



**Valeria Fili**

## **Il lavoro delle donne nella XVI legislatura**

**Parole chiave:** Lavoro, Donne, Quote rosa, Pari opportunità, Discriminazioni

**Keywords:** Job, Women, Female quota, Equal opportunities, Discrimination

**Contenuto in:** Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?

**Curatori:** Silvana Serafin e Marina Brollo

**Editore:** Forum

**Luogo di pubblicazione:** Udine

**Anno di pubblicazione:** 2012

**Collana:** Donne e società

**ISBN:** 978-88-8420-713-5

**ISBN:** 978-88-3283-050-7 (versione digitale)

**Pagine:** 113-125

**DOI:** 10.4424/978-88-8420-713-5-09

**Per citare:** Valeria Fili, «Il lavoro delle donne nella XVI legislatura», in Silvana Serafin e Marina Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine, Forum, 2012, pp. 113-125

**Url:** <http://forumeditrice.it/percorsi/storia-e-societa/donne-e-societa/donne-politica-e-istituzioni-varcare-la-soglia/il-lavoro-delle-donne-nella-xvi-legislatura>

# IL LAVORO DELLE DONNE NELLA XVI LEGISLATURA

*Valeria Filì*

*La delega 'riciclata' sull'occupazione femminile*

Nella XVI legislatura un manifesto interesse del Governo italiano per il sostegno all'occupazione femminile si ravvisa solo a metà del guado, quando con l'art. 46, lett. c), della l. n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro 2010, si ripropone la delega (già scaduta) per il riordino della normativa in materia di occupazione femminile di cui al comma 81 dell'art. 1 della l. n. 247/2007, c.d. Collegato lavoro 2008.

Si tratta di un progetto a tutto campo che prevede: il riordino degli incentivi per sostenere l'aumento dell'occupazione femminile, la revisione della vigente normativa in materia di congedi parentali, il rafforzamento delle misure previste dall'art. 9 della l. n. 53/2000 per conciliare tempi di vita e tempi di lavoro, l'implementazione dei servizi per l'infanzia e per gli anziani non autosufficienti, il sostegno alla formazione mirata per le donne, la rilevazione e il monitoraggio delle discriminazioni di genere, la promozione dell'imprenditoria femminile, le misure di agevolazione per il rientro nel mercato del lavoro delle donne che ne sono uscite, la previsione di adempimenti per i datori di lavoro in materia di attenzione al genere.

Tralasciando il fatto che in molti casi i principi e criteri direttivi appaiono ridondanti e ripetitivi [es. lett. a) e c); lett. e) e i)], oppure gli uni esemplificazione degli altri [es. lett. b) *versus* a); lett. f) *versus* l)], e in altri casi assolutamente generici ed evanescenti [es. lett. l)], va certo apprezzato l'intento di rimettere mano ad una materia che seppur disciplinata da normative importanti e apprezzabili (tra le principali: l. n. 903/1977, l. n. 125/1991, l. n. 215/1992, l. n. 53/2000, d.lgs. n. 151/2001, d.lgs. 198/2006) non ha dato i risultati sperati in termini di partecipazione femminile al mercato del lavoro, di lotta alle discriminazioni di genere (es. quella retributiva) e di segregazione occupazionale, verticale (nell'inquadramento) e orizzontale (nei settori produttivi).

*'Il lavoro delle donne' secondo le indagini del CNEL*

Per poter ragionare in materia di lavoro femminile è indispensabile partire dai dati di fatto.

Il primo dato è quello economico-statistico concernente il lavoro delle donne in Italia; il secondo è quello politico-normativo che si occupa di capire cosa è stato fatto e si sta facendo ad opera dei Legislatori, italiano ed europeo, e in quale direzione.

Poiché prima di confrontarsi con le norme è fondamentale confrontarsi con i fatti, cioè con i problemi strutturali del nostro mercato del lavoro, l'analisi prende le mosse dai dati raccolti nell'indagine presentata dal CNEL il 2 febbraio 2009 su *Il lavoro che cambia. Contributi tematici e raccomandazioni*<sup>1</sup> e dal rapporto sempre del CNEL, approvato dall'Assemblea 21 luglio 2010, dal titolo *Il lavoro delle donne in Italia - Osservazioni e proposte*<sup>2</sup>.

Il CNEL<sup>3</sup> prende atto di una sconcertante prassi molto diffusa nel nostro Paese, come pure in altri, e cioè quella dello scollamento tra l'economia e la parità di genere, considerati come settori distinti anziché come strettamente connessi e integrati. Da un lato, l'Italia vanta una legislazione giuslavoristica avanzata per ciò che concerne il lavoro delle donne, dall'altro però sconta il permanere di problemi strutturali del mercato del lavoro, specie nel Mezzogiorno, che pongono sia al legislatore sia agli operatori economici molte sfide e nuovi traguardi da raggiungere.

