

GENDER POLICIES REPORT

2022

Dicembre 2022

Il presente rapporto è stato redatto da Inapp in qualità di Organismo intermedio del PON SPAO con il contributo del FSE 2014-2020 Azione 8.5.6 Ambito di attività 2

SINTESI

L'attuale scenario di crisi globale, multipla e interconnessa, pone una serie di nuovi ostacoli da affrontare e determina un quadro in cui le disparità di genere si moltiplicano, talvolta in relazione a fattori strutturali già noti, in altri casi a causa di nuove e insidiose sfide per la parità di genere.

Focalizzando l'attenzione sulle evoluzioni intervenute nel contesto, il Gender Policies Report 2022 si pone l'intento di indagare le implicazioni di genere che hanno contrassegnato, nell'anno di riferimento, in generale il mondo del lavoro e in particolare le forze lavoro, al fine di contribuire, attraverso una ricerca *gender sensitive* ad una sempre maggiore conoscenza dei fenomeni e delle problematiche, fondamentale per orientare il dibattito pubblico e le azioni future, anche in prospettiva di *policy advice*.

I contributi sulle tematiche affrontate nei diversi capitoli, a partire da una necessaria riflessione sul mercato del lavoro, in particolar modo quello italiano già caratterizzato, ben prima dell'irruzione della pandemia, da elevate e crescenti disuguaglianze, approfondiscono questioni rilevanti per le loro implicazioni in ottica di genere, capaci di intercettare, in maniera più o meno cogente, i cambiamenti intervenuti nel contesto e affrontarli proponendo risposte nella direzione della parità.



Struttura Mercato del Lavoro – Responsabile: Valentina Cardinali

Il Rapporto è a cura di Monica Esposito

Editing: Marcella Pulino

Autori ed autrici dei contributi:

Valentina Cardinali (Cap.1); Francesca Della Ratta, Matteo Luppi, Valentina Menegatti (Cap.2); Cristina Di Giambattista (Cap.10); Silvia Donà (Cap.8); Monica Esposito (Introduzione e Cap. 6); Monya Ferritti (Cap. 3); Marcella Pulino (Cap.4); Alessandro Rizzo (Cap. 5); Lucia Zabatta (Cap.9); Rosita Zucaro (Cap.7).

Indice

Introduzione	p. 5
Capitolo 1 – Il mercato del lavoro in ottica di genere: cambiamenti apparenti e criticità strutturali	p. 14
Capitolo 2 – La flessibilità degli orari di lavoro tra richieste aziendali e esigenze di conciliazione: un confronto con l'Europa	p. 37
Capitolo 3 – Giovani e NEETs in Italia: fra Apocalittici e Integrati	p. 57
Capitolo 4 – Lavoro domestico e implicazioni di genere: caratteristiche e criticità del settore	p. 75
Capitolo 5 – Il contributo del PNRR alla parità di genere e all'occupazione femminile: tra vecchie sfide e auspiccate innovazioni	p. 96
Capitolo 6 – Trasparenza salariale e differenziale retributivo di genere. Dalla proposta di direttiva europea alla legge 162/2021: elementi di criticità e innovazione	p. 113
Capitolo 7 – <i>Work-life balance</i> e asimmetrie nella cura nelle recenti novità normative. Prime riflessioni sul decreto legislativo 105/2022	p. 131
Capitolo 8 – Le discriminazioni algoritmiche	p. 145
Capitolo 9 – <i>Job guarantee</i> : un'opportunità per il lavoro delle donne e per l'uguaglianza di genere	p. 164
Capitolo 10 – Il bilancio di genere: passato, presente, futuro	p. 178

Introduzione

Il 2022 è stato più volte descritto come l'anno simbolo della ripresa, rispetto ad un biennio precedente caratterizzato da elementi di forte instabilità economica e sociale.

La pandemia da Covid ci ha infatti guidati in una lunga e inattesa fase di shock sanitario nonché economico e sociale, ed ha introdotto ingenti elementi di incertezza nell'agire sociale, rispetto ai quali la narrazione sulla ripresa ha probabilmente contribuito a costruire una prospettiva di resilienza.

Ad oggi, gli attuali contesti, europeo ed internazionale, si trovano di fronte a vecchie e nuove sfide che traggono origine sia dalle conseguenze socio-economiche della stessa pandemia sia dai conflitti bellici e geopolitici, *in primis* quello russo-ucraino, nonché dai cambiamenti climatici e dalla crisi energetica, tanto da evocare, tra le parole che maggiormente descrivono la situazione attuale, il neologismo *Permacrisi*, per indicare una condizione di instabilità e insicurezza permanente¹.

In tale panorama di crisi globale, multipla e interconnessa, le disparità di genere si moltiplicano e rallentano i progressi avviati per raggiungere la parità: l'attualità della questione è confermata e ribadita in tutti i report degli organismi internazionali, dove lo scenario descritto individua criticità talvolta riconducibili a fattori strutturali già noti, talvolta nuove e insidiose sfide per la parità di genere.

In un recente rapporto l'Onu² indica che, nel 2022, nonostante una importante dinamica di ripresa, la partecipazione delle donne alla forza lavoro rimarrà al di sotto dei livelli pre-pandemici in 169 Paesi, passando in media dal 51,8% cento del 2019 al 50,8% attuale e che, a causa della pandemia nel 2020, le donne hanno perso un reddito stimato di 800 miliardi di dollari, inoltre circa 383 milioni di donne e ragazze vivranno in condizioni di estrema povertà rispetto a 368 milioni di uomini e ragazzi. Tali elementi sono alla base dell'aumento del divario di genere, rispetto al 2019, in circa 114 Paesi.

Il rapporto Oxfam³ descrive un sistema economico quale principale produttore di disuguaglianza, in cui povertà e genere si intersecano e dove le donne sono tra i soggetti maggiormente colpiti. L'aumento dei tassi di povertà, il rilevante aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e delle materie prime, l'accelerazione dell'emergenza climatica contribuiscono a produrre divari di genere e, dunque, a rallentare i miglioramenti nella parità.

Anche il *Global Gender Gap Report 2022* conferma tale tendenza, a causa della quale alle condizioni attuali ci vorranno ancora 132 anni per colmare il divario di genere globale. Il nostro Paese, secondo il *Global Gender Gap Index 2022* si colloca al 63° posto al mondo e al 14° posto in Europa per parità di genere, con un punteggio del

¹ Secondo il dizionario Collins, Permacrisis è la parola che meglio rappresenta il 2022. Ogni anno, gli esperti del prestigioso dizionario individuano un neologismo o comunque un termine rappresentativo per descrivere gli ultimi 12 mesi. <https://blog.collinsdictionary.com/language-lovers/a-year-of-permacrisis/>

² Progress on the Sustainable Development Goals (SDG): The Gender Snapshot 2022

³ La pandemia delle disuguaglianze, Gennaio 2022. https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2022/01/Report_LA-PANDEMIA-DELLA-DISUGUAGLIANZA_digital2022_definitivo.pdf

Gender Equality Index dell'EIGE inferiore alla media europea e che vede in testa alla classifica paesi quali l'Islanda, la Finlandia e la Norvegia.

Il quadro critico descritto permane nonostante un forte impegno internazionale ed europeo che fa della parità di genere un elemento fondante delle proprie politiche, sostenuto nell'ambito di una programmazione da azioni strategiche dedicate, tra cui l'obiettivo n. 5 previsto dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU e la Strategia per la parità di genere 2020-2025 della Commissione europea.

Gli obiettivi posti a livello sovranazionale inseriti per l'Italia nella Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, vanno comunque integrati alla luce delle opportunità di sviluppo offerte dalle ingenti risorse finanziarie previste dal PNRR, che dal punto di vista delle politiche di genere rappresentano un'occasione senza precedenti per recuperare i ritardi del nostro Paese.

Le caratteristiche del contesto appena descritto, i divari e le disuguaglianze di genere e le possibili risposte in termini di policy rappresentano il focus del presente report: per l'annualità 2022, dunque, in continuità con l'approccio che ha caratterizzato le edizioni precedenti, il report si pone l'obiettivo di indagare le implicazioni di genere che hanno contrassegnato, nell'anno di riferimento, in generale il mondo del lavoro e in particolare le forze lavoro, al fine di contribuire, attraverso una ricerca *gender sensitive*, ad una sempre maggiore conoscenza dei fenomeni e delle problematiche, fondamentale per orientare il dibattito pubblico e le azioni future, anche in prospettiva di *policy advice*.

Nella prima parte del report sono approfonditi alcune dimensioni sensibili e temi rilevanti in ottica di genere, in particolar modo riferiti alle caratteristiche della partecipazione al mercato del lavoro di uomini e donne, mentre nella seconda parte ci si sofferma su alcuni interventi, anche normativi, introdotti su impulso europeo o legati a un percorso nazionale proprio, capaci di intercettare i cambiamenti nel contesto e affrontarli proponendo risposte nella direzione della parità di genere.

I contributi sulle tematiche affrontate nei diversi capitoli partono da una necessaria riflessione sul mercato del lavoro, in particolar modo quello italiano già caratterizzato, ben prima dell'irruzione della pandemia, da elevate e crescenti disuguaglianze di genere, e che pur iniziando a mostrare segni di positiva ripresa continua a riservare alla componente femminile una posizione subalterna, ancora contrassegnata da significativi e talvolta particolarmente ampi divari. Infatti, come dimostra il primo capitolo, nonostante generali miglioramenti rispetto al biennio precedente, la ripresa del mercato del lavoro da una prospettiva di genere rimane debole e disomogenea, con una persistenza e consolidamento dei gap di genere.

L'elaborato propone un'analisi trasversale in prospettiva di genere finalizzato ad evidenziare che tipo di cambiamento si stia realizzando per la popolazione di uomini e donne e se e in che modo, questa dinamica stia dando un contributo alla riduzione delle criticità strutturali del mercato del lavoro. L'adozione di una prospettiva di genere nella lettura degli andamenti del mercato del lavoro risulta dirimente, al fine di restituire in quadro conoscitivo effettivamente rispondente alla realtà del contesto composto da uomini e donne, e utile a fornire

evidenze ai *decision makers* affinché si progettino ed implementino *policy* efficaci, perché orientate a soddisfare i reali bisogni espressi dalla popolazione obiettivo. In tale contesto, la sistematica disponibilità di dati disaggregati per sesso, ad oggi disattesa, rappresenta la condicio sine qua non per l'analisi dei fenomeni, rispetto a cui l'adozione di un approccio intersezionale, non può più essere rinviato.

I dati Istat, mostrano, a settembre 2022, tassi di occupazione di uomini e donne ancora distanti (69,5% uomini e 51,4% donne), con un gap di genere pari al 18%, parallelamente la sfera della non partecipazione continua a vedere protagoniste le donne: i tassi di disoccupazione sono al 9,2% contro il 6,8% degli uomini e i tassi di inattività sono al 43,3 % contro il 25,3% degli uomini. Il tema dell'inattività femminile risulta, ancora una volta, legato a doppio filo, alle questioni inerenti la cura familiare, laddove l'incidenza percentuale della motivazione all'inattività (sul complesso delle persone inattive per genere, 15-64 anni) è da rinvenire, per le donne, nella gestione degli adempimenti di cura.

