sui Trattati e sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

La promozione della parità di genere è un compito fondamentale per l'Europa: l'uguaglianza tra donne e uomini rappresenta un valore fondamentale dell'Unione europea (art. 2 TUE), uno dei suoi obiettivi (art. 3 TUE), un vettore di crescita economica. L'Unione mira a promuovere la parità tra donne e uomini in tutte le sue attività (art. 8 TFUE), nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso (art. 10 TFUE), può adottare provvedimenti legislativi per combattere tutte le forme di discriminazione, incluse quelle fondate sul sesso (art. 19 TFUE) e in ambito lavorativo l'UE può intervenire per garantire le pari opportunità e la parità di trattamento nei settori dell'impiego e dell'occupazione (articoli 153 e 157 del TFUE)<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Recante *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*.

<sup>37</sup> Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della l. n. 53 del 8 marzo 2000.

<sup>38</sup> L'articolo 57 del medesimo decreto legislativo ha previsto che le pubbliche amministrazioni costituiscono al proprio interno il «Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni» che ha sostituito, unificando le competenze in un solo organismo, i già presenti comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing.

<sup>39</sup> Il riferimento è soprattutto alla già citata l. n. 120 del 12 luglio 2011 c.d. legge Golfo-Mosca e al d.P.R. n. 251 del 30 novembre 2012 di attuazione, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo nelle società, costituite in Italia, controllate da pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile, non quotate in mercati regolamentati.

<sup>40</sup> Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a cui il Trattato di Lisbona ha riconosciuto forza giuridica vincolante, oltre a ribadire, all'art. 21, il divieto di ogni forma di discriminazione fonda-

Ad una disciplina come quella nazionale, che mentre tende ad assicurare condizioni lavorative pari per le donne, nel frattempo le protegge e conserva di fatto un ordine sociale in cui il lavoro di cura grava "per natura" sulle donne, se ne contrappone dunque un'altra, nella quale gli uomini e le donne rilevano in quanto attori economici del mercato del lavoro, ai quali deve essere assicurata piena parità nell'accesso alle occasioni di lavoro.

Così da un lato il primato del diritto dell'Unione ha comportato la progressiva anche se non totale sostituzione del modello protettivo con quello emancipatorio, dall'altro il principio di non discriminazione di matrice europea, nato per il mercato, ha visto ampliarsi l'area della sua applicazione con l'individuazione di nuovi fattori di protezione, e si è arricchito di contenuti grazie anche alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, rivelandosi capace di operare oltre le logiche del mercato, per il perseguimento di obiettivi di coesione sociale, oltre che economica, e di solidarietà.

Si deve inoltre all'influenza europea il riconoscimento da parte degli stati del *gender mainstreaming*, vera e propria strategia politica trasversale che mira alla realizzazione delle pari opportunità richiedendo l'incorporazione della dimensione di genere in ogni area di intervento<sup>41</sup>.

L'importanza di aderire a questa nuova logica parte dall'osservazione di un dato di fondo: la spinta europea ha contribuito senza dubbio a rafforzare il principio di uguaglianza tra uomini e donne e la sua applicazione all'interno dell'Unione e degli Stati membri in diversi settori, chiedendo di ridurre le disuguaglianze di genere in particolare nel lavoro e nella politica, ma l'effettività delle diverse norme approvate non ha avuto carattere omogeneo e si è rivelata scarsa soprattutto nei paesi dove tradizioni culturali e sociali di stampo familistico e patriarcale hanno da sempre incentivato le donne a dedicarsi all'attività di cura familiare piuttosto che alla partecipazione al mercato del lavoro salariato o alla vita politica.

---

ta sul sesso, l'origine etnica o la razza, le convinzioni particolari e le opinioni politiche, sancisce il principio di parità tra donne e uomini in tutti i campi della vita sociale (art. 23)

<sup>41</sup> Significativa in questo senso l'evoluzione della normativa in tema di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, che con l'approvazione della Direttiva n. 2 del 16 luglio 2019 ha segnato una tappa importante ai fini della promozione ed attuazione dei principi di parità e pari opportunità. Le amministrazioni pubbliche sono chiamate a svolgere un ruolo propositivo e propulsivo fondamentale per la rimozione di ogni forma di discriminazione, sia diretta che indiretta, nei luoghi di lavoro e la direttiva si pone l'obiettivo di promuovere e diffondere la piena attuazione delle disposizioni vigenti, di aumentare la presenza delle donne in posizioni apicali, di sviluppare una cultura organizzativa di qualità tesa a promuovere il rispetto della dignità delle persone all'interno delle amministrazioni pubbliche. Nell'ambito di ciascuna pubblica amministrazione le indicazioni fornite dalla direttiva sono destinate, in particolare, ai vertici delle amministrazioni, ai titolari degli uffici responsabili delle politiche di gestione delle risorse umane e dell'organizzazione del lavoro, sia a livello centrale che a livello decentrato, ai dirigenti pubblici, a chiunque abbia responsabilità organizzativa e di gestione di personale, nonché ai Comitati unici di garanzia (CUG) e agli Organismi Indipendenti di valutazione (OIV).

Per quanto ci riguarda è evidente allora che mentre sul piano del diritto, e in particolare del diritto del lavoro, molto è stato fatto nell'avvicinarsi e nel bilanciarsi delle diverse logiche di intervento, quello del lavoro femminile rimane ancora un problema aperto dal punto di vista culturale e sociale: per questo è necessario allargare lo sguardo alle politiche dell'istruzione, del *welfare* e a tutela della famiglia, che restano gli ambiti all'interno dei quali è tuttora necessario individuare gli ostacoli di fatto, culturali, sociali ed economici, ancora da rimuovere in base.

#### 4. *Fattori socio-culturali che contribuiscono alla disparità: segregazione occupazionale e lavoro di cura*

Un aspetto importante da considerare in una lettura approfondita dei divari occupazionali e salariali tra uomini e donne è il fenomeno della “segregazione orizzontale” che caratterizza la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Le donne sono scarsamente rappresentate in alcuni dei settori a più alta occupabilità e maggiormente remunerativi. In Europa, la domanda di professionisti nelle discipline scientifico-tecnologiche (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica, sintetizzate nell'acronimo inglese STEM) crescerà ad un ritmo pari a circa l'8% all'anno tra il 2014 e il 2025, contro un tasso di crescita medio del 3% per la domanda di tutte le altre figure professionali. Si stima che a questo si assocerà quindi un aumento dell'occupazione nei settori STEM superiore al 6%<sup>42</sup>. In Italia le donne nel 2017 rappresentavano appena il 15% del totale degli occupati nei settori ICT (*Information and Communication Technology*), il 31% degli occupati nei settori ad alta tecnologia, il 34% nelle professioni in campo scientifico e ingegneristico<sup>43</sup>. Al contrario, ci sono occupazioni prevalentemente femminili, caratterizzate però da livelli salariali più bassi e scarse possibilità di carriera. Oltre nove insegnanti su dieci nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria sono donne<sup>44</sup>, e la stessa incidenza femminile caratterizza anche il settore dei servizi per la persona (estetica e parrucchieri) e di assistenza alla famiglia<sup>45</sup> (collaboratori domestici, badanti).

Questa distribuzione squilibrata ha le sue radici nella segregazione nei percorsi di studio a livello secondario superiore, e soprattutto universitario. Nel

<sup>42</sup> CEDEFOP, *Rising STEMs*, Thessaloniki, 2014.

<sup>43</sup> Cfr. dati Eurostat all'indirizzo <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190211-1>.

<sup>44</sup> Cfr. l'indagine OCSE, *Gender imbalances in the teaching profession*, 2017, in base alla quale si è di fronte ad una eccessiva femminilizzazione della docenza che riguarda in particolare scuole primarie e secondarie di primo grado e parzialmente le scuole secondarie di secondo grado, mentre all'università permane un divario di genere a sfavore delle donne, crescente con la progressione di carriera.

<sup>45</sup> INPS, *Lavoratori domestici. Anno 2019. Statistiche in breve*, INPS, Roma, 2020.



2019<sup>46</sup> le donne italiane con almeno il diploma sono quasi i due terzi del totale, quota di circa 5 punti percentuali superiore a quella degli uomini; una differenza che nella media Ue è di appena un punto percentuale. Le donne laureate sono il 22,4% contro il 16,8% degli uomini; vantaggio femminile ancora una volta più marcato rispetto alla media Ue. Tale risultato deriva anche da una crescita dei livelli di istruzione femminili più veloce rispetto a quella dei maschi: in cinque anni la quota di donne almeno diplomate e di quelle laureate è aumentata, in entrambi i casi, di 3,5 punti (+2,2 punti e +1,9 punti i rispettivi incrementi tra gli uomini). Del totale della popolazione laureata, le donne rappresentano stabilmente oltre la metà (il 58,7% nel 2019)<sup>47</sup>. Ciò nonostante, la composizione per genere dei vari ambiti disciplinari è fortemente eterogenea. Nel complesso, nel 2019 il 37,3% degli uomini ha una laurea STEM contro il 16,2% delle donne. Il confronto con altri Stati indica peraltro come in Italia il divario di genere, nelle scelte delle discipline tecnico scientifiche, appaia un po' meno marcato che negli altri Paesi europei. La quota complessiva di 25-34enni italiani con un titolo terziario nelle discipline STEM è simile alla media dei 22 paesi dell'Unione europea membri dell'OCSE (25,4%). Se per la componente maschile il divario è di 6 punti, per le giovani laureate l'incidenza delle discipline STEM è persino superiore a quella registrata nella media Ue22 e negli altri grandi Paesi europei.