Dagli anni Settanta ad oggi, in ragione della crescita dell'occupazione femminile l'attenzione degli operatori e del legislatore si è spostata più sulla 'qualità' dell'occupazione femminile che sulla 'quantità' della stessa, apparendo quasi marginalizzato il problema del coinvolgimento delle donne nel mercato del lavoro. I riflettori si sono concentrati principalmente sulla discriminazione di genere 'nel rapporto di lavoro', lasciando in ombra quella 'nel mercato del lavoro'.

Se si guardano però i dati emerge un fatto: qualità e quantità non vanno sempre di pari passo. L'Italia resta tra i Paesi dell'Unione europea con un più basso tasso di occupazione femminile, nel senso che una quota crescente di donne rinuncia ad entrare nel mondo del lavoro, rimanendo dunque invisibile al vero e proprio tasso di disoccupazione, che registra chi cerca ma non trova un lavoro.

<sup>1</sup> L'indagine, di iniziativa interistituzionale, è stata presentata il 2 febbraio 2009, nel corso di un Convegno che ha avuto luogo alla Camera dei Deputati, alla presenza del Capo dello Stato, on. Giorgio Napolitano, leggilo nel sito istituzionale del CNEL, <http://www.cnel.it>.

<sup>2</sup> Leggilo nel sito istituzionale del CNEL, <http://www.cnel.it>.

<sup>3</sup> CNEL, *Il lavoro delle donne in Italia - Osservazioni e proposte*, 21 luglio 2010, p. 4.

Gli obiettivi che invece si era posto il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 erano in senso assolutamente contrario a quanto di fatto si è realizzato in Italia: raggiungere nel 2010 un tasso di occupazione complessivo del 70% e di occupazione femminile del 60%.

Il difficile traguardo avrebbe dovuto comportare per l'Italia, a partire dal 2000, un grande impegno in tal senso, uno sforzo costruttivo finalizzato all'attuazione di politiche per la famiglia e per il lavoro femminile serie e concrete. Invece, nulla di tutto questo è accaduto. La politica è stata completamente assente in questa materia, evidentemente non ritenendola una priorità nell'agenda di Governo, ovvero non credendoci fino in fondo, cioè dando per scontato che non ce l'avremmo mai fatta.

E non ce l'abbiamo fatta, basti pensare che nel 2009 il tasso di occupazione femminile in Italia era del 46,4% mentre la media dell'UE era del 58,6%.

Naturalmente la scarsa *performance* italiana è anche frutto della sfavorevole contingenza economica internazionale, che ha colpito tutti i Paesi ma che l'Italia non ha saputo evidentemente affrontare nel modo migliore, anche alla luce di una valutazione comparativa con altri Paesi membri.

Va tenuto presente però che nel Paese convivono realtà molto diverse: *in primis*, va segnalata una forte differenziazione territoriale, nel senso che la metà del calo complessivo delle donne occupate rilevato nel 2009 (cioè meno 105 mila donne) riguarda il Mezzogiorno, terra già caratterizzata dalla bassa occupazione; al Sud il tasso di occupazione femminile è del 30,6% contro il 57,3% del Nord-Est. L'esclusione dal mercato va di pari passo con il basso tasso di istruzione, che per le donne del Sud è mediamente inferiore rispetto alle donne del Nord.

Una seconda fonte di differenziazione relativamente all'occupazione femminile è quella della presenza o assenza di figli: i tassi di occupazione delle donne con un figlio sono inferiori di quattro punti percentuali rispetto a quelli delle donne senza figli, per poi precipitare a dieci punti percentuali per le donne con due figli e a ventidue punti percentuali per quelle con tre o più figli; non è esagerato dire che le donne italiane sono poste di fronte ad un tragico dilemma: optare tra lavoro o figli.

Le indagini del CNEL mettono chiaramente in evidenza che uno dei principali ostacoli all'occupazione femminile è la scarsità dei servizi sociali, specie declinati nel senso di consentire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. In altri Paesi europei, l'occupazione delle madri, dopo una flessione negativa nei primi tre anni di vita del bambino, cresce con l'aumentare dell'età del figlio (si parla di andamento a 'U'), mentre in Italia continua a diminuire. Anche in questo caso il fattore istruzione è determinante: rientrano prima al lavoro e tendono a conciliare meglio lavoro e famiglia le donne più istruite.

Mettere le donne di fronte all'atroce alternativa, lavoro o figli, rappresenta

evidentemente il declino culturale di un Paese, nonché la sua deriva verso una ripresa impossibile o insostenibile; non solo, il basso tasso di fecondità italiano e l'insoddisfacente tasso di occupazione femminile dimostrano comunque che da ogni punto di vista, quello della crescita demografica o quello della crescita occupazionale e quindi produttiva, le politiche intraprese per il lavoro e per la famiglia non hanno sortito l'effetto sperato<sup>4</sup>.