L'analisi dei dati Inps sull'andamento dei contratti attivati nel primo semestre 2022, mostra lo scenario di una crescita del lavoro femminile all'insegna della precarietà e della debolezza contrattuale, del regime orario ridotto e conseguentemente della minore redditività. Nel primo semestre dell'anno risultano attivati 4.269.179 contratti, di cui solo il 41,5% a donne. La quota di contratti stabili incide per il 20% su quelli maschili e solo per il 15% di quelli femminili. Resta ampia la quota di contratti a termine per entrambi, con una forte collocazione nel lavoro stagionale, nel lavoro a somministrazione e in quello intermittente. Continua e si conferma la specificità femminile del part time, anche come forma ingresso al lavoro: su tutti i contratti attivati a donne il 49% è a tempo parziale contro il 26,2 % maschile, riproducendo una proporzione che ricalca fedelmente quella dello scorso anno e che riguarda tutte le tipologie contrattuali. In tale prospettiva, l'analisi evidenzia quanto la componente femminile del mercato del lavoro sia connotata da una condizione di debolezza rafforzata, data dalla compresenza di due fattori di criticità associati: la forma precaria contrattuale e il tempo parziale, quale forma di orario ridotto. Il contributo rileva inoltre come, rispetto alle nuove attivazioni, la segregazione settoriale di genere rappresenti una costante: la crescita occupazionale del primo semestre 2022, trainata da alcuni specifici settori anche su impulso dell'attuazione del PNRR, vede una prevalenza di nuovi contratti a donne nei settori a crescita marginale.

Il secondo capitolo affronta il tema della flessibilità degli orari di lavoro e quello degli orari antisociali e considera come tali elementi possono agire in maniera significativa sulle modalità con cui si partecipa al lavoro, determinando ripercussioni su occupazione, salari, produttività, benessere e non da ultimo sulla possibilità di conciliare i tempi di lavoro con i tempi della vita privata. L'analisi proposta presenta una forte rilevanza in termini di genere, soprattutto perché interseca il tema della cura, da sempre fattore che incide sulle caratteristiche della partecipazione femminile nel mercato del lavoro. Partendo dai dati della rilevazione sulle forze di lavoro per l'annualità 2019, il contributo restituisce un affresco sull'organizzazione degli orari di lavoro nella situazione pre-pandemica, mettendo in evidenza le condizioni di maggiore o minore flessibilità delle lavoratrici e dei lavoratori italiani, con raffronti rispetto al contesto europeo. I dati disponibili mostrano che il mercato del lavoro italiano si

caratterizza nel complesso per una situazione di maggiore rigidità, e che – sia in Europa che in Italia – le donne hanno minori opportunità di flessibilità rispetto agli uomini ma al tempo stesso sono meno coinvolte nella richiesta di riorganizzare orari e disponibilità oltre l'orario di lavoro. La trattazione inoltre, dimostra, sulla base dei dati tratti dalla *Quinta Indagine Inapp sulla Qualità del Lavoro*, che la flessibilità è elemento che connota la qualità nel lavoro, evidenziando in particolare come a maggiori margini di flessibilità siano associati più alti livelli di qualità e generale sul lavoro, sia per gli uomini che per le donne.

Il terzo capitolo tratta il tema della partecipazione al mercato del lavoro della componente giovanile della popolazione, delineandone le caratteristiche e gli aspetti critici, assumendo una prospettiva intersezionale, che consente di evidenziare le diverse identità e le possibili traiettorie di discriminazione riconducibili alla categoria “giovani”. Nello scenario descritto, sulla componente giovanile della popolazione pesano la scarsità di investimenti pubblici efficaci ed una connotazione nel mercato del lavoro caratterizzata da difficoltà nell'accesso, forte precarietà e bassa qualità dei percorsi lavorativi, ciò a fronte di prolungati percorsi di istruzione e formazione. Tale quadro di fragilità nel mercato del lavoro rende i giovani maggiormente esposti a periodi di congiuntura negativa e shock esogeni come quello posto dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Lo stesso acronimo NEET (*not in education, employment or training*) se da un lato consente di focalizzare in maniera sintetica alcune variabili della condizione giovanile come la zona grigia della inattività e gli ostacoli alle varie fasi di passaggio delle transizioni, dall'altro rischia di rappresentare la complessità dei percorsi di vita dei giovani in maniera omogenea e stereotipata. Rispetto a tale prospettiva, il contributo si sofferma inoltre, applicando un'ottica di genere all'analisi, sugli elementi che, soprattutto in Italia ed in particolar modo nel meridione, possono contribuire ad incrementare il tasso di incidenza dei NEETs andando ad agire su deficit strutturali che connotano la componente di genere del nostro mercato del lavoro. Inoltre all'incremento del tasso di NEETs rilevato in Europa nel 2021, le risposte prodotte in termini di policy non sembrano aver raggiunto gli obiettivi di miglioramento prefissati in termini di creazione di reali opportunità di lavoro, così come indicato nella Risoluzione del Parlamento europeo del 17 febbraio 2022 sul rafforzamento del ruolo dei giovani europei a seguito della pandemia nella quale si pone l'accento sulla necessità di investire su un'inclusione lavorativa duratura e di qualità della componente giovanile.

Chiude questa prima sezione del report un contributo dedicato al lavoro domestico in Italia, volto a delinearne l'evoluzione nel paese sulla base dei mutamenti sociali, economici e demografici e a mettere in evidenza l'importante ruolo che tale settore riveste nel delicato equilibrio del mercato del lavoro italiano. Il settore rappresenta il pilastro dell'assistenza del Paese, il suo ruolo è legato a doppio filo con le questioni inerenti la crescita dell'occupazione femminile perché da un lato agisce come supporto alle famiglie che demandando il lavoro di cura ad un soggetto esterno alla famiglia e dall'altro si configura quale bacino occupazionale altamente femminilizzato ma al contempo caratterizzato da forti elementi di precarietà, alti tassi di lavoro sommerso e livelli salariali bassi. Il contributo proposto illustra le caratteristiche di un settore in costante crescita, che ad oggi rileva circa 2 milioni di famiglie quali datori di lavoro ed una crescente domanda, particolarmente volta a sostenere le esigenze di cura di persone anziane o malate (circa 74% della domanda). Le caratteristiche del

settore mostrano una netta prevalenza della componente femminile tra gli occupati, per il 60% straniera, con un'età media in progressivo aumento, a oggi compresa tra i 45 e i 59 anni. Non stupisce il dato sull'età media delle lavoratrici domestiche dal momento che le tutele previste dalla normativa sulla maternità sono esigue e caratterizzate da assenza di congedi parentali, permessi per allattamento, congedi per malattia figlio e assegno di maternità legato ad una quota minima contributiva, elementi che possono scoraggiare i propositi legati alla genitorialità. Inoltre, ampia è la fetta di lavoro sommerso che caratterizza il settore, si stima che 6 lavoratori o lavoratrici su 10 non abbiano alcuna formalizzazione contrattuale e di conseguenza alcuna tutela, sebbene minima, prevista dal CCNL di riferimento. Anche rispetto alle retribuzioni, nonostante i CCNL stabiliscano dei minimi retributivi al di sotto dei quali non è possibile concordare lo stipendio delle collaboratrici o dei collaboratori familiari, i dati mostrano un generale mancato rispetto del criterio. In tal senso, ampia è la discussione sull'introduzione di un salario minimo legale valido anche per il settore domestico, tuttavia l'introduzione di una soglia di salario base se non accompagnata da una riforma del fisco, con l'introduzione di quote significative di deducibilità dei costi, innalzando i costi per le famiglie potrebbe contribuire ad aumentare la fetta di lavoro sommerso anziché ridurla.

La seconda parte del report si apre con un capitolo dedicato al ruolo che il PNRR può giocare nel miglioramento della parità di genere. Come noto il PNRR prevede una quota ambiziosa di riforme e investimenti che mirano a generare effetti di ampia portata sull'occupazione e sull'aumento della partecipazione della forza lavoro, pervenendo, anche attraverso le misure volte a irrobustire il sistema di servizi per la cura, a una maggiore partecipazione della popolazione femminile e pertanto alla riduzione dei *gap* di genere. Il contributo esamina come la prospettiva di genere è stata integrata nel PNRR secondo una logica trasversale a tutte le missioni, con l'obiettivo di tradurre operativamente il metodo del *gender mainstreaming* in una logica sistemica volta a superare la frammentarietà degli interventi. Tale approccio, così come delineato nel piano potrebbe però rappresentare un punto di debolezza nella fase attuativa, laddove l'assenza di missioni specifiche e la scarsità di azioni direttamente rivolte all'incremento della partecipazione delle donne pone questioni e criticità sia in termini di efficacia che, soprattutto, di misurazione degli effettivi progressi compiuti in tale direzione. La realizzazione delle riforme per quanto attiene la parità di genere sembra dunque essere immessa in un percorso complesso, fatto di luci e ombre che possono potenzialmente minarne l'implementazione e l'efficacia. In tale contesto va in ogni modo evidenziata la funzione di stimolo che il PNRR tenta di svolgere con l'introduzione di diversi dispositivi volti a massimizzare l'impatto di genere di alcune riforme nell'ambito del sistema lavoro, quali le quote di occupazione obbligatorie per donne e giovani, gli elementi relativi al sistema della Certificazione della parità di genere nonché all'intreccio con le disposizioni che derivano dalla Legge 162/2021 per la produzione dei rapporti biennali sulla situazione del personale maschile e femminile, sebbene i sistemi di deroghe e le relazioni tra questi stessi elementi citati rischiano di depotenziarne la portata innovativa nonché l'effettivo contributo all'incremento dell'occupazione femminile e alla desegregazione occupazionale. A partire da questa prospettiva, il capitolo evidenzia gli elementi sui quali porre attenzione per la prossima fase di attuazione del PNRR, in particolare richiamando le opportunità derivanti dalle azioni di monitoraggio sull'attuazione nonché sulle

dinamiche relative alle deroghe alle quote occupazionali obbligatorie e considerando la necessità di potenziare l'efficienza della P.A. nell'intreccio con le istanze relative alla parità di genere, collocandosi nella prospettiva indicata dalle recenti Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni.