Per quanto riguarda i corsi di primo livello, in Italia le donne rappresentano la maggioranza dei laureati nei gruppi disciplinari insegnamento (93,8%), linguistico (84,2%), psicologico (79,9%) e professioni sanitarie (71,0%). Al contrario, rappresentano la minoranza nei corsi di tipo ingegneristico e scientifico (poco più del 26%). La stessa distribuzione si conferma anche nei percorsi biennali di secondo livello. Guardando agli iscritti<sup>48</sup>, nell'ambito delle discipline umanistiche e sociali il 61% dei corsi di laurea è frequentato in prevalenza da ragazze e solo il 12,6% è a prevalenza maschile. Viceversa, nelle discipline STEM il 51,5% dei corsi è a prevalenza maschile, contro il 21,1% a prevalenza femminile.

Un'analisi più attenta alla dimensione di genere conferma tuttavia grossi divari a parità di gruppo disciplinare. Anche quando le donne intraprendono i percorsi STEM, le penalizzazioni permangono, soprattutto in termini retributivi: a cinque anni dalla laurea, la retribuzione media dichiarata è pari a 1.716 euro netti mensili per gli uomini, 1.412 per le donne<sup>49</sup>. Tenendo in considerazione l'incidenza dei contratti a tempo parziale tra le lavoratrici, il differenziale tende a diminuire leggermente, ma si mantiene comunque significativo.

---

<sup>46</sup> Istat, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali. Anno 2019*, Istat, Roma, 2020.

<sup>47</sup> Almalaurea, *Profilo dei laureati 2019. Rapporto 2020*, Almalaurea, Bologna, 2020, 48 ss.

<sup>48</sup> MEF, *Il bilancio di genere. Conto del bilancio dello Stato 2019, 2020*, 150 ss.

<sup>49</sup> Almalaurea, 8 marzo. *Differenze di genere su occupazione e retribuzioni*, Almalaurea, Bologna, 2020.

Il lavoro di cura della famiglia e della casa, o più in generale il lavoro non retribuito, risulta il fattore determinante per spiegare la maggior parte delle disparità di genere discusse finora.

Secondo i dati dell'EIGE<sup>50</sup>, che misura l'indice sull'uguaglianza di genere nell'UE e si basa su sei indicatori chiave (potere, tempo, conoscenza, salute, denaro e lavoro), mentre in generale ci si trova di fronte ad un progressivo, se pur non uniforme, miglioramento, i risultati ottenuti dai diversi paesi con riferimento all'indicatore tempo sono gli unici a segnalare, in controtendenza, un aumento delle disuguaglianze di genere che ha le sue radici nella diseguale distribuzione del carico di lavoro domestico e di cura. Le donne si fanno carico di importanti compiti non retribuiti, quali i lavori di casa e la cura dei figli e degli anziani, in proporzione maggiore rispetto agli uomini. In Europa, i lavoratori uomini dedicano in media 9 ore alla settimana a queste attività, mentre le lavoratrici dedicano a tali attività 22 ore, ossia circa 4 ore al giorno. Per le donne italiane, la media giornaliera sale a 5 ore al giorno<sup>51</sup>, circa 3 ore in più rispetto alla media maschile. La scarsa condivisione dei carichi di lavoro domestico è quindi un fenomeno più accentuato nel nostro Paese rispetto al resto dell'Europa. Inglese, tedesche e soprattutto francesi dedicano al lavoro non pagato un tempo notevolmente inferiore rispetto alle italiane, così come risulta sensibilmente inferiore per loro il divario rispetto ai connazionali uomini<sup>52</sup>. Tra le attività che rientrano nel lavoro non retribuito, le donne si fanno generalmente carico di quelle più routinarie, mentre gli uomini, qualora incrementino il proprio contributo, tendono a privilegiare le attività più gradevoli, come ad esempio prendersi cura dei figli. Nel 2014 le donne italiane dedicavano oltre tre quarti del loro lavoro domestico alle attività ripetitive, quali pulizia della casa e preparazione dei pasti, mentre gli uomini meno della metà<sup>53</sup>.

Un tale squilibrio di genere nei carichi di lavoro non retribuito si riflette nella maggiore incidenza, tra le lavoratrici, degli impieghi a tempo parziale e di posizioni caratterizzate da minori responsabilità, che come già visto si traducono poi in ultima analisi in retribuzioni inferiori e scarse possibilità di carriera. Anche la cultura dell'orario di lavoro prolungato tende a sfavorire le donne, impossibilitate a dedicare lo stesso tempo dei colleghi maschi al lavoro retribuito, e a rafforzare così le disuguaglianze di genere esistenti<sup>54</sup>. Laddove non vi sia poi disponibili-

<sup>50</sup> EIGE, *Gender Equality Index 2019. Work-life balance*, European Institute for Gender Equality, Luxembourg, 2020.

<sup>51</sup> Istat, *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, Istat, Roma, 2019.

<sup>52</sup> Si vedano i dati OCSE disponibili all'indirizzo: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54757>.

<sup>53</sup> Istat, *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, cit., 17 ss.

<sup>54</sup> S. Rutherford, *Are you going home already?*, in *Time and Society*, 2020, 10, 259 ss.

tà di contratti a tempo parziale, è più probabile che la nascita di un figlio si traduca in una rinuncia definitiva, o comunque prolungata, all'attività lavorativa<sup>55</sup>.

Guardando al tempo di lavoro totale, retribuito e non, l'Italia si posiziona ai primi posti in Europa in quanto a divario di genere, insieme a Grecia e Romania, su livelli molto lontani dalla sostanziale parità raggiunta nei paesi del Nord. Le donne italiane, sempre secondo indagini svolte nel 2014, lavorano 1 ora e 14 minuti complessivamente più degli uomini, mentre in Norvegia il divario addirittura si inverte e sono gli uomini a lavorare complessivamente 11 minuti in più rispetto alle donne<sup>56</sup>. Anche nei paesi che si avvicinano alla parità di genere nel lavoro totale ciò non riflette comunque un'equa ripartizione di lavoro retribuito e non retribuito. La seppur alta partecipazione femminile al mercato del lavoro, infatti, tende ad associarsi alla scelta di impieghi part time che, come sottolineato in precedenza, si conciliano con le maggiori responsabilità di cura della casa e della famiglia. Si tratta dunque di situazioni ancora lontane da quel modello *dual earner-dual carer*<sup>57</sup> che la letteratura sul *welfare* ha elaborato per descrivere il coinvolgimento sostanziale degli uomini nell'attività di cura, nell'ottica di realizzare una conciliazione condivisa.

##### 5. *Gli ostacoli da rimuovere come sfide non soltanto normative: gli stereotipi sociali e culturali*

Come risulta ormai chiaro dall'analisi svolta finora, il primo ostacolo da rimuovere in tema di lavoro femminile è costituito dalla difficoltà di conciliare il lavoro con la famiglia. Per quanto riguarda l'Italia, per tentare di dare una risposta a questo problema pur di fronte ai numerosi interventi normativi di cui si è dato conto in precedenza, può essere importante partire dalla stessa formulazione dell'art. 37 della Costituzione<sup>58</sup>, che dopo aver affermato che la donna lavoratrice

<sup>55</sup> A. Piasna e A. Plagnol, *Women's job quality across family life stages: an analysis of female employees across 27 European countries*, in *Social Indicators Research*, 139, 2017, 1065 ss.

<sup>56</sup> Istat, *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, cit., 38 ss.

<sup>57</sup> R. Crompton, *Restructuring Gender Relations and Employment: the Decline of the Male Breadwinner*, Oxford, 2019.

<sup>58</sup> Il dibattito nella Costituente attesta che le norme costituzionali furono formulate in modo che riconoscessero alle donne nuovi diritti, nella convinzione già chiara che da quell'estensione di diritti non avrebbero tratto vantaggio solamente le persone, ma anche gli istituti, i gruppi e le comunità nella loro interezza, e con la consapevolezza altrettanto nitida delle difficoltà che si sarebbero dovute affrontare (e superare) per realizzare un costume sociale e un sistema giuridico di sostanziale ed effettiva parità. Sul punto cfr. tra gli ultimi contributi M. D'Amico, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti, a cura di, *70 anni dopo, tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit, 17 s.

ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore, aggiunge che le condizioni di lavoro devono consentire alla donna l'adempimento della sua essenziale funzione familiare, oltre che assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione<sup>59</sup>.

Tale formulazione è stata da subito giudicata ambigua: mentre assicura speciale protezione alla condizione della maternità, una protezione sempre certamente essenziale<sup>60</sup>, attraverso il richiamo all'essenziale funzione familiare della donna lavoratrice fa riferimento anche a quello che è invece un preciso ruolo sociale, un modello di relazione tra i generi nel quale il lavoro di cura appartiene essenzialmente, naturalmente, nel senso di "per natura" alle donne<sup>61</sup>. Questo aspetto incide in primo luogo sull'accesso al lavoro, ma condiziona anche evidentemente la possibilità di crescere professionalmente, di essere valorizzate e valutate secondo il merito e pregiudica la possibilità di fare carriera e raggiungere posizioni lavorative apicali. La divisione di genere del lavoro, che vede al lavoro remunerato maschile contrapporsi il lavoro (essenziale) non remunerato femminile viene aggravata oltretutto da un ulteriore fattore di complicazione, interno al mondo e al diritto del lavoro: il progressivo affermarsi del valore della flessibilità, in base al quale sia l'accesso al lavoro che la progressione di carriera risultano collegati alla disponibilità dei lavoratori e delle lavoratrici a variazioni di tempi e luogo di lavoro. Il criterio della flessibilità, da molti invocato come possibile soluzione alla conciliazione famiglia-lavoro, opera in realtà a danno delle donne lavoratrici nella misura in cui, a causa della mancata condivisione a monte della responsabilità di cura, le lavoratrici possono meno facilmente dei lavoratori di sesso maschile disporre in modo flessibile dell'orario di lavoro, con la conseguenza che restano escluse da tutte le forme di "remunerazione"<sup>62</sup> di cui dispone il datore di lavoro per il quale tale "adattabilità" riveste importanza per l'esecuzione di compiti specifici.