Un ulteriore dato fa riflettere: trattando del lavoro delle donne immigrate si parla di 'catena globale dell'assistenza', nel senso che, se sulle donne italiane ricade il *welfare* del Paese, è anche vero che spesso le italiane lo riversano sulle straniere, che occupandosi del lavoro di cura, cioè di casa, figli e anziani, consentono alle donne italiane di lavorare al di fuori delle mura domestiche, mentre, nei Paesi di origine, spesso queste donne hanno affidato i propri figli e i propri genitori alle cure 'di altri' a cui inviano il denaro guadagnato in Italia, delegando a loro volta il ruolo di madri o di figlie. È chiaro infatti che la presenza di figli riduce ancora di più le *chances* lavorative delle donne straniere, anche, generalmente, per l'assenza di un nucleo familiare (femminile) di appoggio.

E se è sconcertante l'analisi dei dati sull'occupazione femminile, deprimente risulta quella concernente la (auspicata) parità retributiva.

Dal rapporto CNEL si evince che la disparità retributiva tra uomini e donne permane, anche in Italia; addirittura i differenziali salariali tra uomini e donne in Italia crescono con il crescere delle retribuzioni e con la progressione verticale. Al più basso gradino ci sono le lavoratrici straniere che rappresentano la somma degli svantaggi o delle fonti di discriminazione: il genere, l'origine etnica o la razza, (spesso) la giovane età, l'orario di lavoro ridotto, la frammentazione della carriera lavorativa, l'inserimento in settori svantaggiati o comunque poveri (anche dal punto di vista della contribuzione, *in primis* il lavoro domestico) e l'inquadramento in mansioni di basso profilo professionale.

«Emerge in modo chiaro la necessità di una vera e propria strategia per l'occupazione femminile, razionalizzando e coordinando le risorse già disponibili che sono sparse e inefficienti»<sup>5</sup>: con questa affermazione il CNEL comincia l'analisi delle politiche portate avanti negli ultimi vent'anni in Italia e in altri Paesi europei. Si tratta di parole forti, specie alla luce delle dichiarazioni di principio, degli *slogan* politici e del proliferare delle norme di legge. Il proble-

<sup>4</sup> V. anche C. Rondinelli - R. Zizza, *Effetti (non) persistenti della fecondità sull'offerta di lavoro femminile*, Working paper n. 783 della Banca d'Italia, dicembre 2010; P. Casadio - M. Lo Conte - A. Neri, *Conciliare lavoro e famiglia in Italia: le decisioni lavorative delle neomadri dopo la nascita di un figlio*, Working paper n. 684 della Banca d'Italia, agosto 2008; leggi sul sito istituzionale della Banca d'Italia, <http://www.bancaditalia.it>.

<sup>5</sup> CNEL, *Il lavoro delle donne in Italia*, cit., p. 14.

ma è strategico, ma non solo, anche di mentalità e cultura, basti pensare ai traguardi raggiunti dai Paesi scandinavi.

Quello che risulta di tutta evidenza è che le politiche intraprese non bastano; l'accesso al credito, dalle indagini, risulta ancora oggi più difficile per le imprenditrici e le libere professioniste rispetto ai colleghi maschi, evidenziandosi una scarsa (a volte scarsissima) fiducia degli operatori finanziari nei loro confronti; i corsi di formazione e i servizi di consulenza e orientamento professionale spesso non ci sono o sono insufficienti (o insoddisfacenti), quando invece sarebbe auspicabile un potenziamento dei progetti di c.d. *mentoring* secondo cui imprenditrici affermate accompagnano aspiranti imprenditrici nella loro formazione imprenditoriale; va rilevata una differenziazione regionale, specie Nord/Sud anche sotto questo profilo.

Veniamo poi a una delle note più dolenti: quella delle politiche per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, intendendosi per tali quelle dirette a consentire l'ingresso o la permanenza nel mercato delle donne con carichi familiari che rappresentano un fattore di potenziale esclusione o autoesclusione dal lavoro produttivo, con un conseguente effetto di reflusso tra le mura domestiche, cioè nel lavoro di cura. In questo contenitore si collocano dunque misure diverse che tendono alla liberazione dal lavoro produttivo per consentire il lavoro di cura, quali ad esempio i contratti di lavoro ad orario ridotto, modulato o flessibile, i congedi parentali, gli orari delle città, i servizi di cura per anziani e bambini.

In Italia però l'attività di cura è ancora, per mentalità, una questione di donne e di lavoro povero, come emerge dai dati sull'uso dei congedi parentali, usati principalmente dalle donne e comunque ritagliati sul modello della lavoratrice subordinata, con grossi *deficit* di tutela per le non appartenenti all'area della subordinazione.