Fortemente collegato all'implementazione del PNRR è il tema affrontato nel sesto capitolo, che tratta delle modifiche introdotte dalla legge 162/2021, in particolar modo riferite alle novità relative alla predisposizione dei rapporti biennali sulla situazione del personale maschile e femminile. Il capitolo propone una riflessione sulle disparità retributive di genere, partendo dalle cause che le determinano e dagli elementi che le caratterizzano, soffermandosi sul ruolo che la componente variabile della retribuzione può svolgere nell'incrementare tali disparità. Recenti studi e ricerche hanno infatti dimostrato il ruolo crescente che gli schemi retributivi basati sui premi di risultato hanno nell'aumentare i differenziali retributivi di genere, rafforzando la consapevolezza che non di rado è proprio nella definizione delle premialità che si consolidano soluzioni potenzialmente in grado di compromettere la concreta attuazione della eguale valorizzazione del lavoro femminile e del lavoro maschile. Alla luce di ciò, le politiche e gli interventi volti a garantire una maggiore trasparenza salariale, parallelamente ad un'azione sindacale che integri la prospettiva di genere, assumono ancor più rilievo sia per l'individuazione di alcune determinanti alla base del divario retributivo di genere, sia quale elemento conoscitivo necessario per influenzare il contenuto e la portata delle trattative salariali e dei contratti collettivi e supportare le eventuali azioni in giudizio da parte dei lavoratori e delle lavoratrici nei casi di discriminazione. Il capitolo analizza inoltre l'azione avviata in tale direzione dall'Unione europea, a partire dal varo della Strategia Ue 2020-2025 per la parità di genere sino alla proposta di Direttiva volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni.

A livello nazionale l'Italia, anche su impulso del PNRR, ha varato la legge n. 162/2021 recante *Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito riformato alcuni istituti*, che introduce importanti novità in materia di trasparenza retributiva in particolare, attraverso la modifica della disciplina sul reporting aziendale. Essa dispone mediante la modifica dell'art. 46 del d.lgs. 196/2006, nuovi e più dettagliati parametri di composizione del rapporto biennale rivolto alle aziende, sia pubbliche che private e interviene principalmente modificando la soglia dimensionale delle imprese chiamate a redigere il rapporto, il livello di aggregazione dei dati richiesti e l'impianto sanzionatorio. L'introduzione di tali modifiche normative, oltre ad anticipare alcuni elementi propri della proposta di direttiva europea in tema di trasparenza salariale, offre la possibilità alle parti sociali di esercitare il proprio ruolo in maniera più efficace nel contrasto ai differenziali retributivi di genere. Inoltre, la versione riformata dei rapporti biennali sulla situazione del personale maschile e femminile, agendo sulla riduzione della soglia dimensionale delle aziende sottoposte all'obbligo di compilazione, rende lo strumento più rispondente al tessuto produttivo del paese e consente di ricostruire un quadro informativo sulle retribuzioni e sulle possibili disuguaglianze retributive di genere, tale da orientare le negoziazioni sulle retribuzioni secondo criteri maggiormente equi ed

oggettivi e parallelamente può consentire, ai lavoratori e alle lavoratrici l'esercizio della tutela giudiziaria per i casi di discriminazione.

Un ulteriore elemento di importante novità e rilevanza è rappresentato dal recente recepimento nel nostro ordinamento di quanto disposto dalla direttiva europea 2019/1158/UE relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza. Come noto, il tema del *work life balance* rappresenta un nodo centrale nell'ambito delle politiche pubbliche volte al miglioramento dell'occupazione femminile. Il capitolo 8, partendo dalle disposizioni previste dalla direttiva europea, ne illustra il processo di recepimento da parte del legislatore italiano mediante il D. Lgs. 30 giugno 2022, evidenziandone talvolta il carattere innovativo, soprattutto nelle parti relative alla tutela dei caregivers, alla cura delle persone con disabilità e all'introduzione di tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale, ma parallelamente mettendo in luce il recepimento parziale rispetto ad un disegno europeo di più ampio respiro. Tra le diverse e sicuramente dirimenti disposizioni analizzate nel capitolo, si evidenziano qui la messa a sistema della disciplina sul congedo di paternità obbligatorio con una durata pari allo standard minimo fissato a livello europeo, la parallela estensione ai padri del divieto di licenziamento per la durata del congedo e l'introduzione di meccanismi sanzionatori per i datori di lavoro al fine di garantire la fruibilità del diritto. Sebbene il riconoscimento formale ai padri del congedo obbligatorio rappresenti un importante passo in avanti in termini di policy, non si può non rilevare, con riferimento alla sua esigua durata, la persistenza di un modello stereotipico di genitorialità, nel quale i padri rivestono un ruolo evidentemente secondario. La sussidiarietà del congedo di paternità rispetto a quello di maternità non sembra dunque scalfita in maniera sostanziale, appare dunque lecito interrogarsi sulla reale capacità delle disposizioni introdotte di contribuire alla ridefinizione dei ruoli genitoriali nell'ottica di una più equa distribuzione delle responsabilità di cura. Va inoltre notato che la Direttiva 1158/2019, prevede *un congedo per il padre o, laddove e nella misura in cui riconosciuto dal diritto nazionale, per un secondo genitore equivalente, da fruirsi in occasione della nascita di un figlio allo scopo di fornire assistenza*. Tale disposizione è stata evidentemente tralasciata nella trasposizione italiana, recependo il diritto solo con riferimento al *padre lavoratore dipendente*.

Il capitolo ottavo si confronta con una nuova forma di discriminazione, quella algoritmica, emergente nell'ambito delle questioni e le sfide poste dalla società contemporanea liquida, dematerializzata ed iper-connessa. Il presupposto alla base di tale forma di discriminazione indiretta, legato all'uso degli algoritmi da parte delle piattaforme digitali considerate gli "Stati virtuali" del XXI secolo, riguarda la capacità di tali "artefatti" di risentire del sistema di significati, concetti, idee e giudizi e con essi stereotipi, pregiudizi e atteggiamenti discriminatori, di chi li ha ideati e costruiti: *ne deriva che nel mercato del lavoro digitale si riproducono esattamente gli atteggiamenti discriminatori che si riscontrano nei lavori "tradizionali", con riguardo a tutti i fattori di discriminazione ,poiché le menti che programmano gli algoritmi non sono diverse da quelle che, normalmente, scelgono chi assumere, promuovere, remunerare di più, licenziare e così via*. Seguendo tale interpretazione, il contributo fornisce esempi concreti su come un algoritmo può agire e, in maniera implicita, condurre a condotte discriminatorie nel lavoro. L'analisi prosegue con l'illustrazione e la disamina della prima

esperienza italiana di discriminazione algoritmica, nei confronti dei riders per motivi sindacali, e della relativa sentenza di condanna. Il caso si riferisce al meccanismo di prenotazione delle sessioni di lavoro tramite piattaforma digitale, basate su statistiche relative alla “partecipazione e affidabilità” dei lavoratori in relazione ai picchi di attività, applicandovi un meccanismo di ranking. Il tribunale di Bologna ha rilevato una sorta di “incoscienza” o di “cecità” della piattaforma digitale in questione poiché la stessa sarebbe incapace di distinguere tra ragioni futili e ragioni importanti, come lo sciopero, l’infortunio, la malattia e la maternità. In tal senso, come ben articolato nel capitolo in questione, tale condotta riservando lo stesso trattamento a situazioni diverse, tenderebbe a riprodurre una condotta tipicamente discriminatoria (discriminazione indiretta). Dirimente risulta dunque la necessità di approfondire il legame tra società digitale e discriminazioni, nelle sue evidenti connotazioni di genere. Si pensi ad esempio a come stereotipi e pregiudizi, che storicamente definiscono la percezione e la narrazione del “femminile”, possono essere tradotti in discriminazioni attraverso algoritmi deputati alla selezione del personale oppure alla definizione delle retribuzioni, sistemi di valutazione delle performance.

Il nono capitolo affronta un’analisi in ottica di genere di una proposta di policy che sta suscitando sempre maggiore interesse nel dibattito pubblico sulle politiche di contrasto alla povertà e alla disoccupazione: l’ipotesi dello Stato come occupatore di ultima istanza (*Employer of Last Resort*) e relativi Piani di lavoro garantito - *Job Guarantee Programme*. Viene proposta un’analisi che, a partire dalle categorie di analisi dell’economia femminista, evidenzia i punti di contatto tra queste e la teoria, post-keynesiana, alla base dell’*Employer of Last Resort* e la possibile complementarità tra un programma di *job guarantee* e la prospettiva femminista. Il contributo articola come, in particolare, la progettazione del lavoro in un programma di *job guarantee* può innescare una riflessione cruciale per l’adozione dell’approccio di *social provisioning* (che accomuna le diverse correnti dell’economia femminista) avendo, ad esempio, il potenziale per influenzare le norme di genere che sono alla base della distinzione tra lavoro produttivo e improduttivo e che contribuiscono alla segregazione professionale e alla discriminazione in termini di retribuzione e benefici. Inoltre, la possibilità di piena occupazione, stabilità dei prezzi e stabilizzazione della domanda effettiva, offerta da una politica di occupazione di ultima istanza, è complementare alla possibilità di socializzazione del lavoro di cura non retribuito e di trasformazione delle relazioni di genere. Oltre ad offrire alle donne maggiori opportunità di occupazione e di reddito (grazie alla creazione di nuovi posti di lavoro a salari dignitosi), laddove opportunamente e consapevolmente concepito, il programma mostra di avere, quindi, la potenzialità di incidere sulle norme di genere e sugli stereotipi socioculturali alla base delle disuguaglianze di genere.

Il report si chiude con uno spazio consuetudinariamente dedicato agli aggiornamenti relativi al bilancio di genere. Si tratta di uno strumento fondamentale per l’attuazione del *gender mainstreaming*, tuttavia, nel corso degli ultimi due decenni, le numerose sperimentazioni realizzate sia a livello internazionale, che nazionale e territoriale, hanno delineato un quadro di forte eterogeneità e frammentarietà delle esperienze. L’importanza delle indicazioni che tale strumento riesce a fornire rispetto alla effettiva parità di genere induce ad una riflessione sulla necessità di ottimizzarne l’implementazione e la messa a sistema, affinché esso esprima le sue

potenzialità in maniera efficiente ed efficace. L'analisi in questa sede presentata mira a recensire le diverse esperienze di bilancio di genere realizzate, a livello europeo e italiano, evidenziandone punti di contatto o differenziazione rispetto ad approcci e metodologie applicate. Si tratta di un universo complesso ed articolato, che consente di porre l'accento, ancora una volta, sull'importanza di elaborare e rendere disponibili basi dati disaggregate per sesso quali elementi conoscitivi dirimenti per analizzare e comprendere come le decisioni di spesa relative agli investimenti possono contribuire a tradurre le differenze di genere in disuguaglianze e/o discriminazioni. Non da ultimo, l'elaborato si sofferma, sul recente sviluppo delle pratiche di bilancio di genere nell'ambito del settore degli enti pubblici di ricerca. Sulla spinta di alcuni provvedimenti normativi, che vanno dal d.lgs. n. 150 del 2009 alla direttiva n. 2 del 2019, anche il settore degli enti pubblici di ricerca ha avviato una serie di sperimentazioni, tra le quali significativa risulta anche quella dell'Inapp. L'Istituto, da sempre impegnato nella modellizzazione e analisi di tale strumento, ha di recente proposto all'attenzione della comunità scientifica di settore delle *Linee guida per il bilancio di genere negli EPR*, con l'intento di proporre una metodologia di lavoro comune tale da rendere le esperienze confrontabili e misurabili, facendo un passo in avanti verso l'istituzionalizzazione dello strumento.