<sup>59</sup> Oltre al dibattito in Assemblea costituente cfr. sul punto le riflessioni di A.C. Amato Mangiameli, *Donne e Costituzione. Spunti di riflessione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, 1, e di E. Catelani, *La donna lavoratrice nella sua "essenziale funzione familiare" a settant'anni dall'approvazione dell'art. 37 Cost.*, in *Federalismi.it*, 2019, 5.

<sup>60</sup> Particolarmente all'epoca di entrata in vigore della Costituzione quando l'occupazione delle donne si concentrava nei settori del lavoro manuale, quasi sempre usurante (l'agricoltura, il lavoro a domicilio, comunque il lavoro operaio), ed era largamente sommersa nell'economia informale. Della dura condizione delle donne lavoratrici, soprattutto delle classi povere, costrette a una brutale doppia presenza (nel lavoro produttivo, sottopagato o anche del tutto gratuito in quanto inserito nell'economia della famiglia contadina, e in quello di cura) dicono gli interventi di alcune delle costituenti, che oppongono la vita reale delle donne reali alla retorica di molti costituenti sull'angolo del focolare. Cfr. E. Tarquini, *Il principio di parità retributiva tra discipline protettive e divieti di discriminazione*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2019, 3, 3 e ss.

<sup>61</sup> E. Tarquini, *Il principio di parità tra discipline protettive e divieti di discriminazione*, cit., 3.

<sup>62</sup> E lo schema è certamente utilizzabile anche quando la "remunerazione" della flessibilità consiste nell'utilità rappresentata da una valutazione favorevole ai fini delle progressioni di carriera, data per acquisita la legittimità del fine perseguito dal datore di lavoro pretendendo una prova adeguata dell'importanza del requisiti-

I rischi di un approccio al lavoro femminile fondato su queste basi sono evidenti se si riflette sulla segregazione lavorativa part-time femminile, frutto di scelta obbligata e non flessibile, e sulla tendenza a considerare le norme di tutela come un costo, con il rischio che nel momento in cui la “flessibilità” del lavoro diventa un valore, la stessa protezione venga ad essere considerata un fattore di discriminazione<sup>63</sup>.

È importante allora spostare l'attenzione su logiche e strumenti diversi a partire dal tentativo di mettere in discussione il modello, anche normativo, di perpetuazione di stereotipi che tuttora caratterizza l'approccio alla disuguaglianza di genere nel modo del lavoro.

Da un lato, infatti, vengono troppo spesso declinate al femminile le soluzioni in tema di conciliazione lavoro-famiglia, con la conseguenza di apporre un'etichetta di genere ad un tema che invece è e dovrebbe essere neutro; per altro verso tendono ad essere considerate omogenee situazioni di fatto del tutto differenti all'interno dello stesso panorama del lavoro femminile, troppo spesso assimilando cura e maternità che dovrebbero più propriamente avere una considerazione autonoma e diversificata.

L'azione legislativa può infatti mirare a migliorare le opportunità di conciliazione tra lavoro e vita privata se riesce ad essere determinante per sperimentare la capacità delle politiche di conciliazione di andare oltre l'aumento del tasso di occupazione femminile per porsi obiettivi di cambiamento culturale e organizzativo più ampio.

In questa direzione è stato certamente importante rendere più incisivo il passaggio dal valore della flessibilità al valore della conciliazione dei tempi di vita e lavoro intendendo quest'ultima come ricerca della condivisione delle responsabilità familiari, della ripartizione equa tra i generi del lavoro familiare domestico e di cura nonché come nuova ripartizione del tempo tra tempo di lavoro e tempo libero: accanto alle, e più delle, misure di conciliazione progettate con la finalità di predisporre condizioni di accesso e di permanenza nel mercato del lavoro specificamente orientate alle donne oppure *motherfriendly*, attraverso una serie di dispositivi (part-time, lunghi congedi, ecc.) che permettono di coniugare la realizzazione nel lavoro e l'impegno nella sfera familiare<sup>64</sup>, sono state introdotte misure come i congedi di paternità, l'estensione dei congedi parentali e per gravi

---

to (della disponibilità alla flessibilità della prestazione lavorativa) rispetto alle mansioni specifiche proprie delle figure professionali alla cui copertura la selezione sia finalizzata.

<sup>63</sup> Sul punto M.V. Ballestrero, *La legislazione italiana sul lavoro femminile*, cit., 6.

<sup>64</sup> Sul punto cfr. l'analisi di I. Quadrelli, *Promuovere la conciliazione tra responsabilità familiari e impegno lavorativo nei luoghi di lavoro*, Roma, 2012. Per l'evoluzione normativa si vedano il d.lgs. n. 80 del 15 giugno 2015; il d.lgs. n. 81 del 15 giugno 2015; la l. n. 81 del 22 maggio 2017, la l. n. 205 del 27 dicembre 2017, la l. n. 145 del 30 dicembre 2018 e la l. n. 160 del 27 dicembre 2019 che hanno potenziato le misure di conciliazione vita-lavoro..

motivi familiari, il potenziamento di strumenti di gestione flessibile dell'orario di lavoro in un'ottica di conciliazione orientata al tema della cura con una crescente consapevolezza delle implicazioni che vanno oltre la funzione promozionale dell'occupazione femminile <sup>65</sup>.

È ormai chiara inoltre la necessità di misurare il tema delle disuguaglianze di genere nel mondo del lavoro con i temi del cambiamento della famiglia che comprende il problema dell'invecchiamento della popolazione e dei nuovi bisogni di cura che emergono da una quota crescente di popolazione non autosufficiente, che produce una moltiplicazione delle possibilità di attrito tra responsabilità familiari e tempo lavorativo e una loro distribuzione lungo l'intero arco della vita adulta del lavoratore.

Di fronte a questi temi gli strumenti che consentono alle donne una partecipazione piena al mercato del lavoro, che permettono una effettiva parità di condizioni retributive, di tutele previdenziali e di chance di crescita professionale e di carriera, si rivelano ancora una volta necessari ma non sufficienti se non integrati da interventi che abbiano come obiettivo principale il benessere dei figli (che comprende non solo la cura familiare ma anche l'autonomia, la relazione con i pari, l'educazione e l'istruzione in un ambiente plurale) o la cura dei genitori non autosufficienti (che può offrire nuove occasioni di lavoro nel terzo settore e nei servizi di cura alla persona) <sup>66</sup>.

Si comprendono così le sollecitazioni a riconoscere maggiore spazio alla contrattazione collettiva e al *welfare* aziendali<sup>67</sup> insieme alle riflessioni che coinvolgono sempre più le politiche di *welfare state* attente ai profili fiscali, assistenziali, dei servizi idonee ad alleggerire il ruolo di cura tradizionalmente svolto dalle donne, e a contrastare la segregazione orizzontale e verticale delle donne lavoratrici, conseguenza anche del contenimento della spesa sociale e dell'indirizzamento della prestazione del lavoro femminile verso gli ambiti familiari e domestici<sup>68</sup>.

Gli interventi normativi che si sono susseguiti in tema di cura e assistenza all'infanzia e agli anziani non autosufficienti hanno avuto però in prevalenza

<sup>65</sup> Determinanti in quest'ottica gli interventi europei dalla direttiva 96/34/CE (primo Accordo quadro sul congedo parentale) e, passando per lo snodo decisivo della Risoluzione del Consiglio del 29 giugno 2000 sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare e l'art. 33 della Carta dei diritti sociali fondamentali, l'ultimo approdo rappresentato dalla Direttiva UE 2019/1158.

<sup>66</sup> Per una ricostruzione interessante dell'utilizzo della legislazione del lavoro a sostegno della famiglia cfr. M. Magnani, *La famiglia nel diritto del lavoro*, in *ADL*, 2012, 4-5.

<sup>67</sup> Fino al 2016 le norme che hanno regolato la materia sono state quelle previste dal Testo Unico delle Imposte sui Redditi - TUIR (DPR n. 917/1986), ma il legislatore è successivamente intervenuto sui profili fiscali della disciplina del *welfare* aziendale introducendo rilevanti novità riguardanti la possibilità di trasformare con notevole agevolazione fiscale in *welfare* lo strumento del premio di produttività legato ai risultati aziendali in termini di incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione delle imprese italiane.

<sup>68</sup> S. Sorrenti, "Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica". Limiti e punti di caduta delle tecniche di attuazione del divieto di distinzioni in base al sesso, in *Rivista AIC*, 2020, 2, 37.

ad oggetto contributi monetari, assegni e bonus<sup>69</sup> in assenza di politiche familiari forti in grado di contrastare il ricorso a forme di familismo sostenuto. Quanto alla protezione sociale delle donne nel mondo del lavoro, oltre alle già ricordate norme in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, sono state approvate misure dirette ad incentivare l'occupazione femminile, con la previsione della riduzione dei contributi a carico del datore di lavoro<sup>70</sup>, e misure dirette a riequilibrare le disuguaglianze di genere con riferimento agli istituti pensionistici<sup>71</sup>.