Nei Paesi scandinavi il coinvolgimento dei padri nel lavoro di cura dei figli e nell'uso dei congedi parentali è aumentato in quanto incentivato economicamente.

Come emerge da un'altra recente ricerca realizzata dal CNEL sui servizi per l'infanzia<sup>6</sup>, in Italia, l'investimento sui servizi all'infanzia è scarsissimo, specie per ciò che concerne la prima infanzia. Viceversa, investire sui servizi all'infanzia rappresenta una politica lungimirante che, da un lato, riguarda le politiche familiari, e, dall'altro, gioca un ruolo quale azione positiva per l'ingresso o la permanenza delle donne nel mercato del lavoro. Non va dimenticato infatti che l'Italia è un Paese che sta rapidamente invecchiando vista la bassa fecondità italiana (1,3 figli per donna secondo le statistiche del 2007), quindi ben al di sotto della soglia di rimpiazzo (2 figli per donna).

<sup>6</sup> CNEL, *Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia. Orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall'analisi dei costi*, in *Osservazioni e proposte*, 20 maggio 2010.

Secondo i dati raccolti dal CNEL i tassi di accoglimento della domanda delle famiglie rispetto a questa tipologia di servizi è solo marginalmente soddisfatta, inoltre essi sono riservati, nel nostro Paese, ad una minoranza di bambini (14,6%), con qualche eccezione per alcune regioni del Centro-Nord (27-28%). Evidentemente gli obiettivi del Consiglio europeo di Lisbona di arrivare al 33% dell'utenza potenziale con una offerta di servizi 0-3 anni per potere raggiungere il 60% di occupazione femminile sono solo un miraggio.

All'interno di questa sconcertante prospettiva, va comunque evidenziata, ancora una volta, la netta spaccatura tra il Mezzogiorno e il resto del Paese, con l'Emilia Romagna che raggiunge il 27,7% e la Campania che registra soltanto l'1,8% di accoglimento della domanda delle famiglie relativamente ai servizi all'infanzia.

Il dato colpisce ancora maggiormente se consideriamo che dagli studi degli ultimi anni risulta pacifico che l'aumento della natalità è legato, nei Paesi ad economia avanzata, anche all'aumento dell'occupazione femminile. Quindi politiche per la famiglia che si traducano in azioni positive per aumentare l'occupazione femminile a loro volta innescano un circolo virtuoso in quanto la maggior occupazione femminile consente la costruzione di nuovi nuclei familiari spronando le coppie verso la scelta della procreazione<sup>7</sup>.

Stando ai dati forniti dal CNEL<sup>8</sup> l'Italia dedica alle politiche di sostegno in favore della famiglia solo il 4,4% della spesa sociale, contro una media UE del 7,8%; viene, inoltre, evidenziata la confusione, in termini culturali, tra politiche specifiche per la famiglia e politiche di contrasto alla povertà, che rimangono, peraltro, entrambe carenti.

Anche dal punto di vista della previdenza sociale, la situazione delle donne è più sfavorevole rispetto a quella degli uomini<sup>9</sup>.

Infatti, a fronte di una prevalenza numerica delle donne sul totale dei pensionati, le stesse percepiscono mediamente importi inferiori, specie nel settore privato, con un differenziale di genere minore al Sud e nelle Isole causato dalla più fragile struttura dell'occupazione maschile.

A fronte del fatto che al 1° gennaio 2009 le donne rappresentavano il 51,4% della popolazione italiana, solo il 44% della spesa previdenziale è a loro destinato; viceversa il 47% di uomini pensionati assorbono il 56% della spesa com-

<sup>7</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a M. Brollo - V. Filì, *Le politiche per il lavoro possono trasformarsi in politiche per la famiglia?*, in *La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori - Convegno Internazionale Roma il 15 e 16 maggio 2003*, Collana "Atti dei Convegni Lincei", Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2004, pp. 503 ss.; V. Filì, *Esperimenti regionali di politiche del lavoro e di politiche per la famiglia*, in *Il lavoro nella giurisprudenza* (2004), pp. 341 ss.

<sup>8</sup> CNEL, *Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia*, cit., p. 28.

<sup>9</sup> CNEL, *Il lavoro delle donne in Italia*, cit., p. 25.

plessiva previdenziale. Mediamente le pensioni percepite dagli uomini sono più ricche (con alcune eccezioni, es. tipologia 'superstiti' o prestazioni di tipo assistenziale), riflettendosi sulla pensione le fragilità della carriera lavorativa pregressa. Un discorso a parte va fatto per le pensioni ai superstiti per le quali le donne sono in netta superiorità numerica sia per le migliori aspettative di vita sia per la maggiore frequenza con cui gli uomini convolano a seconde nozze perdendo il diritto alla prestazione.