Capitolo 1. Il mercato del lavoro in ottica di genere: cambiamenti apparenti e criticità strutturali

Premessa

Lo scenario congiunturale e tendenziale del mercato del lavoro italiano, periodicamente illustrato dalla Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Inps, Inail e Anpal, nella più recente *release*, relativa secondo trimestre 2022⁴ evidenzia tre aspetti: a) l'input di lavoro, misurato in Ula (Unità di lavoro equivalenti a tempo pieno), è aumentato in termini congiunturali (+1,2% rispetto al primo trimestre 2022) e su base annua (+4,9% rispetto al secondo trimestre 2021); b) la stessa dinamica si rileva per il Pil, in crescita rispettivamente di +1,1% e +4,7%; c) l'occupazione, a sua volta, aumenta rispetto sia al trimestre precedente sia al secondo trimestre 2021, soprattutto con riferimento alle posizioni di lavoro dipendente e alla tipologia di contratto a tempo indeterminato. Uno scenario quindi che attesta una fase di crescita e ripresa di cui è importante analizzare le caratteristiche.

La riflessione che segue, pertanto, intende completare il quadro informativo disponibile e, attraverso un'analisi trasversale in prospettiva di genere, evidenziare che tipo di cambiamento si stia realizzando per la popolazione di uomini e donne e se e in che modo questa dinamica stia dando un contributo alla riduzione delle criticità strutturali del mercato del lavoro in ottica di genere.

Questo approccio metodologico appare rilevante perché i fenomeni oggetto di osservazione necessitano di essere interpretati andando oltre il dato della popolazione complessiva, che proprio in quanto dato di sintesi, rischia di nascondere le specificità che gli eventi assumono nelle diverse categorie di destinatari e indurte, conseguentemente, a letture parziali. La differenza in termini di caratteristiche di uomini e donne nel contesto socioeconomico è tale - e talmente rilevante a fini di policy - da non consentire una standardizzazione dei fenomeni in termini di dato medio (totale). E' necessario, inoltre, che tale differenza sia messa in relazione a tutte le altre variabili significative (età, localizzazione, settore economico, tipologia contrattuale ecc.) perché è proprio la lettura intersezionale delle variabili a fornire indicazioni importanti al *policy making*, in termini di profilazione e taratura di specifiche misure. Purtroppo tale processo non è ancora prassi sedimentata.

Accade frequentemente, infatti, che la semplice disaggregazione per genere non sia fornita per ogni fenomeno analizzato, o che, laddove presente, non venga adottata in prospettiva intersezionale, ma utilizzata solo come opzione di prima disaggregazione dell'intera popolazione, con il risultato spesso di disporre per lo stesso fenomeno di informazioni su gruppi distinti e non comunicanti, come genere, età o territorio.

Con questa premessa il presente capitolo intende da un lato, sollecitare una sempre maggiore consapevolezza e abitudine all'inserimento e all'analisi della variabile di genere singola ed in prospettiva intersezionale in tutte le reportistiche; dall'altro, contribuire, sulla base dei Data Base disponibili che consentono le citate operazioni di

⁴ <https://www.anpal.gov.it/>

intersezionalità, a comprendere che tipo di cambiamento si sta registrando e con che effetti rispetto al modello di partecipazione di uomini e donne, in ottica strutturale.

1.1 Gli indicatori del mercato del lavoro per genere

Il dato più recente per descrivere gli indicatori del mercato del lavoro per genere è fornito da Istat su base mensile a ottobre 2022 (Fig.1). Fermandosi al dato del tasso di occupazione totale (M+F) al 60,5% la fotografia sembra restituire uno scenario ottimistico, essendo in presenza del valore più elevato dal 1977⁵. Tuttavia per quanto indicato in premessa circa la non esaustività della analisi rappresentata dal dato totale, proprio la lettura di genere degli indicatori e delle loro variazioni, evidenzia come, al di sotto di questa dinamica di crescita, vi sia il perdurare della solidità dei *gap* di genere nel mercato del lavoro. In sostanza, la crescita dell'occupazione continua ad avvenire all'interno del modello di segregazione di genere preesistente, ove i due mercati del lavoro (quello maschile e quello femminile) continuano a restare distanti, per quantità di lavoro disponibile, livello di stabilità e redditività totale. Questo ultimo aspetto, relativo alla traduzione della nuova occupazione in reddito da lavoro e di riflesso sul *gender pay gap*, è particolarmente importante in chiave valutazione del tipo di crescita in corso, e richiama – tra le molte - l'analisi di genere di almeno due determinanti: l'allocazione delle persone nei settori produttivi a diversa remuneratività comparativa e il diverso regime orario della prestazione lavorativa tra uomini e donne (v. oltre).

A ottobre 2022 i tassi di occupazione di uomini e donne continuano a restare distanti (69,5% uomini e 51,4% donne), presentando un *gap* di genere del 18%, *range* caratterizzante il mercato del lavoro italiano da più di 30 anni⁶. La sfera della non partecipazione, invece, continua a vedere la prevalenza delle donne: i tassi di disoccupazione sono al 9,2% contro il 6,8% degli uomini e i tassi di inattività sono al 43,3 % contro il 25,3% degli uomini (Fig. 1).

In valori assoluti, a ottobre 2022, sono persone occupate 23.231.000 di cui 13.424.000 maschi e 9.807.000 femmine. Sono persone disoccupate 1.969.000 di cui 974 mila maschi e 994 mila femmine e sono in stato di inattività 12.756.000 persone di cui 4.701.000 maschi e 8.056.000 femmine⁷.

L'andamento degli indicatori del mercato del lavoro su base mensile nel corso del 2022 è riportato in tabella 1. (la figura 1 mostra nello specifico l'ultimo dato disponibile di ottobre), mentre lo scenario tendenziale, ossia le variazioni su base annuale sono evidenziate in figura 2 .

⁵ Istat, cit.

⁶ Cfr Inapp, Gender policies report 2019, 2020,2021.

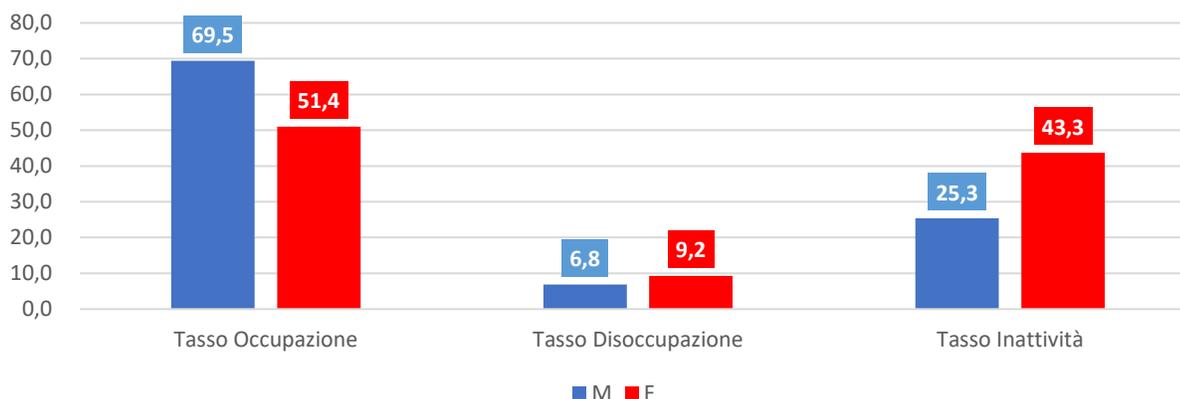
⁷ Istat. Si ricorda che la definizione di persona occupata, disoccupata e inattiva avviene su base delle definizioni Istat RFCL, come condizione dichiarata dalla persona (base campionaria).

Tabella 1. Indicatori del mercato del lavoro per genere su base mensile - 2022

	M			F			TOT		
	TASSO DI OCCUPAZIONE	TASSO DI DISOCCUPAZIONE	TASSO DI INATTIVITA'	TASSO DI OCCUPAZIONE	TASSO DI DISOCCUPAZIONE	TASSO DI INATTIVITA'	TASSO DI OCCUPAZIONE	TASSO DI DISOCCUPAZIONE	TASSO DI INATTIVITA'
Gennaio	68,5	7,8	25,7	50,3	9,9	44,1	59,4	8,7	34,9
Febbraio	68,9	7,4	25,5	50,5	9,9	43,8	59,7	8,5	34,7
Marzo	68,9	7,6	25,3	51,1	9,3	43,6	60,0	8,3	34,5
Aprile	69,2	7,3	25,2	50,9	9,5	43,6	60,1	8,2	34,5
Maggio	69,2	7,0	25,4	51,0	9,5	43,6	60,1	8,1	34,5
Giugno	69,5	7,1	25,1	51,4	9,2	43,3	60,4	8,0	34,2
Luglio	69,3	7,0	25,3	51,2	9,2	43,6	60,2	7,9	34,5
Agosto	69,3	6,8	25,6	50,9	9,4	43,7	60,1	7,9	34,7
Settembre	69,5	6,9	25,3	51,1	9,3	43,6	60,3	7,9	34,4
Ottobre	69,5	6,8	25,3	51,4	9,2	43,3	60,5	7,8	34,3

Fonte Istat, 2022

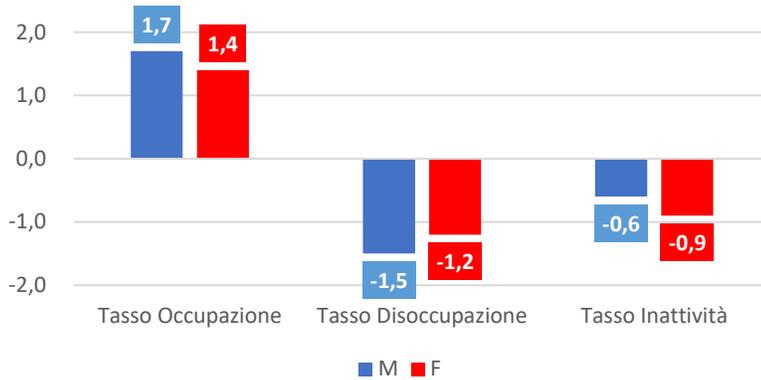
Figura 1. Indicatori del mercato del lavoro per genere- ottobre 2022



Fonte Istat, 2022

Rispetto a ottobre 2021 (Fig.2) i tassi di occupazione crescono per uomini e per donne, ma la crescita è comunque maggiore per i primi (+1,7% contro +1,4%). Se la disoccupazione cala per entrambi, cala in misura maggiore per gli uomini che presentavano un tasso più basso (-1,2% contro 0,9%). Quindi la dinamica avvenuta nel corso di un anno ha portato alla conferma e al consolidamento dei *gap* di genere nel mercato del lavoro: nella sfera della partecipazione, ove i tassi di occupazione maschile sono più alti si registra anche una crescita maggiore. Nella sfera della disoccupazione, ove i tassi sono più elevati per le donne, si registra anche il decremento minore. Circa la non partecipazione al mercato del lavoro, si nota che l'inattività cala per uomini e per donne, e questo dato letto insieme all'aumento del tasso di occupazione potrebbe indurre ad una valutazione particolarmente positiva del cambiamento in corso, soprattutto per le donne che presentano strutturalmente il tasso di inattività maggiore. Tuttavia, sulla scorta di quanto esplicitato in premessa, la lettura di genere questo processo induce a considerazioni di maggiore cautela.