Nel complesso, quindi, sembrerebbe ancora lontana una visione di insieme coerente, in grado di comporre le differenti logiche e di coordinare i diversi strumenti che spesso appaiono in concorrenza tra loro.

Non costituiscono una eccezione in questo panorama neanche gli interventi varati per agire sul divario di genere come problema culturale, interventi che hanno il pregio, comunque, di riconoscere la centralità dell'istruzione per la lotta contro gli stereotipi di genere, per il contrasto alla loro diffusione e per favorire il loro superamento.

La Convenzione di Istanbul, siglata nel 2011 e ratificata dal Parlamento italiano con la l. n. 77 del 27 giugno 2013 definisce in maniera chiara il ruolo dell'educazione al genere nelle scuole: afferma infatti che è necessario «*includere nei programmi scolastici di ogni ordine e grado dei materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi*» (art. 14, comma 1). L'impegno a portare il tema dell'educazione di genere nel contesto educativo italiano viene ribadito con la l. n. 119 del 15 ottobre 2013, che, all'articolo 5, indica come una delle finalità del successivo Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, «*promuovere un'adeguata formazione del personale della scuola alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere e promuovere ... la sensibilizzazione, l'informazione e la formazione degli studenti al fine di prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di genere, anche attraverso un'adeguata valorizzazione della tematica nei libri di testo*». Il tema è presente anche nella l. n. 107 del 13 luglio 2015 («*La Buona scuola*»), nella quale si afferma che «*il Piano Triennale dell'Offerta Formativa assicura l'attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la preven-*

---

<sup>69</sup> Cfr. ad esempio la l. n. 160 del 27 dicembre 2019 che ha previsto l'assegno di natalità o bonus bebè e la l. n. 232 del 11 dicembre 2016 che ha introdotto il premio alla nascita o bonus mamma domani.

<sup>70</sup> Cfr. la l. n. 92 del 28 giugno 2012 sull'assunzione di donne prive di impiego residenti in regioni svantaggiate; la Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 sull'assunzione di donne vittime di violenza.

<sup>71</sup> Come l'istituto dell'APE sociale donna di cui alla l. n. 232 del 11 dicembre 2016.

zione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori [...]» (comma 16).

Occorre quindi lavorare sui programmi, sui libri di testo, sulle materie di insegnamento, ma anche sull'orientamento e sul successo formativo: il riferimento è innanzitutto al divario nella tipologia di studi e di lauree conseguite che vede le donne meno presenti nelle discipline STEM e si ripercuote sui profili dell'occupabilità, come discusso nella sezione/paragrafo precedente.

Sembra importante leggere tale divario non solo come sotto rappresentazione femminile, ma anche come disinteresse maschile per alcune carriere come sembra utile analizzare i dati sul vantaggio dell'istruzione femminile mettendone in luce al tempo stesso l'aspetto relativo alla sotto-scolarità maschile per indagarne caratteri e ragioni, tenendo presente che si tratta di un fenomeno tutt'altro che recente, che ha attraversato trasformazioni profonde della società sia nelle sue strutture sia nei modelli culturali.

Il fatto che le logiche di genere negli orientamenti verso lo studio siano rimaste sostanzialmente stabili conferma non solo l'interiorizzazione di stereotipi sociali<sup>72</sup>, ma anche la necessità di stimolare cambiamenti nel mondo della scuola e dell'istruzione in generale.

## 6. *L'impatto della pandemia sulle disuguaglianze di genere*

L'emergenza sanitaria legata al Covid-19, e le misure di contenimento che ne sono seguite, potrebbero avere conseguenze significative, anche di medio-lungo termine, sulle differenze di genere sul mercato del lavoro e sugli equilibri familiari in termini di divisione del lavoro di cura.

Nella fase del cosiddetto *lockdown*, è stato disposto il blocco di gran parte delle attività economiche, ad eccezione dei settori definiti "essenziali", e la chiusura delle scuole e delle università. La progressiva riapertura delle attività, circa due mesi dopo, non ha visto la contestuale riapertura del settore dell'istruzione, che ha continuato la propria attività in modalità a distanza fino alla fine dell'anno scolastico. Per i mesi estivi è stata autorizzata la riapertura dei centri estivi e del-

---

<sup>72</sup> Cfr. M.L. Bianco, *L'istruzione è una questione di genere*, in *Rass. it soc.*, 2017, 1, 12 che sottolinea come lo studio sia considerato "affare da femmine". Questo approccio ha contribuito da un lato alla segregazione delle carriere, dall'altro alla progressiva esclusione delle ragazze da attività extrascolastiche come lo sport: mentre il 56,8% delle femmine di età compresa tra 11 e 14 anni e il 65,9% dei maschi della stessa età praticano un'attività sportiva in modo continuativo, con il passare del tempo il divario di genere aumenta e tra i 15 e i 17 anni la quota scende al 42,6% tra le femmine e al 58,4% tra i maschi mentre ai 18 anni si dedica con continuità a uno sport il 31,9% delle ragazze e il 47,4% dei ragazzi.



le attività dedicate a bambini e ragazzi, sebbene con modalità e tempistiche differenziate sul territorio nazionale.

Mentre gli episodi di recessione economica del passato, come ad esempio la crisi del 2008, hanno avuto un impatto negativo sull'occupazione maschile tipicamente occupata in settori dall'andamento ciclico, quali manifatturiero e costruzioni, risparmiando in parte quella femminile, impiegata invece in settori meno esposti all'andamento congiunturale, le conseguenze dell'emergenza Covid-19 sembrano essere più simili per lavoratori e lavoratrici, almeno nell'immediato. Da un lato, la quota di occupazione femminile nei settori la cui attività è stata sospesa risulta contenuta; circa due terzi delle donne, impiegate nei settori "essenziali", hanno proseguito l'attività lavorativa anche durante il *lockdown*, da casa (ad es. settore dell'istruzione) o più spesso dal proprio posto di lavoro (ad es. sanità e settore della grande distribuzione organizzata). Dall'altro lato, la quota di donne nelle occupazioni precarie, con contratti a tempo determinato, risulta più elevata rispetto agli uomini, soprattutto in settori come turismo, ristorazione e commercio che non solo hanno subito una sospensione dell'attività più prolungata, ma continueranno a risentire a lungo delle misure di distanziamento sociale, della limitata mobilità internazionale nonché del clima di incertezza che influenza in senso negativo le decisioni di spesa da parte delle famiglie.

In questo quadro, la chiusura delle scuole ha notevolmente aumentato il carico di lavoro di cura che, come discusso in precedenza, grava in misura preponderante sulle donne. Il lavoro di accudimento dei figli piccoli, impossibilitati a usufruire di asili nido e scuole materne, e l'assistenza ai figli più grandi impegnati nelle attività didattiche a distanza hanno richiesto una presenza costante e i nuovi equilibri familiari hanno dovuto necessariamente tenere conto dell'assenza dei nonni. Da risorsa essenziale per la cura dei nipoti nel sistema di *welfare* di stampo familiare vigente in Italia, questi ultimi si sono trasformati improvvisamente nella categoria più bisognosa di tutele perché maggiormente esposta al rischio di contagio.

Un'indagine svolta<sup>73</sup> durante il periodo del *lockdown* su un campione di donne lavoratrici ha mostrato come dallo *smartworking* o dall'assenza dell'attività lavorativa non siano scaturiti sostanziali cambiamenti nella (scarsa) condivisione del lavoro domestico e di cura nelle famiglie italiane. La maggioranza degli uomini non ha dedicato più tempo al lavoro domestico, cosa che invece hanno dovuto fare 7 donne su 10. Qualora l'impegno maschile sia aumentato, esso ha riguardato essenzialmente la cura dei figli. In generale, la maggiore condivisione si è osservata laddove le donne hanno continuato a lavorare fuori casa: nel caso in

---

<sup>73</sup> D. Del Boca, N. Oggero, P. Profeta, M.C. Rossi, *Women's Work, Housework and Childcare, before and during COVID-19*, Covid Economics, 28, 2020, 70 ss., CEPR, Londra.

cui entrambi i partner fossero a casa, in *smartworking* o meno, il carico aggiuntivo di lavoro di cura della casa e dei figli è gravato principalmente sulle donne.

I dati dell'Istat<sup>74</sup> riferiti al periodo aprile-giugno 2020 mostrano una flessione simile per entrambi i generi nell'occupazione rispetto al trimestre precedente (gennaio-marzo 2020). Su base annuale, tuttavia, la contrazione dell'occupazione femminile risulta più pronunciata (- 2,2% rispetto a giugno 2019). Inoltre, lo scoraggiamento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, evidenziato dal calo delle donne in cerca di un impiego e dovuto alle difficoltà di conciliazione tra impegni lavorativi e familiari, soprattutto per le donne con figli piccoli, rischia di protrarsi a lungo e sicuramente più a lungo rispetto alla componente maschile. Nel complesso, gli effetti di medio-lungo termine sono ad oggi difficili da prevedere, e dipenderanno da molteplici fattori. Se da un lato interventi come il bonus *baby-sitter* o l'utilizzo dei congedi parentali, insieme ad una maggiore e più diffusa spinta al lavoro agile e allo *smartworking* potrebbero facilitare la conciliazione vita-lavoro, dall'altro lato l'incertezza sulla piena ripresa delle attività scolastiche in presenza per tutti gli studenti, e su nuovi possibili *lockdown* connessi alla ripresa dell'epidemia rappresentano elementi che potrebbero ulteriormente indebolire il ruolo delle donne sul mercato del lavoro.