L'utilizzo di contratti atipici, la flessibilità di orario, la scarsa progressione di carriera (c.d. tetto di cristallo), l'eventuale fuoriuscita temporanea dal mercato (volontaria o involontaria), la discriminazione salariale, si riflettono inevitabilmente sulla pensione del soggetto, creando dei differenziali pensionistici di genere che portano a constatare che le donne in pensione sono normalmente più povere degli uomini nella stessa condizione. Questa situazione di disequilibrio o asimmetria di genere nei trattamenti pensionistici è chiaramente il frutto delle politiche del lavoro intraprese a partire dalla metà del secolo scorso.

Il vantaggio di vivere di più per le donne si trasforma in svantaggio, perché la prospettiva è quella di una vita a rischio povertà e di non autosufficienza, specie nell'ultima fase.

### *La più recente legislazione italiana: dal gender mainstreaming all'innalzamento dell'età pensionabile*

Il quadro che abbiamo tratteggiato mette in primo piano lo straordinario spreco di risorse umane, possiamo anche dire di talenti, provocato da politiche per il lavoro e per la famiglia inefficaci e male impostate.

Le donne vivono ancora discriminazioni nell'accesso al mercato del lavoro e nel rapporto di lavoro, su di loro si riflette il peso della carenza di servizi a sostegno dell'infanzia e della vecchiaia, su di loro grava il peso di quegli stereotipi culturali che determinano la segregazione occupazionale in senso orizzontale e verticale, cioè sia con riferimento ai settori merceologici (più poveri) e alla tipologia contrattuale (es. contratti atipici), sia con riferimento alle mansioni di assunzione e alla carriera, in molti casi anche a dispetto di un elevato livello di istruzione o addirittura di un livello di istruzione superiore a quello dei colleghi maschi (come dimostrano i dati Almalaurea<sup>10</sup>).

La segregazione occupazionale verticale, cioè il problema dell'esistenza del c.d. tetto di cristallo che comprime le donne verso le aree di inquadramento

<sup>10</sup> Visita il sito <http://www.almalaurea.it>



medie e basse, induce a ragionare su quali possano essere le azioni positive per sfondare il tetto.

Il CNEL, nel rapporto 2010 sul lavoro delle donne in Italia, individua nelle quote riservate alle donne (che ovviamente abbiano un *curriculum vitae* adeguato) una possibile soluzione al problema.

Rinviano al paragrafo successivo il ragionamento sulle 'quote rosa', va chiarito che il problema dell'occupazione femminile o meglio della partecipazione femminile al mercato del lavoro non può essere affrontato solo con riferimento all'area del lavoro subordinato, ma deve necessariamente riguardare anche le imprenditrici, le libere professioniste e le lavoratrici parasubordinate.

Se i fatti, cioè i dati concernenti il lavoro femminile sono quelli descritti, è lecito domandarsi a che punto sia il legislatore italiano nella predisposizione di misure, meglio dire di azioni positive volte a colmare i *gap* di partenza.

Nonostante la legislazione italiana in materia sia corposa e venga anche considerata tra le più avanzate, come abbiamo visto i dati sull'occupazione femminile e sulla presenza femminile nelle posizioni apicali sono sconcertanti. Ciò significa che c'è un errore di fondo o comunque che quanto fatto non basta.

Per una approfondita disamina sulla legislazione italiana e comunitaria in tema di occupazione femminile rinvio alla più recente dottrina che se ne è occupata<sup>11</sup> anche con riferimento al commento al comma 81 dell'art. 1 della l. n. 247/2007<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> V. M. Barbera (ed.), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2007, con particolare riferimento ai contributi di: M. Barbera, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio: innovazione e continuità*, p. XIX; L. Guaglianone, *Le discriminazioni basate sul genere*, pp. 247 ss.; S. Scarponi - E. Stenico, *Le azioni positive: le disposizioni comunitarie, le luci e le ombre della legislazione italiana*, pp. 423 ss. V. anche L. Calafà - D. Gottardi, *Il diritto antidiscriminatorio. Tra teoria e prassi applicativa*, Roma, Ediesse, 2009, in particolare i contributi di: D. Gottardi, *Il diritto antidiscriminatorio tra teoria e prassi applicativa*, pp. 21 ss.; L. Calafà, *Il diritto antidiscriminatorio nazionale «instabile». Cronologia degli interventi recenti e procedure di infrazione in corso*, pp. 55 ss. V. anche R. Santucci - G. Natullo - V. Esposito - P. Saracini (eds.), *'Diversità' culturali e di genere nel lavoro tra tutele e valorizzazioni*, Milano, FrancoAngeli, 2009, con particolare riferimento ai contributi di: M. Rusciano, *Il valore della diversità (culturale e di genere) nel diritto del lavoro*, *ibid.*, pp. 141 ss.; L. Zoppoli, *Categorie giuridiche, diritto antidiscriminatorio e pari opportunità*, pp. 146 ss.; G. Natullo, *Differenze di genere e di culture nella prospettiva della sicurezza sul lavoro*, pp. 247 ss.; M. Delfino, *Corte di Giustizia e divieto di discriminazione dei lavoratori flessibili*, pp. 262 ss.; A. Zoppoli, *Azioni positive e Corte di Giustizia: dal genere alle nuove identità nella prospettiva multicultural*, pp. 273 ss.; A. M. Argentino, *La politica fiscale quale strumento di conciliazione vita-lavoro e sostegno alle pari opportunità*, pp. 292 ss.; P. Saracino, *I congedi 'familiari' tra diversità di genere e culturale*, pp. 379 ss.