Figura 2. Variazione % indicatori mercato del lavoro su base annuale -2022-2021

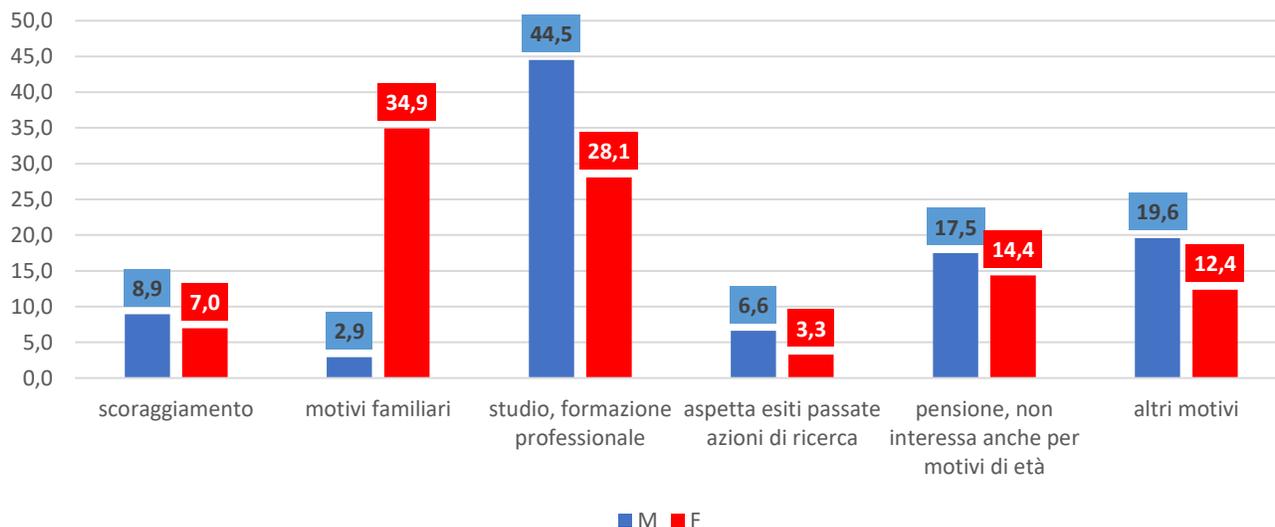


Fonte Istat, 2022

Se accanto alla analisi del decremento del tasso di inattività si analizzano le motivazioni alla condizione di non lavoro e di assenza di azioni di ricerca, si evidenzia, anche in questo caso uno scenario binario e profondamente divergente. La figura 3 illustra l'incidenza percentuale della motivazione all'inattività sul complesso delle persone inattive per genere ("15-64" anni) e la figura 4 disaggrega questo scenario per le classi di età feconde, "15-24" e "25-34" anni. Il risultato cristallizza la specificità femminile nella gestione del carico di cura: la motivazione familiare è la ragione principale dell'inattività femminile (35%) e l'ultima delle opzioni della condizione maschile (3%). E in particolare nella classe centrale "25-34", la motivazione di studio e formazione, equamente condivisa nella classe di età "15-24", si riduce notevolmente, dimostrando sin da subito la sproporzione degli oneri di cura (45,2% per le donne e 3,9% per gli uomini).

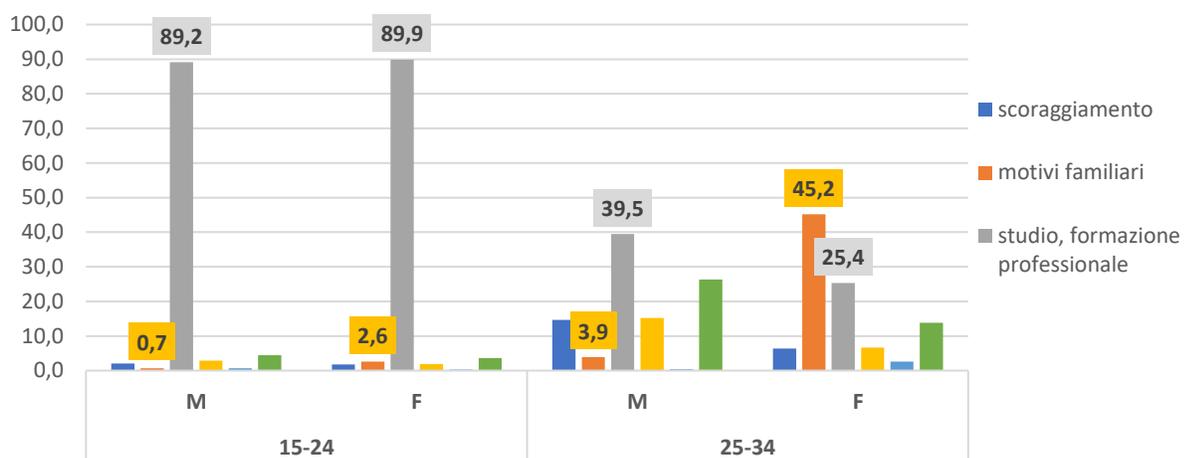
Le variazioni intercorse rispetto all'anno precedente di questa incidenza delle motivazioni (Fig.5), dimostrano che se cala l'inattività femminile non scende, ma anzi aumenta, l'incidenza della motivazione familiare. Il che significa che l'inattività femminile che si riduce è quella legata prevalentemente alle dinamiche di intermediazione e non quella fondata sulla incompatibilità tra la gestione dei carichi di cura e l'impegno lavorativo. Pertanto, per favorire il calo della componente più consistente del tasso di inattività femminile - favorire quindi l'aumento della partecipazione - ancora una volta è necessario affrontare il tema della cura ampiamente intesa, sia nel versante di condivisione familiare o di *welfare* disponibile e/o accessibile per incrementare sia le opportunità che il "costo opportunità".

Figura 3. Incidenza % motivazione su tot persone inattive per genere (15-64 anni) - T2 2022



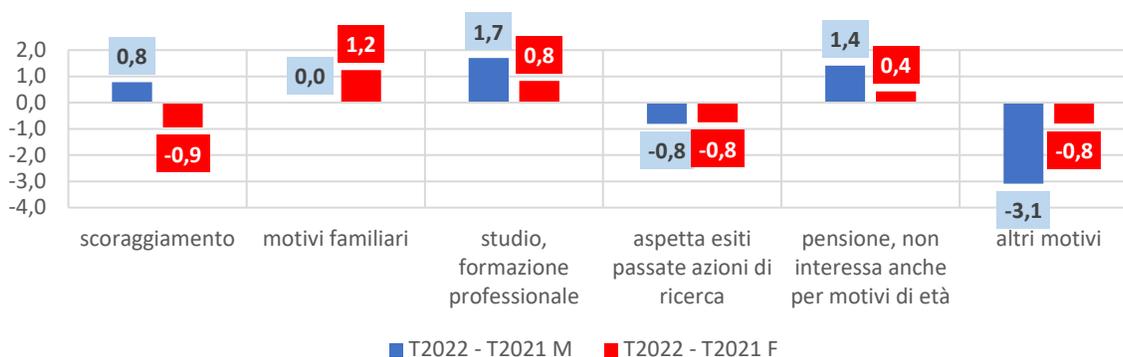
Fonte Elaborazione Inapp su Istat, 2022

Figura 4. Incidenza % motivazione su tot persone inattive per genere (15-24 E 25-34 anni) - T2 2022



Fonte Elaborazione Inapp su Istat, 2022

Figura 5. Variazione % incidenza motivazioni sul totale persone inattive per genere su base annuale (T2 -2022 - T2 2021)



Fonte Elaborazione Inapp su Istat, 2022

1.2 I nuovi contratti attivati: la fotografia del primo semestre 2022

Per evidenziare meglio l'aspetto di persistenza dei *gap* di genere all'interno di un apparente miglioramento delle condizioni occupazionali complessive del paese abbiamo scelto di analizzare il *dataset* Inps (ultima *release*) relativo al primo semestre 2022, perché a differenza del dato campionario, il dato amministrativo illustra e certifica le scelte di creazione di occupazione in relazione alle tipologie contrattuali e ai regimi orari da parte delle imprese – con attenzione al settore economico e alla classe dimensionale.

Nel primo semestre 2022 risultano attivati 4.269.179 contratti, di cui solo il 41,5% a donne, con una dinamica mensile crescente (Tab.2).

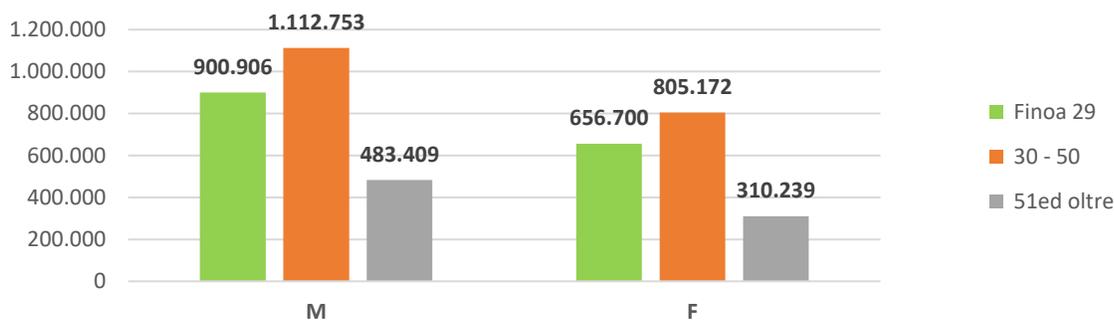
Tabella 2. Nuovi contratti attivati per genere e mese – incidenza % F su totale per mese – 2022

	M	F	TOT	%F
Gennaio	409.714	273.349	683.063	40,0
Febbraio	340.029	216.586	556.615	38,9
Marzo	388.904	262.862	651.766	40,3
Aprile	410.787	309.558	720.345	43,0
Maggio	453.630	328.230	781.860	42,0
Giugno	494.004	381.526	875.530	43,6
Totale	2.497.068	1.772.111	4.269.179	41,5

Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

I target maggiormente interessati dalla creazione di nuova occupazione nel semestre in oggetto si collocano tra i 30 e i 50 anni, seguiti dalla classe di età sino a 29 anni e poi a quella over 50, senza rilevanti distinzioni di genere ma con una diversa intensità (Fig.6). I contratti a giovani maschi sono oltre 900.906 (il 36% di tutti quelli maschili) e quelli alle giovani femmine 656.700 (il 37% del totale). Quindi pur nella diversità di valori assoluti, l'incidenza della attivazione delle classi giovanili sul totale dei nuovi contratti, sia per uomini che per donne assume proporzioni uguali.