## 7. *Le proposte in campo*

Se questo è il quadro, è ancora più evidente l'urgenza di un rinnovato approccio politico e normativo al problema.

Si è già avuto modo di sottolineare come negli anni i provvedimenti che hanno tentato di intervenire sulle disuguaglianze di genere hanno agito in direzioni diverse: nel complesso è evidente la mancanza di pianificazione strategica e di una corretta valutazione dell'impatto della normativa, dato il frequente ricorso a interventi a carattere temporaneo e la continua sovrapposizione di regole e destinatari che hanno determinato scarsa chiarezza e notevoli disparità a livello di applicazione e implementazione.

Oggi, di fronte all'urgenza del contrasto alla crisi legata allo scoppio della pandemia Covid-19, il problema della disuguaglianza di genere, seppure non al centro dell'attenzione del Governo, è stato affrontato su più tavoli e trasversalmente su più fronti, compreso quello del lavoro, con la consapevolezza da un lato della particolare fragilità delle donne di fronte agli effetti dei provvedimenti adottati durante l'emergenza, dall'altro dell'importanza del tema per la ripresa economica del paese.

---

<sup>74</sup> Istat, *Occupati e disoccupati. Giugno 2020*, Istat, Roma, 2020.

Presso il Dipartimento per le Pari Opportunità è stata costituita la *Task Force* “Donne per un Nuovo Rinascimento” che ha lavorato dividendosi in tre gruppi dedicati rispettivamente a ricerca, STEM e formazione delle competenze; promozione del lavoro femminile e inclusione delle donne nei ruoli decisionali; riorganizzazione dei tempi di vita e di lavoro e metodologie di comunicazione finalizzate all’abbattimento di stereotipi e cambio di paradigma.

Le proposte della *Task Force* sono state articolate sulla base di cinque punti cardine<sup>75</sup> alla base dei quali trova conferma la centralità del tema della conciliazione vita-lavoro che anche in queste proposte viene affrontato oltre che potenziando i tradizionali strumenti (congedi, contributi, bonus, premi, incentivi), puntando da un lato sulla riorganizzazione dei servizi alle famiglie e ai cittadini da parte degli enti locali e sulla rimodulazione del calendario scolastico per allinearlo alle caratteristiche della società attuale e delle famiglie, dall’altro sulla innovazione degli strumenti di *welfare* aziendale a supporto dei bisogni di salute psico-fisica dei lavoratori e a garanzia di un’armonizzazione della dimensione di vita familiare in particolare attraverso il sostegno all’educazione e al *caring* familiare.

Leva fondamentale nel progetto è l’inclusione delle donne nei ruoli decisionali<sup>76</sup> e nelle carriere universitarie, in particolare nelle discipline STEM per sfondare il soffitto di cristallo, garantire sostegno e solidarietà all’emancipazione femminile e la partecipazione delle donne alla definizione delle politiche economiche e sociali del paese<sup>77</sup>.

Contemporaneamente alla presentazione del progetto “Donne per un Nuovo Rinascimento”, nel giugno 2020 il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge proposto dalla Ministra per le pari opportunità e la famiglia e dalla Ministra del lavoro e delle politiche sociali, recante «*Deleghe al governo per*

---

<sup>75</sup> Le misure vengono differenziate sulla base di obiettivi diversi: garantire la parità di genere e la leadership femminile anche nella ricerca e nella innovazione per promuovere la parità nella responsabilità di progettare il futuro; potenziare le tutele per le lavoratrici madri, armonizzare i tempi di vita attraverso forme innovative di organizzazione dei servizi, potenziare il *welfare* aziendale e sostenere le imprese femminili per promuovere un nuovo paradigma femminile e inclusivo nel lavoro; educare e formare nelle materie STEM, formare nuove *skills* digitali e favorire la carriera femminile nell’università e nella ricerca per garantire alle donne di incidere nei settori di principale sviluppo economico; promuovere l’indipendenza finanziaria e sostenere le fragilità per investire nell’emancipazione di tutte; innovare il linguaggio verbale e visivo e promuovere azioni di informazione e orientamento per sradicare gli stereotipi di genere.

<sup>76</sup> A questo scopo vengono avanzate le proposte relative all’istituzione di un Osservatorio sul rispetto della parità di genere nei soggetti pubblici e privati, della sperimentazione della Certificazione della parità per le imprese, la predisposizione di una classifica nazionale delle istituzioni accademiche e di ricerca basata sul rispetto del criterio delle pari opportunità

<sup>77</sup> Cfr. l’audizione di L.L. Sabbadini sui d.d.l. recanti misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro – 26 febbraio 2020 che sottolinea due fattori principali sostengono il cambiamento nella partecipazione delle donne al mercato del lavoro: maggiore livello di istruzione e cambiamento culturale nei confronti del lavoro

*l'adozione dell'assegno universale e l'introduzione di misure a sostegno della famiglia»* (c.d. *Family Act*).

Il testo delinea la cornice normativa e le scadenze temporali entro le quali il Governo sarà chiamato ad approvare i decreti legislativi di attuazione della delega, con l'obiettivo di sostenere la genitorialità e la funzione sociale ed educativa delle famiglie, contrastare la denatalità, valorizzare la crescita armoniosa delle bambine, dei bambini e dei giovani e favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro, in particolare quello femminile<sup>78</sup>.

Due sono le vie principali seguite dal disegno di legge che intende innanzitutto sostenere le famiglie rispetto ai costi di cura, educazione e formazione dei figli, attraverso l'istituzione di un assegno unico universale per tutti i figli minorenni<sup>79</sup>, la previsione di agevolazioni monetarie o fiscali per le spese dedicate all'educazione (non solo scolastica) e alle attività di tempo libero dei figli e di contributi per i pagamenti delle rette dei servizi per l'infanzia o per l'accudimento di bambini in età prescolare al proprio domicilio. In secondo luogo, viene promossa la conciliazione famiglia-lavoro in un'ottica di parità di genere con il riordino dei congedi genitoriali e di paternità, l'incentivazione al lavoro agile per i genitori di figli entro i quattordici anni e l'allargamento dell'offerta di servizi educativi per l'infanzia come diritto dei bambini e delle bambine. Occorre tuttavia tenere presente che finché l'offerta di servizi educativi per la prima infanzia coprirà solo una quota modesta delle richieste, con enormi disparità territoriali e con una forte sottorappresentazione dei bambini di famiglie economicamente modeste e con genitori a bassa istruzione, il rischio di effettuare una redistribuzione alla rovescia è alto.

Accolto come un buon punto di partenza per iniziare a disegnare un insieme organico di interventi a favore delle famiglie con figli, presenta ancora alcuni

<sup>78</sup> Cfr. anche l'analisi di C. Saraceno, *Family act, un punto di partenza*, in *lavoce.info*, 2020. I principi e i criteri direttivi da seguire nella predisposizione dei decreti legislativi concernono l'applicazione universale di benefici economici ai nuclei familiari con figlie e figli, secondo criteri di progressività basati sull'applicazione di indicatori della situazione economica equivalente (ISEE), tenendo altresì conto del numero delle figlie o dei figli a carico; la promozione della parità di genere all'interno dei nuclei familiari, favorendo l'occupazione femminile, anche attraverso la predisposizione di modelli di lavoro agile o flessibile volti ad armonizzare i tempi familiari di lavoro e incentivare il lavoro del secondo percettore di reddito; l'affermazione del valore sociale di attività educative e di apprendimento, anche non formale, dei figli, attraverso il riconoscimento di agevolazioni fiscali, esenzioni, deduzioni dall'imponibile o detrazioni dall'imposta sul reddito delle spese sostenute dalle famiglie, ovvero attraverso la messa a disposizione di un credito o di una somma di denaro vincolata allo scopo; l'introduzione di misure organizzative, di comunicazione e semplificazione che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e la loro individuazione.

<sup>79</sup> Gli strumenti previsti vogliono conciliare l'universalismo dell'assegno con la selettività in base al reddito: si propone, infatti, un importo base uguale per tutti e un importo variabile calcolato in relazione all'Isce familiare, garantendo, nella transizione, che nessuno prenda di meno. Ne beneficeranno sicuramente le famiglie più povere, che nel sistema attuale non sempre fruiscono dell'assegno al nucleo familiare se i genitori non sono lavoratori dipendenti o assimilati e che, a motivo dell'incapienza, non possono fruire neppure delle detrazioni fiscali. Ne beneficeranno anche i genitori lavoratori autonomi, che oggi non accedono agli assegni al nucleo familiare.

aspetti da chiarire come in particolate l'aver definito servizi il cui costo può essere sostenuto con fondi pubblici anche quelli forniti dalle *baby-sitter*, mettendo sullo stesso piano le iniziative di sostegno pubblico ai servizi educativi all'infanzia e gli strumenti più propriamente inquadrabili nell'ambito del *welfare* aziendale, la tutela dei diritti dei bambini e le garanzie dei diritti dei genitori lavoratori alla conciliazione vita-lavoro.

Sempre in Parlamento, presso la Commissione Lavoro della Camera dei deputati è all'esame una serie di proposte di legge volte a sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e a favorire la parità retributiva tra i sessi<sup>80</sup>.