<sup>12</sup> L. Calafà, *Riordino della normativa in materia di occupazione femminile*, in F. Carinci - M. Miscione (eds.), *Il Collegato lavoro 2008. L. n. 24 dicembre 2007, n. 247*, Milano, Ipsoa, 2008, p. 107.

Vale la pena soffermarsi invece sulle novità più recenti e sui lavori in corso.

Tra le ultime, in ordine cronologico, norme significative in tema di lavoro femminile va senz'altro ricordato il d.lgs. n. 5/2010 intitolato *Attuazione della direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)* che novella chirurgicamente il c.d. Codice delle pari opportunità, cioè il d.lgs. n. 198/2006, e il c.d. Testo unico in materia di sostegno della maternità e paternità, cioè il d.lgs. n. 151/2001.

L'art. 1, comma 1, lett. *b*), del citato decreto sostituisce integralmente l'art. 1 del c.d. Codice delle pari opportunità inserendo il concetto (nato nella terza Conferenza mondiale sulle donne tenutasi a Nairobi nel 1985 e sviluppato nella quarta Conferenza tenutasi a Pechino dieci anni dopo) di *gender mainstreaming* e cioè che le politiche di genere e di pari opportunità devono essere un filo rosso, un *leitmotiv* che deve sempre essere tenuto presente dalla politica nella predisposizione di atti normativi che quindi devono essere valutati anche per il loro impatto sui generi. Si legge infatti al comma 4 del novellato art. 1 del Codice delle pari opportunità che

[...] l'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività.

Sempre all'art. 1 citato viene ribadita anche la legittimità delle azioni positive, cioè di quelle misure di diritto diseguale che sono finalizzate a colmare dei *gap* di partenza; il comma 3 recita che «il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

Se, da un lato, le novelle apportate dal d.lgs. n. 5/2010 alla normativa pre-vigente sono certamente nel senso di migliorare l'azione finalizzata a colpire ogni forma di discriminazione per sesso nel lavoro e nella società, dall'altro, in nome della parità di trattamento il legislatore italiano ha introdotto nel 2009 – formalmente a seguito della condanna da parte della Corte di Giustizia<sup>13</sup> ma sostanzialmente per un problema di sostenibilità dei conti pubblici – una disposizione che *di fatto* penalizza le donne.

Nel nostro sistema previdenziale vige la regola della differenziazione di genere dell'età pensionabile (65 anni per gli uomini e 60 per le donne) legittimata dalla Corte costituzionale<sup>14</sup> che aveva considerato il *favor* previsto per le donne giustifi-

<sup>13</sup> CGCE 13 novembre 2008, causa C-46/07, *Commissione c. Repubblica italiana*, leggila in <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>.

<sup>14</sup> Corte cost. sentenze nn. 137/1986, 335/2000, 256/2002.

cato dalla necessità di tutelare la loro essenziale funzione familiare e di compensare gli svantaggi che questo comporta nella loro vita lavorativa<sup>15</sup>; viceversa, la Corte di Giustizia CE, nel 2008, ha ritenuto, limitatamente all'impiego pubblico, che le forme di compensazione *ex post* adottate dal legislatore italiano non siano da avallare in quanto sostanzialmente legittimano le disparità di fatto, cioè strutturali, esistenti tra uomini e donne durante la vita lavorativa, e pertanto ha sancito che

[...] mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a ricevere la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che siano uomini o donne, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di cui all'art. 141 CE.

Davvero interessante il punto di vista della Corte di Giustizia, che nell'obligare l'Italia a innalzare l'età pensionabile delle donne nel pubblico impiego, contemporaneamente ammonisce sullo scarso successo delle azioni positive e delle misure antidiscriminatorie poste in essere fino a quel momento. Certo, non bisogna essere così ingenui da pensare che la preoccupazione della Corte di Giustizia, e dall'altro lato, del legislatore italiano, sia stata solo quella di tutelare il principio di parità di genere; in realtà, la preoccupazione di tutti è la tenuta dei sistemi di *Welfare*, a fronte di una scarsa natalità, che quindi spinge all'adozione di scelte che comportino l'innalzamento dell'età pensionabile<sup>16</sup>.