Figura 6. Nuovi contratti attivati per genere e classe di età - I° semestre 2022



Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

1.2.1 Quale occupazione? L'incidenza della precarietà

Circa la tipologia di nuovi contratti attivati nel primo semestre 2022, si tratta complessivamente di un'occupazione a termine e/o discontinua: su oltre 4 milioni e 200 mila contratti sono a tempo indeterminato solo il 18%. Guardando complessivamente al totale dei contratti di uomini e donne (Tab.3), le donne (ossia il 41,5% di tutti i contratti attivati) sono solo il 35% dei 764.870 contratti a tempo indeterminato, il 38,7% dei 1.769.940 a termine, il 40% dei 180.645 in apprendistato, il 48% dei 617.272 stagionali, il 46% dei 558.714 stagionali e il 52% dei 377.738 contratti intermittenti.

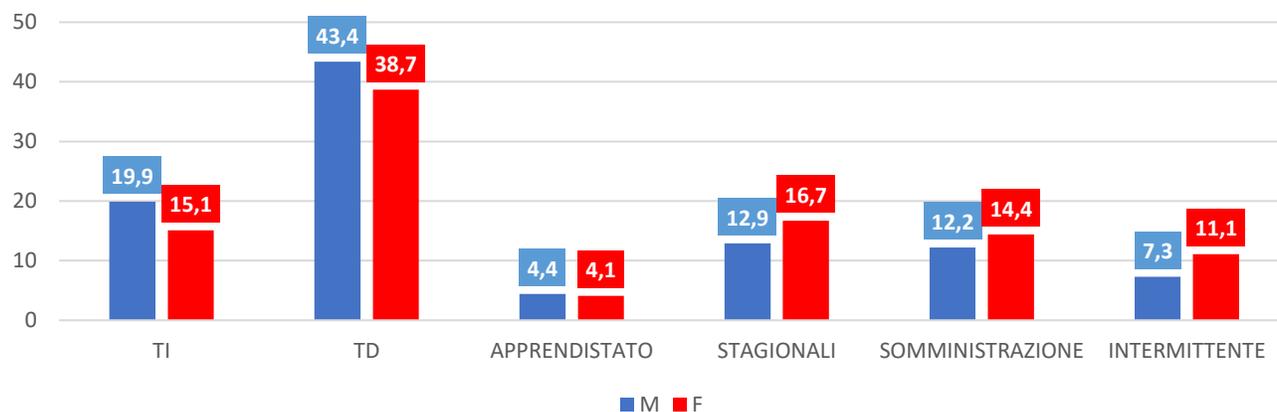
Tabella 3. Numero nuovi contratti attivati per genere e tipologia contrattuale – incidenza % F sul totale – I semestre 2022

	M	F	TOT	%F SU TOT
TEMPO INDETERMINATO	496.425	268.445	764.870	35,1
TEMPO DETERMINATO	1.084.412	685.528	1.769.940	38,7
APPRENDISTATO	108.748	71.897	180.645	39,8
STAGIONALI	321.295	295.977	617.272	47,9
SOMMINISTRAZIONE	304.300	254.414	558.714	45,5
INTERMITTENTE	181.888	195.850	377.738	51,8
TOTALE	2.497.068	1.772.111	4.269.179	41,5

Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

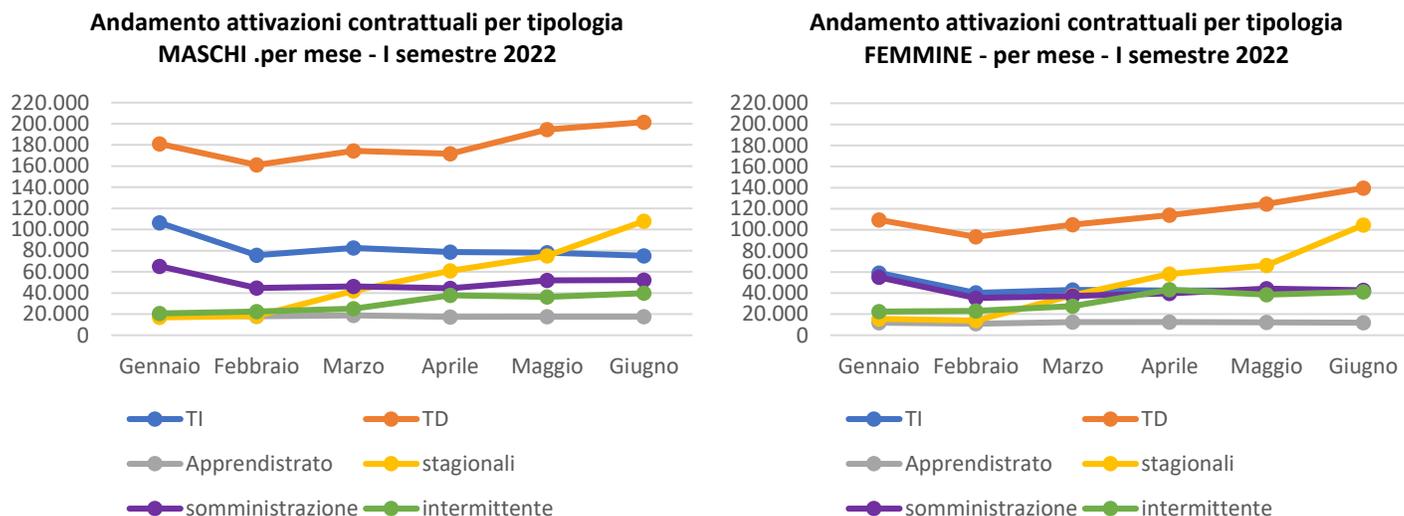
Se guardiamo, invece, separatamente il complesso di contratti attivati a uomini e donne (Fig.7) si rileva come la quota di contratti stabili sul totale sia il 20% per gli uomini contro il 15% per le donne. Resta ampia la quota di contratti a termine per entrambi (43,4% per i primi e 38% per le seconde), ma nello specifico dei nuovi posti di lavoro assegnati a donne emerge un ruolo rilevante del lavoro stagionale (che incide per il 16,7%), della somministrazione al 14,4% e del lavoro intermittente 11%, tutte forme che segnano una distanza con i contratti maschili di circa 4 punti percentuali. Nuovamente, una occupazione maschile numericamente maggiore, più stabile e meno esposta alle forme contrattuali discontinue.

Figura 7. Incidenza % tipologia contrattuale sul totale dei nuovi contratti per genere (15-64 anni) - I semestre 2022



Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

Figura 8. Andamento attivazioni contrattuali per genere tipologia e mese – I semestre 2022



Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

Circa le **classi di età** (Tab.4) accanto al prima citato ruolo trainante nella dinamica contrattuale della popolazione 30-50, è possibile soffermarsi sulle specifiche condizioni della classe giovanile under 29.

Se scorriamo questa quota su base mensile, evidenziando in valore assoluto l'andamento dei contratti per tipologia e genere (Fig. 8) si evidenzia come si sono composte nel tempo le incidenze in figura 7. Nuovamente le due figure ritraggono due mercati del lavoro distinti, per quantità di contratti attivati e per qualità di posizioni create. Da gennaio a giugno per entrambi la parabola crescente è del tempo determinato e del lavoro stagionale ma con due specificità. Per le donne la curva di crescita del contratto a termine è più ripida e costante e il tempo indeterminato che nel grafico relativo ai maschi ha un suo chiaro andamento, incrociato e superato dal lavoro stagionale solo nel mese di maggio, per le donne invece è sempre concorrenziale al lavoro in somministrazione. Anche per le donne la curva dello stagionale è in salita, ma supera il tempo indeterminato sin da marzo per poi crescere progressivamente.

Tabella 4. Numero nuovi contratti attivati per tipologia contrattuale, genere e classi di età – I semestre 2022

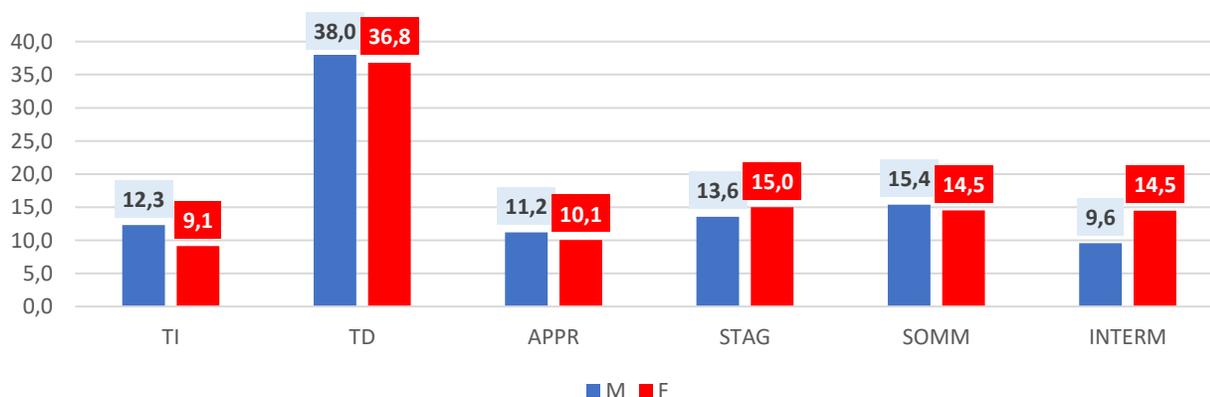
	M				F				TOT			
	Fino a 29	30 - 50	51ed oltre	Totale	Fino a 29	30 - 50	51ed oltre	Totale	Fino a 29	30 - 50	51ed oltre	Totale
TI	110.708	272.814	112.903	496.425	60.029	152.021	56.395	268.445	170.737	424.835	169.298	764.870
TD	342.198	512.842	229.372	1.084.412	241.778	333.270	110.480	685.528	583.976	846.112	339.852	1.769.940
APPR	100.959	6.834	955	108.748	66.064	5.314	519	71.897	167.023	12.148	1.474	180.645
STAG	122.203	131.674	67.418	321.295	98.537	127.463	69.977	295.977	220.740	259.137	137.395	617.272
SOMM	138.462	128.690	37.148	304.300	95.197	120.442	38.775	254.414	233.659	249.132	75.923	558.714
INTERM	86.376	59.899	35.613	181.888	95.095	66.662	34.093	195.850	181.471	126.561	69.706	377.738
Tot	900.906	1.112.753	483.409	2.497.068	656.700	805.172	310.239	1.772.111	1.557.606	1.917.925	793.648	4.269.179

Fonte Inps 2022

Analizzando specificatamente il segmento giovanile e prendendo come riferimento i 900.906 contratti maschili e i 656.700 contratti femminili under 29, si evidenzia in figura 9 come di tutti i contratti stipulati sia a tempo indeterminato solo il 12,3% dei maschi ed il 9,1% delle femmine. Quindi una quota complessivamente molto ridotta per una fascia di età giovanile in cui è evidente il ruolo trainante della condizione contrattuale di accesso al lavoro, ma che riflette e perpetua le differenze di genere connaturate alla partecipazione della popolazione in età attiva.