I contenuti dei vari progetti di legge riguardano la previsione di obblighi di informazione e trasparenza per i datori di lavoro pubblici e privati sul rispetto della parità nella composizione del personale, nelle retribuzioni, nelle promozioni e nelle indennità; il potenziamento della contrattazione collettiva aziendale per incidere sull'organizzazione del lavoro superando i divari di genere e favorendo la conciliazione vita-lavoro; incentivi alle imprese per l'assunzione di lavoratrici e per investimenti sulla promozione della parità (asili nido aziendali); misure a favore dei lavoratori (congedi, buoni per *baby-sitting*); incentivi e agevolazioni alla cura della persona e alla genitorialità (premi nascita, assegni familiari, deducibilità delle spese per l'educazione e l'istruzione dei figli); istituzione di reti territoriali di coordinamento dei servizi all'infanzia e riqualificazione del personale.

Anche in questo caso il sostegno al lavoro femminile passa attraverso la conciliazione vita-lavoro ma gli strumenti utilizzati sono prevalentemente pensati per incidere sull'organizzazione e sul rapporto di lavoro, in un gioco di obblighi e incentivi, certificazioni e sanzioni che dovrebbero trasformare i datori di lavoro pubblici e privati in attori principali nella promozione delle pari opportunità.

Seppure prive di una cornice unitaria, tutte le proposte di intervento prospettate in questi ultimi mesi sembrano comunque confermare la consapevolezza che il tema dell'implementazione della parità di genere nel lavoro non possa e non debba essere inteso come legato unicamente al principio di equità, ma anche come problema economico secondo un approccio fondamentale a maggior ragione in un momento come quello attuale, in cui la necessità di superare l'emergenza economica può offrire nuovi spunti non solo per scongiurare il rischio di un passo indietro nelle pari opportunità, ma anche per puntare su un'economia innovativa attraverso l'utilizzazione di tutti i talenti disponibili.

Non è un caso che la Commissione europea si sia espressa in questi termini lanciando la strategia per la parità di genere 2020-2025<sup>81</sup>, per la cui attuazio-

<sup>80</sup> Proposte abbinate C. 1675, C. 522, C. 615, C. 1345, C. 1925, C. 1732

<sup>81</sup> Comunicazione del 5 marzo 2020 COM (2020) 152. La Strategia per la parità di genere 2020-2025 definisce obiettivi politici e azioni chiave per la lotta alla violenza e agli stereotipi e per realizzare un'economia basata sulla parità di genere; garantire in pari misura l'accesso ai ruoli dirigenziali; integrare la dimensione di

ne prevede un duplice binario che vede l'approvazione di misure volte a conseguire la parità di genere combinarsi con una sempre maggiore integrazione della dimensione di genere nell'elaborazione delle politiche in tutti i settori d'azione europea.

Fondamentali in questo senso sono anche i riferimenti contenuti nel *Next generation UE* così come presentato dalla Commissione europea nella Comunicazione del 27 maggio 2020 che, nel perseguimento degli obiettivi sui quali investire per uscire dalla crisi causata dall'emergenza Covid-19, richiamano in particolare l'esigenza di porre l'uguaglianza al centro della ripresa e, più specificamente, la necessità di colmare il divario di genere.

Conseguentemente, sembra importante che si sia proposto di valutare l'impatto delle misure previste per la ripresa in un'ottica di efficienza di genere, partendo dal presupposto fondamentale che le misure di politica economica non possono che agire diversamente sulle donne e sugli uomini soprattutto a causa della differente presenza sul mercato del lavoro e a causa della disuguaglianza nella gestione dei tempi e dei compiti di attività legate alla cura<sup>82</sup>.

Anche le Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza approvate dal Governo il 15 settembre 2020 in risposta al *Next generation UE* menzionano la parità di genere tra le sfide da affrontare attraverso l'adozione di un "ampio ventaglio di misure" e un'attenzione particolare all'*empowerment* femminile in termini di formazione, occupabilità ed autoimprenditorialità.

Il collegamento più o meno diretto è alle proposte del Comitato di esperti in materia economica e sociale istituito nell'aprile 2020 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che nel documento contenente le Iniziative per il rilancio «*Italia 2020-2022*» ha individuato cinque priorità e diversi strumenti da utilizzare per promuovere la parità di genere: informazione, orientamento e forma-

---

genere nelle politiche dell'UE; finanziare azioni che consentano passi in avanti in materia di parità di genere; affrontare il problema della disparità di genere nell'azione esterna dell'UE.

<sup>82</sup> Cfr *Next Generation EU leaves women behind. Gender Impact Assessment on the EC proposal for #next-GenerationEU*, studio commissionato dal Greens/EFA Group del Parlamento Europeo nel giugno 2020 in base al quale se non si adotta una prospettiva di genere ogni azione, compresa la allocazione di fondi, rischia infatti di essere sbilanciata verso settori a prevalente occupazione maschile (il settore digitale, ad esempio, ma anche quello delle costruzioni o dei trasporti) mancando l'obiettivo dell'efficienza, anche perché i settori più colpiti dalla crisi (il turismo, i servizi, le attività di cura) sono invece caratterizzati dalla presenza di una maggiore forza lavoro femminile. Sembra interessante da sottolineare anche il fatto che, sulla base di tali osservazioni, si sia chiesta l'inclusione, tra le misure da adottare, di un focus specifico di investimento sulle attività di cura familiare e una riflessione ulteriore sul settore digitale (prettamente maschile), al quale si vorrebbe chiedere di prevedere misure inclusive rivolte all'incremento del numero delle donne occupate a tutti i livelli. Le stime dell'EIGE mostrano infatti come l'eliminazione del divario di genere nei settori STEM innescherebbe un aumento del PIL pro capite dello 0,7-0,9 per cento entro il 2030, mentre l'aumento entro il 2050 sarebbe compreso tra il 2,2 e il 3 per cento.

zione per la lotta agli stereotipi di genere<sup>83</sup>; tutela, incentivi e azioni positive per il sostegno all'occupazione femminile e l'*empowerment* nel lavoro, nelle istituzioni e nella società<sup>84</sup>; investimenti e incentivi per la conciliazione dei tempi di vita e il sostegno alla genitorialità<sup>85</sup>; trasparenza e monitoraggio per l'adozione della valutazione dell'impatto di genere nella progettazione e nell'analisi delle politiche pubbliche.

Le Linee guida prevedono in via generale (e generica) l'introduzione di una «*adeguata valutazione di impatto sul genere*» con riferimento a tutte le azioni da realizzare nell'ambito del Piano nazionale, ma in attesa della elaborazione di un progetto più articolato e dettagliato di quanto il Governo intende proporre in sede europea, si segnalano le osservazioni e le proposte del CNEL di cui al documento su «*Next generation EU per le pari opportunità*».

Gli interventi volti a tali obiettivi devono essere mirati non solo al breve termine, ma soprattutto al medio/lungo periodo e devono essere affidati ad interventi che abbiano il carattere della strutturalità, limitando incentivi e sussidi, per procedere ad una vera e propria Strategia nazionale per le pari opportunità che individui gli obiettivi fondamentali concentrando le risorse e determinando una reale inversione di tendenza: in questo quadro un importante tassello sarebbe costituito dallo sviluppo del bilancio di genere a livello sia di amministrazioni centrali che di governi locali, in raccordo con l'applicazione di indicatori locali di benessere equo e sostenibile (BES).

L'attenzione al bilancio di genere sembra essersi accesa proprio in questi ultimi tempi, come testimoniano le audizioni al Senato che hanno preceduto la pubblicazione del Bilancio di genere dello Stato ad opera del MEF a novembre, cui è seguita la presentazione di una proposta di legge per rendere il bilancio di genere obbligatorio presso gli enti locali<sup>86</sup>: la sfida sembra quella di superare logiche e strumenti tradizionali per abbracciare il problema della parità in una dimensione politica diffusa.

---

<sup>83</sup> Interessante la previsione di misure per monitorare l'uso del linguaggio di genere (nei *social network*, nei libri di testo) e per promuovere figure femminili non stereotipate (*mass-media*, scuola, università, sport).

<sup>84</sup> Accanto al ricorso alle tradizionali logiche di intervento nelle proposte del Comitato è presente il riferimento alla necessità di rivisitare l'intero sistema di sostegno alle famiglie razionalizzando gli strumenti già esistenti (assegni, bonus), agevolando l'ampliamento del ricorso al *welfare* aziendale (detassazione, decontribuzione) e potenziando i servizi offerti dal *welfare* pubblico (piano asili nido, programma di *work-life balance*).

<sup>85</sup> Il problema della gestione della famiglia, e in particolare dei figli minori, viene espressamente indicato come principale elemento di criticità per le donne lavoratrici e il ricorso allo *smartworking* è giudicato controproducente se diventa una scelta obbligata che produce un sovraccarico di responsabilità, divenendo strumento di segregazione e di allontanamento dal lavoro invece che di inclusione.

<sup>86</sup> Cfr. Ddl n. 1539 d'iniziativa della senatrice Fedeli ed altri, in discussione al Senato.

## 8. Conclusioni: verso una strategia della parità

Si è già rilevato che tra gli effetti dell'emergenza Covid-19 c'è anche quello di aver innescato un dibattito nuovo sulle strade da percorrere in direzione della ripresa: la consapevolezza della necessità del cambiamento e della discontinuità rispetto al passato è presente in maniera chiara sia tra coloro che preferiscono concentrarsi sui problemi, nel tentativo di comprenderli e superarli evitando errori già commessi, sia tra coloro che invece spingono verso la positivizzazione di soluzioni innovative.