E così il legislatore con effetto dal 1° gennaio 2010 ha provveduto all'innalzamento dell'età pensionabile delle donne nell'impiego pubblico fino alla parificazione con gli uomini nel 2012, modificando l'art. 2, comma 21, l. n. 335/1995 a opera dell'articolo 22-ter, comma 1, d.l. n. 78/2009, c.d. decreto anticrisi, convertito in l. 102/2009.

Pur condividendo in linea di principio il ragionamento della Corte di Giustizia, alla luce dell'inefficienza delle politiche per l'occupazione e per il lavoro femminile adottate fino ad oggi, la parificazione di età pensionabile nel pubblico impiego non fa che penalizzare ancora una volta le donne, anche in considerazione del fatto che la generazione delle ultrasessantenni, chiamata '*sandwich generation*', rappresenta il pilastro del *welfare* italiano, sulle cui spalle gravano figli, nipoti e genitori anziani.

<sup>15</sup> Per una panoramica sulla vicenda comunitaria e sulla dottrina italiana che se ne è occupata cfr. F. Ravelli, *Età pensionabile nel pubblico impiego e discriminazioni di sesso secondo la Corte di Giustizia (C-46/07)*, in L. Calafà - D. Gottardi (eds.), *Il diritto antidiscriminatorio. Tra teoria e prassi applicativa*, cit., p. 141.

<sup>16</sup> Così anche F. Ravelli, *ibid.*, pp. 149-150. La riprova è data dalla manovra economica del Governo Monti (d.l. n. 201/2011 convertito con modificazione in l.n. 214/2011) fortemente incentrata sull'innalzamento dell'età pensionabile.

Naturalmente abbattute le barriere giuridiche e ideologiche, il passo dal lavoro pubblico a quello privato è stato breve e, per ragioni di bilancio pubblico, anche repentino.

L'innalzamento dell'età pensionabile delle lavoratrici subordinate del settore privato, delle lavoratrici parasubordinate e di quelle autonome è stata disposta con l'art. 18 del d.l. 6 luglio 2011 n. 98 «disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» (decreto convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111) che prevedeva l'avvio del percorso di adeguamento a partire dal 2020. Dopo appena un mese, il comma 20 dell'art. 1 – rubricato emblematicamente: «disposizioni per la riduzione della spesa pubblica» – del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 «ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», ha anticipato al 2016 la partenza del processo di innalzamento definitivamente fissata per il 2012 dalla manovra economica del Governo Monti (d.l. n. 201/2011 conv. con modif. in l. n. 214/2011) in modo da ottenere l'equiparazione con gli uomini nel 2018 a 66 anni.

### *La legge sulle 'quote rosa' negli organi delle società quotate in borsa*

Nata da un parto lungo faticoso, è entrata in vigore il 12 agosto 2011 la legge 12 luglio 2011 n. 120, meglio conosciuta come la legge sulle 'quote rosa' nei consigli di amministrazione delle società, emanata con l'obiettivo di imporre un riequilibrio tra i generi per l'accesso alle cariche direttive delle società quotate in borsa, poiché queste, stando ai dati, paiono essere una fortezza quasi inespugnabile per le donne.

Il nostro Paese infatti è ventinovesimo su trentatré censiti dalla Commissione europea per numero di donne presenti nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa, seguito da Malta, Cipro, Lussemburgo e Portogallo, mentre la Norvegia, che dal 2003 ha una legge sulle quote rosa nei C.d.A., è la prima della classifica.

La legge n. 120/2011 modifica gli artt. 147-ter, 147-quater e 148 del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria approvato con d.lgs. n. 58/1998, inserendo un comma 1-ter con il quale si dispone che gli statuti delle società quotate in borsa debbano prevedere che il riparto degli amministratori da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi e tale equilibrio si intende raggiunto quando il genere meno rappresentato ottiene almeno un terzo degli amministratori eletti. Stesso meccanismo viene previsto per la composizione dei collegi sindacali.

Le sanzioni amministrative per l'inottemperanza sono di natura pecuniaria e irrogate dalla Consob, previa diffida ad adempiere; nel caso di persistente inot-

temperanza si prevede addirittura che i componenti eletti decadano dalla carica.