Pertanto, in ottica non congiunturale, appare evidente come la prevalenza del lavoro a termine e discontinuo, sul totale - e nello specifico nella classe giovanile, sia ormai divenuto un dato strutturale, le cui motivazioni, che intrecciano le condizioni dell'economia del Paese alle strategie di contenimento del costo del lavoro da parte delle imprese, sono oramai note e ampiamente documentate.

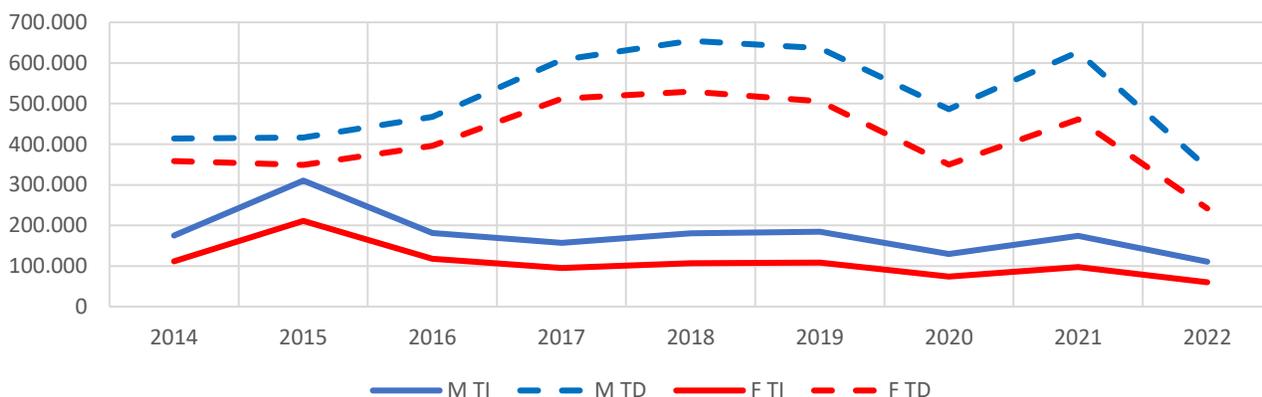
Figura 9. Incidenza della tipologia contrattuale sul totale dei nuovi contratti a under 29 per genere- I° semestre 2022



Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

La figura 10 mostra il trend delle tipologie contrattuali stabili e a termine dal 2014 ad oggi in ottica di genere. Le curve dell'occupazione a tempo indeterminato e determinato sono sempre parallele e confermano da un lato la prevalenza maschile nell'occupazione e dall'altro la permanenza di un gender *gap* che non ha mai subito delle inversioni di tendenza. In particolare dopo il 2015, anno degli esoneri contributivi triennali, il ricorso al tempo indeterminato inizia a calare sino al 2020 in cui segna una timida ripresa. Ma parallelamente, dal 2015 inizia l'ampia parabola del ricorso al lavoro a termine che cala solo nel 2020 per effetto della disciplina del lavoro in periodo di pandemia e poi riprende con un'impennata nel 2021, segnando la forma pressoché prevalente di creazione di occupazione per uomini e donne.

Figura 10. Andamento nuovi contratti per genere e tipologia contrattuale (TI e TD) (2014-2022)



Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

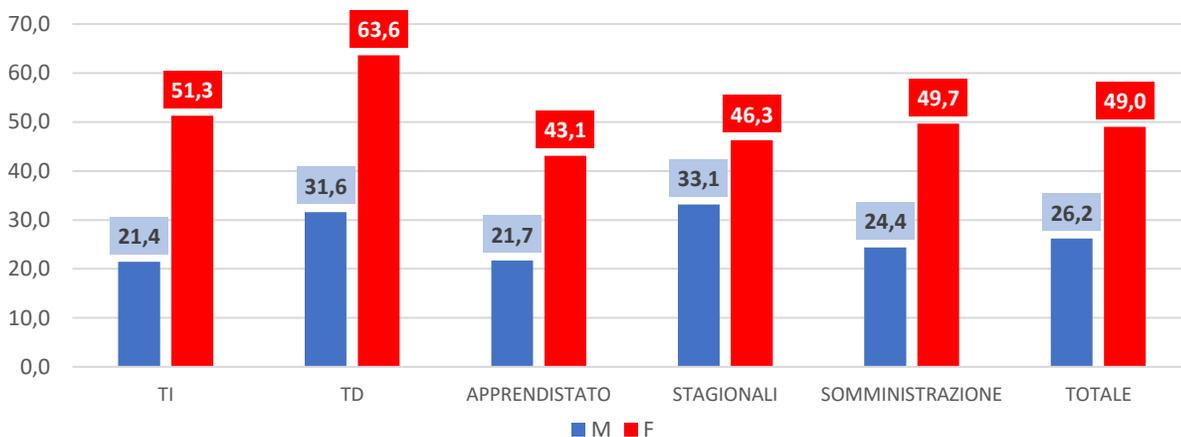
1.2.2. Il ruolo del part-time

Su tutti i contratti attivati nel I semestre 2022 il 35,6% è a part time, con consolidate differenze di genere. Continua e si conferma la specificità femminile del part time come forma di ingresso al lavoro (Fig.11). Su tutti i contratti attivati a donne il 49% è a tempo parziale contro il 26,2 % maschile. Una proporzione che ricalca esattamente quella dello scorso anno. Questo *gap* appartiene a tutte le tipologie contrattuali. In particolare, se guardiamo al tempo indeterminato che rappresenta solo il 15% dei contratti attivati a donne, oltre la metà di questa quota (il 51,3%) è a tempo parziale. Appartiene alla condizione femminile, in particolare, il concetto di "debolezza rafforzata" ossia la presenza di due fattori di criticità associati: la forma contrattuale precaria e il tempo parziale. Se consideriamo solo il lavoro a tempo determinato, che ricordiamo occupa il 38% dei contratti delle donne e il 43% di quelli degli uomini, si nota che della prima quota il 64% è part time e della seconda lo è il 32%. Se invece sommiamo al tempo determinato anche l'apprendistato e il lavoro stagionale, per le donne si

supera il 70% (essendo un totale sottostimato che esclude la somministrazione per mancanza del dato disaggregato sulla tipologia).

Trattandosi di un part time come condizione contrattuale di accesso al lavoro e non una condizione scelta e reversibile ai sensi delle norme, significa che l'ingresso nel mercato del lavoro delle donne avviene sin da subito con una penalizzazione oraria e conseguentemente retributiva maggiore degli uomini. Questo fattore, parzialmente collegato alla specificità produttiva dei settori economici a prevalenza femminile, (v.oltre) rischia di diventare un ulteriore fattore strutturale della debolezza del lavoro delle donne ed uno dei fattori che incide all'ampliamento del *gender pay gap* a livello nazionale.

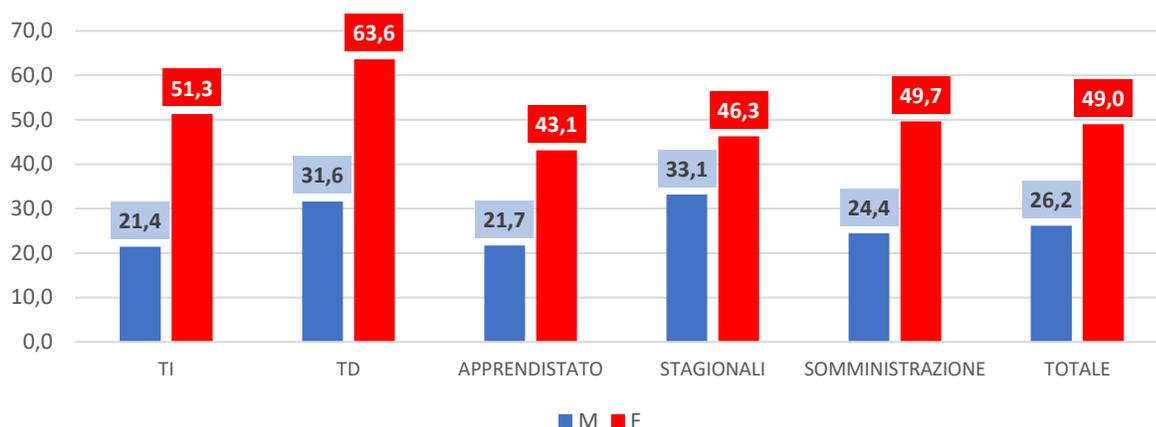
Figura 11. Quota % part time sul totale dei contratti attivati per genere e tipologia- I semestre 2022



Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

La prevalenza femminile nel part time e nell'indicatore di debolezza rafforzata appartiene anche alla classe giovanile (under 29) (Fig. 12). Nella classe cd. giovanile, in cui un ruolo importante può detenerlo il primo ingresso al lavoro, il part time, al pari del lavoro a termine o discontinuo può avere fisiologicamente un'incidenza maggiore - ed in questa prospettiva, probabilmente va letta la quota maschile comparativamente più alta del dato medio relativo alla classe di età "15-64" anni. Tuttavia, pur con questo caveat, il modello di lavoro a orario ridotto è comunque apparentemente e irreversibilmente connotato da *gap* di genere.

Figura 12. Quota % part time sul totale dei contratti attivati per genere e tipologia UNDER 29-I° semestre 2022



Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

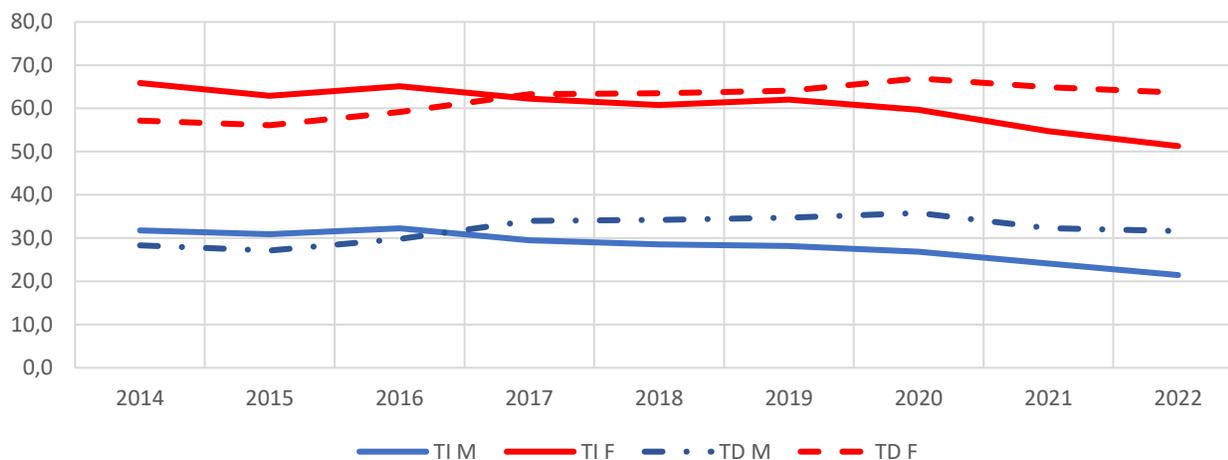
Per capire il ruolo che il part time ha esercitato nel corso del tempo e in che modo è stato lo specchio di un mercato del lavoro in cambiamento, la figura 13 evidenzia la dinamica della quota di part time sul totale dei contratti stipulati, separatamente per uomini e donne. Questa analisi è rappresentata sia per i contratti a tempo indeterminato che per quelli a tempo determinato.