In questo clima particolarmente fecondo di idee rimane aperto il confronto sull'uguaglianza di genere e passi avanti su questo fronte possono essere colti proprio in collegamento con gli effetti prodotti dall'emergenza in parte sulle logiche del mercato, in parte sul ruolo dell'intervento pubblico nell'economia.

Da un lato, infatti, le imprese stanno adottando modalità di lavoro flessibile che probabilmente saranno mantenute e molti padri hanno iniziato ad assumersi compiti più consistenti nella cura dei figli e a condividere maggiormente il lavoro domestico: se come si è detto l'ostacolo principale alla partecipazione delle donne mercato del lavoro è costituito dalla difficile conciliazione dei tempi di vita e lavoro, una diversa distribuzione delle responsabilità familiari può consentire non solo nuove opportunità al lavoro femminile, ma anche una rinnovata considerazione del valore economico del lavoro non retribuito e dell'uso del tempo. Il ricorso che in questo periodo è stato fatto allo *smartworking* da parte delle aziende può rivelarsi infatti uno strumento utile per rinnovare l'organizzazione produttiva e del lavoro, per raggiungere obiettivi di crescita e di sostenibilità non solo economica, ma ambientale e sociale<sup>87</sup>.

Anche la necessità di rileggere la crescente diffusione del *part-time* che si presenta in modo squilibrato perché assume spesso carattere non volontario, in particolare per le donne, ha coinvolto in pieno le imprese e le loro politiche di *welfare* aziendale costringendole a ripensarle in modo socialmente lungimirante attraverso la revisione delle priorità nella scelta delle misure adottate in modo da privilegiare l'integrazione del reddito dei lavoratori coinvolti nella crisi.

---

<sup>87</sup> Alcune misure adottate da molte aziende sono direttamente legate all'emergenza sanitaria: dalla modulazione degli orari di lavoro e dei turni per favorire una migliore distribuzione del lavoro in condizioni di sicurezza, alla integrazione da parte della azienda di permessi e ferie per ridurre il ricorso alla cassa integrazione, alla scelta di ferie di emergenza riguardanti i lavoratori impiegati in aree aziendali colpite da forti cali di attività allo stesso fine di limitare il ricorso alla cassa integrazione, a forme di solidarietà quali il fondo-ore negoziato che permette ai dipendenti di donare le ferie fino all'annullamento del passivo individuale ai colleghi che hanno ferie da recuperare. Le esperienze di questo periodo hanno però anche sottolineato la necessità di rafforzare i congedi e gli altri strumenti volti a liberare spazi a vari fini, in particolare alla cura dei figli e alla vita familiare, fruibili da ambedue i genitori, rispondendo ad esigenze destinate a durare oltre l'emergenza. Cfr. T. Treu, *Welfare aziendale. Come cambierà dopo l'emergenza Covid-19*, in *Quotidiano Ipsos*, 17 ottobre 2020, 1.



Si è sottolineato che il campo d'azione del nostro *welfare* aziendale ne sarà influenzato (almeno) in due direzioni: da una parte dovranno valutarsi le misure da adottare in azienda alla luce degli interessi dei lavoratori, ma considerandone anche l'impatto esterno, dall'altra parte andranno rafforzati i legami già esistenti fra le misure aziendali di *welfare* e le scelte degli enti e delle istituzioni locali.

Quanto al ruolo delle politiche pubbliche, è evidente oggi più che mai la necessità di realizzare interventi strutturali innanzitutto rafforzando le infrastrutture territoriali socio-assistenziali e dunque investendo nei servizi di cura e in generale nei servizi pubblici<sup>88</sup>.

Volendo privilegiare la ricerca di una strategia complessiva in grado di incidere su tutte le dimensioni della disuguaglianza di genere nel modo del lavoro, dalla partecipazione, alla retribuzione fino alla progressione di carriera, incidendo dunque sia sull'organizzazione che sulla qualità del lavoro, è necessario allora rivolgere l'attenzione a strumenti utili da un lato a monitorare e valutare gli interventi realizzati in un'ottica di genere, misurandone efficienze ed efficacia, dall'altro a orientare le scelte, eventualmente ricalibrando le priorità di intervento in base ai reali e diversi bisogni della comunità di riferimento.

Uno strumento particolarmente interessante in questo senso è il bilancio di genere<sup>89</sup>, che consente di dare spazio a valutazioni in merito al differente impatto delle politiche pubbliche su donne e uomini evidenziando la non neutralità dei processi economici e decisionali, con ciò rivelandosi come una delle strategie più efficaci di promozione della parità e delle pari opportunità soprattutto se viene utilizzato in modo da consentire già in sede di programmazione di definire i criteri per valutare le politiche, le azioni, i servizi secondo un'ottica di genere e introducendo tale prospettiva in tutte le dimensioni dell'agire pubblico.

Il pregio principale di questo approccio risiede forse proprio nello spostare l'attenzione dalle donne come soggetto svantaggiato, superando la prevalente ottica della ricerca di soluzioni mirate per esigenze e bisogni personali del "sog-

---

<sup>88</sup> Il CNEL nel documento *Next generation EU per le pari opportunità*, 2020, sottolinea da questo punto di vista l'importanza di utilizzare le risorse europee non solo per potenziare la copertura territoriale e i livelli qualitativi degli asili nido, ma anche per estendere la scuola dell'infanzia per tutti e su tutto il territorio nazionale, per aumentare il tempo nella scuola primaria, raddoppiando il tempo pieno e ripensando gli spazi e i servizi necessari, e per potenziare l'assistenza agli anziani, ai disabili e a tutte le fragilità a partire dall'assistenza domiciliare socio-sanitaria integrata.

<sup>89</sup> Riconosciuto ufficialmente come strumento a sostegno delle istituzioni per realizzare la parità di genere nell'ambito della Piattaforma d'Azione della IV Conferenza Mondiale delle donne di Pechino del 1995, il bilancio di Genere si è sviluppato in Italia sulla base di un processo bottom-up a partire dalle Province e dai Comuni, prime amministrazioni che si sono impegnate nelle sperimentazioni in parallelo con l'introduzione rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche di cui alla Direttiva 17 febbraio 2006, mentre solo successivamente si è esteso alle Regioni e all'amministrazione statale, oltre che alle Università e alle Camere di Commercio.

In parallelo allo sviluppo delle sperimentazioni nei territori, il sistema normativo ha previsto e regolato il bilancio di genere sia a livello regionale, soprattutto all'interno delle leggi regionali sulle pari opportunità, che a livello statale.

getto femminile”, guardando, al contrario, a scelte più rispondenti alle esigenze di crescita e di competitività del territorio e ai bisogni della popolazione in quanto composta da generi diversi.<sup>90</sup>

Oggi la redazione del bilancio di genere per le amministrazioni dello Stato segue le indicazioni contenute nel d.P.C.M. del 16 giugno 2017, rafforzate con il d.lgs. 12 settembre 2018, n. 116, che prevedono sia l’analisi dei divari di genere in economia e società, per restituire la situazione dell’Italia in termini di uguaglianza di genere a confronto con gli altri Paesi dell’Unione europea sulla base dell’EU *Gender Equality Index*<sup>91</sup>, sia un’analisi delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato secondo una prospettiva di genere.

Grazie ad una lettura di genere delle entrate, ad esempio, può essere richiamata l’attenzione sul fatto che i sistemi fiscali, pur in assenza di una disparità normativa tra uomini e donne, possono essere non neutrali, acuendo o riducendo i divari di genere attraverso incentivi o disincentivi che influenzano i comportamenti individuali all’interno dei modelli occupazionali, di cura, di utilizzo del tempo, di consumo e risparmio a cui si applicano<sup>92</sup> e contribuiscono a determinare la disuguale distribuzione del lavoro retribuito e non retribuito, del reddito<sup>93</sup> e dei diritti pensionistici.

Per quanto riguarda invece la rendicontazione delle spese, la riclassificazione<sup>94</sup> delle stesse in spese dirette a ridurre le disuguaglianze di genere, spese sensibili e spese neutrali mette in luce la difficoltà e al tempo stesso l’importanza di individuare e distinguere le spese neutrali da quelle sensibili al genere, che posso-

<sup>90</sup> Con un primo riconoscimento nella Direttiva 23 maggio 2007 contenente «*Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*» e pochi mesi dopo, a dicembre 2007, nella l. n. 244 del 24 dicembre 2007, che prevede una sperimentazione del bilancio di genere a livello nazionale accompagnata da uno sviluppo delle statistiche di genere. È poi con il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Decreto Brunetta) che il bilancio di genere viene inserito tra gli strumenti per migliorare le performance delle amministrazioni pubbliche mentre la l. n. 196 del 31 dicembre 2009 ne ha previsto di nuovo la sperimentazione a livello nazionale.

<sup>91</sup> Cfr. MEF, *Il bilancio di genere, Conto del bilancio dello Stato 2019, 2020*, I parte.

<sup>92</sup> Un approccio di *gender mainstreaming* nella politica fiscale è stato promosso nella Risoluzione del Parlamento europeo su uguaglianza di genere e politiche fiscali del 15 gennaio 2019, che ha invitato gli Stati Membri ad adottare un sistema impositivo sul reddito delle persone fisiche basato su una tassazione individuale al fine di raggiungere l’equità fiscale tra donne e uomini.

<sup>93</sup> A riguardo è rilevante per esempio quanto emerge dall’analisi del carico fiscale aggiuntivo medio per un nucleo familiare con due figli a seguito dell’ingresso sul mercato del lavoro di un secondo percettore di reddito. Tale carico in Italia ha un valore piuttosto elevato e può disincentivare la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, che tendono ad essere le seconde percettrici di reddito all’interno nella famiglia.