Seppur vada certamente lodata la volontà politica trasversale che ha consentito di emanare questa legge, non si può tacere il biasimo verso la grandissima lentezza che il Parlamento italiano ha manifestato nell'affrontare apertamente la questione delle quote di genere. Le quote infatti sono già state legittimate dalla Corte di Giustizia CE<sup>17</sup>, purché dotate di determinate caratteristiche, e sono pacificamente riconosciute in molti Paesi europei quale strumento principe di azione positiva<sup>18</sup>.

### *Le azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro*

Come abbiamo detto, in Italia la situazione dei servizi all'infanzia (specie prima infanzia) e alla terza età è deprimente. Questa situazione è sostanzialmente dovuta al fatto che il *Welfare* dello Stato si è retto per decenni sul *welfare* con la 'w' minuscola, silenzioso e infaticabile delle famiglie, cioè delle donne, non investendosi in modo adeguato nei servizi alla persona.

Sotto questo profilo, si è attivato, sembra, il Ministro Sacconi che ha siglato con le parti sociali (compresa la CGIL) il 7 marzo 2011 un avviso comune per l'attuazione di diverse misure a sostegno della famiglia e delle donne lavoratrici.

Va ricordato che i Ministri del Lavoro (Sacconi) e delle Pari opportunità (Carfagna) già avevano predisposto congiuntamente un piano di intervento presentato il 1° dicembre 2009, denominato *Italia 2020 - Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro*<sup>19</sup>, nel quale venivano eviden-

<sup>17</sup> V. CGCE 28 marzo 2000, causa C-158/97, *Badeck*; CGCE 6 luglio 2000, causa C-407/1998, *Abrahamsson*; CGCE 19 marzo 2002, causa C-476/99, *Lommers*; leggile sul sito <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>. Per la dottrina v. A. Zoppoli, *Azioni positive e Corte di Giustizia: dal genere alle nuove identità nella prospettiva multiculturale*, cit., spec. pp. 287-288, e S. Scarponi - E. Stenico, *Le azioni positive: le disposizioni comunitarie, le luci e le ombre della legislazione italiana*, cit., spec. pp. 429-434 e ivi ulteriori riferimenti dottrinali.

<sup>18</sup> Interessanti per il dibattito sulle quote di genere i contributi di D. Campus, *L'immagine della donna leader*, Bologna, Bononia University Press, 2011; M. D'Ascenzo, *Fatti più in là. Donne al vertice delle aziende: le quote rosa nei CDA*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2011; A. Casarico - P. Profeta, *Donne in attesa. L'Italia delle disparità di genere*, Milano, Egea, 2010; V. Franco, *Care ragazze. Un promemoria*, Roma, Donzelli, 2010; A. Wittenberg-Cox - A. Maitland, *Rivoluzione womenomics*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2010; A. Alesina - A. Ichino, *L'Italia fatta in casa. Indagine sulla vera ricchezza degli italiani*, Milano, Mondadori, 2009; M. Ferrera, *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Milano, Mondadori, 2009; A. Stevens, *Donne, potere politica*, Bologna, il Mulino, 2009; L. Brizendine, *Il cervello delle donne*, Milano, Rizzoli, 2007.

<sup>19</sup> Cfr. sito istituzionale del Ministero del Lavoro: <http://www.lavoro.gov.it>.

ziate quali priorità: il rinnovamento del sistema sociale italiano, il sostegno alla famiglia e alla maternità e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

A fronte di tali dichiarazioni di principio, il 2010 e il 2011 non hanno conosciuto altro che tagli alla spesa, anche a quella sociale e dei servizi.

La sottoscrizione di un Avviso comune con tutti i sindacati dei lavoratori e le organizzazioni datoriali maggiormente rappresentativi sul piano nazionale certo è un dato positivo, ma non è sufficiente per dare un giudizio apprezzabile sull'azione del Governo in tal senso.

Nell'avviso comune infatti le parti sociali e il Ministero del Lavoro si sono impegnati a

[...] valorizzare compatibilmente con le esigenze organizzative e produttive e le dimensioni aziendali, le buone pratiche di flessibilità *family-friendly* e di conciliazione esistenti» a tal fine attivando «un tavolo tecnico per la verifica della possibilità di adottare le buone pratiche individuate dall'Osservatorio affidato alla consigliera di parità che dovrà concludere i suoi lavori entro novanta giorni. Entro un anno dalla conclusione dei lavori del tavolo tecnico le parti firmatarie si impegnano a una verifica congiunta dell'indice di diffusione delle buone prassi nonché delle relative azioni di monitoraggio effettuate dalla 'cabina di pilotaggio' istituita nell'ambito del Piano di azione Italia 2020 - Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro.

Impossibile non condividere questi lodevoli intenti, ma anche difficile essere ottimisti sulla loro traduzione in azioni concrete e tempestive specie alla luce delle manovre economiche di stabilizzazione della finanza pubblica che stanno caratterizzando il momento storico in cui si scrive.