<sup>94</sup> Si vedano le Linee guida per la classificazione delle spese secondo una prospettiva di genere allegate al Rendiconto dello Stato 2019. Le spese dirette a ridurre le disuguaglianze di genere riguardano misure direttamente riconducibili alla riduzione dei divari di genere, come ad esempio misure di conciliazione vita-lavoro; le spese sensibili sono relative a misure che potrebbero avere effetti di genere indiretti, come ad esempio somme erogate per il sostegno all’occupazione e al reddito, spese per l’istruzione scolastica, spese per la mobilità urbana; infine le spese neutrali sono relative alle misure che non hanno effetti né diretti né indiretti di genere, come solitamente vengono considerati canoni e utenze.

no consistere anche in trasferimenti monetari ad altre amministrazioni o in finanziamenti a soggetti privati, imprese o individui, e che interessano più politiche settoriali relative a specifici servizi e a infrastrutture.

Individuare le spese sensibili è particolarmente rilevante perché permette di ottenere effetti positivi sulla riduzione delle diseguaglianze di genere senza necessariamente generare oneri aggiuntivi sul bilancio pubblico e permette inoltre di tenere conto della dimensione del genere già nella fase relativa al disegno degli interventi e alla loro implementazione, con effetti rilevanti anche per il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti<sup>95</sup>.

L'importanza del bilancio di genere trova conferma significativa se si fa riferimento alla Direttiva n. 2 del 26 giugno 2019 recante «*Misure per promuovere le pari opportunità*» e rafforzare il ruolo dei comitati unici di garanzia nelle pubbliche amministrazioni.

Considerando la promozione della parità di genere e la promozione delle pari opportunità non solo in funzione di equità, per la tutela della dignità e del benessere dei lavoratori, ma anche come strumenti di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, la direttiva considera il *gender mainstreaming* come essenziale per raggiungere entrambi gli obiettivi<sup>96</sup>: in questa direzione valorizza insieme al ruolo dei CUG anche l'attività di pianificazione (la predisposizione di Piani triennali di azioni positive) e di programmazione delle attività amministrative, da basare sulle analisi dei dati relativi alle azioni realizzate e ai risultati raggiunti così contenute in particolare nel bilancio di genere.

Se si considera che la valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti viene collegata anche all'attuazione degli obiettivi di genere programmati in quanto parte integrante della relazione trasmessa agli OIV, si instaura un circolo virtuoso che spinge a considerare proprio il bilancio di genere come un passaggio fondamentale<sup>97</sup>.

Indicando la verifica a consuntivo dei risultati che le politiche pubbliche hanno avuto su uomini e donne, il *gender auditing* svolge dunque chiaramente una funzione di controllo importante in merito all'efficacia e all'efficienza della

---

<sup>95</sup> Cfr. S. Maffi, *Il bilancio di genere: un documento di supporto alle politiche pubbliche*, in AISRe – Atti della XLI Conferenza Scientifica Annuale, *Regioni tra sfide e opportunità inattese*, 2020, 25 La costruzione di reti di trasporto, di energia, di comunicazione, per l'approvvigionamento idrico e per i servizi igienico-sanitari viene tendenzialmente considerata neutrale al genere. Si presume che donne e uomini beneficino automaticamente e in egual misura dello sviluppo di nuove opere pubbliche, senza considerare la necessità di valutare il diverso impatto sociale ed economico che producono e le opportunità che derivano dall'integrazione della dimensione del genere nella relativa progettazione, oltre che nella loro realizzazione e nel monitoraggio.

<sup>96</sup> Si vedano le osservazioni nel Quadro generale della Sezione I della Direttiva n. 2 del 2019

<sup>97</sup> A conferma del ruolo chiave del bilancio di genere nell'ottica del *gender mainstreaming* si vedano le *Linee guida per il Bilancio di Genere negli Atenei italiani*, 2019, che prevedono il collegamento del bilancio di genere con i principali documenti gestionali dell'Ateneo dal livello più generale, strategico e finanziario, a quelli più operativi, come il piano della performance.

spesa pubblica. La prospettiva che viene aperta, ed è ancora da percorrere, riguarda invece l'utilizzo del bilancio di genere preventivo (*gender budgeting*) ed è volta ad integrare la fase di formazione del bilancio ristrutturando le entrate e le uscite sulla base della loro rilevanza per la riduzione delle disuguaglianze di genere: in questa ulteriore prospettiva infatti il bilancio di genere avrebbe anche la funzione di calibrare insieme alle diverse azioni, anche il ruolo dei vari attori coinvolti.

È possibile quindi affermare che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a svolgere un ruolo determinante nella promozione del cambiamento culturale e nella diffusione del *gender mainstreaming*. Da un lato, sostenendo la diffusione delle analisi di bilancio di genere, contribuiscono a renderla una pratica consolidata nell'ambito della rendicontazione sociale in grado di essere estesa al settore privato. Dall'altro lato e di conseguenza, costituendo reti tra pubbliche amministrazioni e privati, stringendo accordi per l'istituzione e l'organizzazione di nuovi servizi di supporto alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, sperimentando sistemi di certificazione di genere per le imprese, contribuiscono a diffondere la logica manageriale di genere attraverso pratiche e strumenti suscettibili di essere adottati diffusamente sul territorio.

Nella stessa direzione stanno evolvendo d'altra parte anche i sistemi di *welfare* aziendale: come si è già evidenziato sempre più imprese<sup>98</sup> si impegnano in attività di responsabilità sociale vuoi perché mosse da stimoli interni ad assumere il ruolo di attore protagonista di trasformazione non solo economica ma anche sociale, vuoi perché spinte ad adottare pratiche di responsabilità sociale di impresa come risposta a pressioni esterne provenienti dalla società civile o dal legislatore<sup>99</sup>.

Fenomeno ulteriore e particolarmente interessante, espressione di una diversa dimensione della responsabilità sociale integrata nell'impresa, è quello del *welfare* aziendale territoriale, che comprende quelle misure di *welfare* attuate da imprese di un determinato territorio che si rivolgono alle esigenze della comunità locale nel suo complesso oltre che dei lavoratori. Questo tipo di approccio rappresenta un'opportunità soprattutto per le piccole e medie imprese che, facendo sistema, possono decidere di impegnarsi nel generare beni e servizi di carattere collettivo investendo nel potenziamento di servizi in accordo con gli altri attori pubblici e privati.

<sup>98</sup> Per una panoramica sulle diverse misure adottate dalle imprese che si sono impegnate a fornire strumenti di *welfare* straordinari ai loro dipendenti e alle loro comunità per fronteggiare l'emergenza si veda il rapporto di Percorsi di secondo *welfare*, *Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19*, 2020.

<sup>99</sup> Il decreto legislativo n. 254 del 30 dicembre 2016, attuativo della Direttiva UE 95/2014, ha introdotto per la prima volta in Italia l'obbligo per determinati tipi di aziende di integrare il bilancio con una "relazione non finanziaria" sulle politiche ambientali, sociali e di *governance* dell'azienda: una relazione basata dunque sui cosiddetti fattori ESG (*environmental, social, governance*).

Uscire dalla crisi da un lato è diventata una sfida per le imprese, chiamate a identificare un nuovo ruolo per la responsabilità sociale nella vita aziendale e ad individuare strategie adeguate a rispondere ai nuovi bisogni sociali, economici e ambientali collegati alla pandemia, andando se occorre anche oltre ciò che è richiesto dai governi o imposto dalla legge<sup>100</sup>.

Per altro verso, di fronte all'occasione irripetibile rappresentata dalle risorse del pacchetto *Next Generation EU*, alla luce della assoluta centralità acquisita dalle attività di cura, riconosciute come essenziali e connesse non solo al sistema sanitario ma anche all'assistenza sociale, alla scuola e ai servizi per l'infanzia (asili nido, servizi pre e post scuola, centri estivi, centri diurni per anziani, residenze e semi-residenze per non autosufficienti, servizi per persone con disabilità), è ineludibile compito delle istituzioni pubbliche investire nel potenziamento se non nella riprogettazione di quei servizi dove è più forte la concentrazione del lavoro femminile, mettendo in luce la rilevanza dell'approccio di genere. Allo stesso tempo, il potenziamento di quei servizi risulta essere condizione necessaria per stimolare l'offerta di lavoro femminile, facendo sì che le norme introdotte riescano a incidere realmente sulle disparità e non rimangano lettera morta.

---

<sup>100</sup> Sulle nuove sfide al *welfare* aziendale e alla responsabilità sociale di impresa cfr. V. Gentile, *Pandemia e responsabilità sociale d'impresa*, in *Luiss Open*, 16 maggio 2020.

*Giulia Bettin, Laura Trucchia - Abstract*

*Uscire dall'emergenza: la dimensione economico-lavorativa della disuguaglianza di genere tra problemi e prospettive*

L'obiettivo di questo lavoro è approfondire la dimensione economico-lavorativa delle disuguaglianze di genere in Italia, analizzandone l'entità e le possibili cause, anche alla luce della recente emergenza legata alla pandemia Covid-19, e offrendo al contempo una valutazione sugli interventi normativi posti in essere a riguardo.

*Getting out of the emergency: the economic and employment dimension of gender inequality between problems and opportunities*

The purpose of the paper is to further analyze the economic and employment dimension of gender inequalities in Italy, focusing on its extent and possible causes, even in the light of the recent outbreak of Covid-19 pandemic. The paper also offers an evaluation of the related regulatory measures.