Tabella 5. Quota di part time per genere e tipologia contrattuale 2014-2022

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TI	M	31,8	30,9	32,2	29,5	28,6	28,2	26,9	24,1	21,4
	F	65,9	62,9	65,1	62,2	60,8	62,0	59,7	54,7	51,3
TD	M	28,3	27,1	29,8	34,0	34,2	34,7	35,8	32,3	31,6
	F	57,2	56,1	59,2	63,3	63,5	64,1	66,9	64,9	63,6
APPR	M	25,0	23,3	26,5	27,2	26,6	27,3	26,8	22,1	21,7
	F	46,7	44,6	47,8	49,2	48,6	49,4	49,2	45,1	43,1
STAG	M	26,5	25,9	27,0	30,0	30,6	32,9	35,6	32,2	33,1
	F	37,9	38,4	38,8	42,0	42,5	44,9	47,4	44,6	46,3
SOMM	M	25,0	24,5	26,4	28,4	28,8	29,1	28,5	26,5	24,4
	F	53,9	52,9	54,3	55,9	55,4	55,5	51,9	51,5	49,7
Totale	M	27,3	26,9	28,4	29,5	29,5	29,6	30,3	27,3	26,2
	F	52,0	52,3	53,2	52,5	52,2	52,1	53,4	50,7	49,0

Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

Figura 13. Incidenza del part time sul totale dei nuovi contratti TI e TD per genere 2014-2022



Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

Fermo restando lo scenario strutturale di *gap* di genere del part time, le cui curve parallele di uomini e donne segnano una distanza media di 30 punti percentuali, si evince che sino al 2016, il part time prevalente, in fase di attivazione, per entrambi era quello a tempo indeterminato. Come se i nuovi contratti a tempo parziale fossero la risultanza dell'incontro tra esigenze di stabilità contrattuale e ore ridotte per l'esecuzione della prestazione. Da metà 2016 e più compiutamente dal 2017, la quota di part time a tempo determinato si impenna e supera quella a tempo indeterminato sia per uomini che per donne, diventando una modalità ordinaria di reclutamento, tanto che la sua incidenza sul totale dei contratti diventa stabile sino al 2020, anno della pandemia, da cui in poi riprende un trend in recupero. Anche la fase post 2020 tuttavia, segna un recupero della quota di part time del tempo determinato maggiore per le donne i cui posti di lavoro della ripresa sono fortemente caratterizzati dalla debolezza rafforzata, come indicato già nel Rapporto del 2021.

1.3 I settori economici

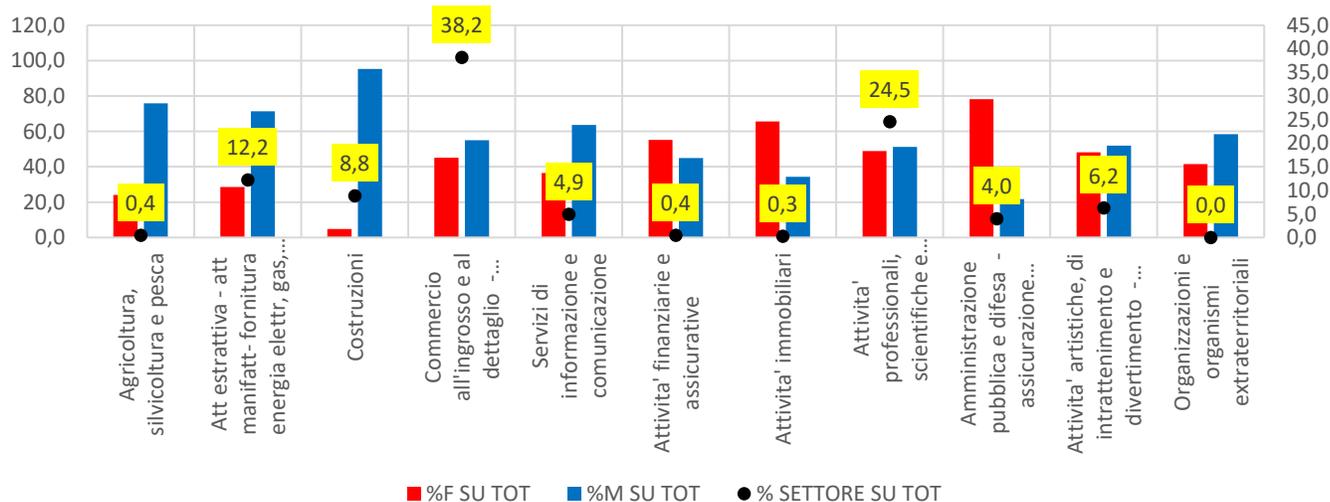
La crescita di occupazione del primo semestre 2022 è trainata da alcuni specifici settori (Tab. 6). Nel complesso, il 38% dei nuovi contratti si attesta nel terziario, commercio, turismo, seguito per il 25% dalle attività tecnico scientifiche e di supporto e per un 12% dalla manifattura. Questo scenario, in parte trainato dalle attività riconducibili al PNRR, si innesta su una preesistente segregazione settoriale di genere. La risultante di questo incontro è che la crescita occupazionale nei settori trainanti prima descritti è prevalentemente maschile. I nuovi contratti a donne prevalgono nei settori a crescita marginale (es; settore pubblico, che pesa il 4% sul totale, istruzione, sanità, attività finanziarie e immobiliari che pesano 0,6 % e 0,4% sul totale).

Tabella 6. Numero contratti attivati per genere e settore economico, quota % F sul totale e incidenza % del settore sul complesso delle attivazioni per genere I semestre 2022

	M	F	Totale	%F SU TOT (M+F) PER SETTORE	% SETTORE SU TOT F	% SETTORE SU TOT M	% SETTORE SU TOT
Agricoltura, silvicoltura e pesca	13.648	4.325	17.973	24,1	0,2	0,5	0,4
Att estrattiva - att manifatt- fornitura energia elettr, gas, vapore e aria cond- fornitura acqua- reti fognarie, att tratt dei rifiuti e risanamento	372.764	149.065	521.829	28,6	8,4	14,9	12,2
Costruzioni	358.580	17.928	376.508	4,8	1,0	14,4	8,8
Commercio all'ingrosso e al dettaglio - riparazione di autoveicoli e motocicli - trasporto e magazzinaggio - servizi di alloggio e di ristorazione	895.583	733.967	1.629.550	45,0	41,4	35,9	38,2
Servizi di informazione e comunicazione	133.619	76.581	210.200	36,4	4,3	5,4	4,9
Attività finanziarie e assicurative	8.485	10.414	18.899	55,1	0,6	0,3	0,4
Attività immobiliari	4.021	7.673	11.694	65,6	0,4	0,2	0,3
Attività professionali, scientifiche e tecniche - amministrazione e servizi di supporto	535.211	511.401	1.046.612	48,9	28,9	21,4	24,5
Amministrazione pubblica e difesa - assicurazione sociale obbligatoria - istruzione - sanità e assistenza sociale	37.041	132.954	169.995	78,2	7,5	1,5	4,0
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento - riparazione di beni per la casa e altri servizi	137.953	127.687	265.640	48,1	7,2	5,5	6,2
Organizzazioni e organismi extraterritoriali	163	116	279	41,6	0,0	0,0	0,0
Totale	2.497.068	1.772.111	4.269.179	41,5	100,0	100,0	100,0

Fonte Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022

Figura 14. Incidenza % dei settori sul complesso delle nuove attivazioni contrattuali e composizione di genere dei settori - I semestre 2022



Fonte Elaborazioni Inapp su Inps 2022

Esaminando la distribuzione dei nuovi contratti di uomini e donne nei settori economici per tipologia contrattuale si evince come a prevalere sulla specificità produttiva vi è comunque il dato della maggiore stabilità dell'occupazione maschile, con una incidenza del tempo indeterminato sul totale superiore a quella femminile (Tabb.7A e 7B).

In agricoltura silvicoltura e pesca ove gli uomini sono il 76% delle nuove assunzioni, i contratti a tempo indeterminato sono stati il 46% mentre nel caso dei contratti femminili (che rappresentano il 24% del totale) il lavoro stabile è del 34%. In manifattura, gli uomini rappresentano il 71% dei contratti attivati e di questa quota il 36% a tempo indeterminato. Per le donne, che sono il 29% dei contratti attivati, la quota di lavoro stabile è solo del 34%. Nel commercio, i contratti a uomini sono il 55% del totale ed il 17% è a tempo indeterminato, contro l'11% di quelli delle donne (che sono il 45% del totale di settore). Nei Servizi di informazione e comunicazione in cui i contratti maschili sono il 64% l'incidenza del tempo indeterminato è del 18%, mentre per le donne (che sono il 26% dei contratti del settore) è del 17%.

Eccezione al principio prima enunciato si registra in tre settori. Nelle costruzioni, in cui gli uomini sono il 95% dei nuovi contratti, l'incidenza del tempo indeterminato è del 29%. Le donne, che invece rappresentano solo il 5% dei nuovi contratti vedono una incidenza del lavoro stabile del 48%. Quindi pochi contratti ma prevalentemente stabili. Nelle attività professionali, scientifiche e tecniche in cui gli uomini sono il 51%, il tempo indeterminato pesa per il 9,4%, mentre per le donne che sono il 49%, il valore si attesta all'11%. Nelle Attività artistiche e di intrattenimento, in cui gli uomini sono il 52%, il tempo indeterminato è del 8,5%, mentre per le donne che sono il 48%, il valore si attesta al 12%.

Le Attività finanziarie e assicurative, quelle immobiliari, l'amministrazione pubblica e la difesa – l'assicurazione sociale obbligatoria - istruzione - sanità e assistenza sociale rappresentano gli unici casi in cui il numero di contratti attivati a donne è superiore a quello maschile, ma la quantità non si associa a qualità: la quota di contratti a tempo indeterminato è sempre e comunque inferiore a quella degli uomini. Nel caso delle Attività finanziarie e assicurative, mentre le donne (che sono il 55% dei nuovi contratti) presentano una quota di tempo indeterminato del 50%, gli uomini (che rappresentano il 45% dei contratti nel settore) presentano un'incidenza del 60%. Stesso modello si ripete nel caso delle Attività immobiliari, in cui le donne sono il 66% dei nuovi contratti e presentano una quota del 31% di tempo indeterminato. Gli uomini, che sono il 34% del totale, presentano invece una quota del 39%. Nel caso di Amministrazione pubblica e difesa - assicurazione sociale obbligatoria - istruzione - sanità e assistenza sociale, in cui le donne sono il 78% dei nuovi contratti, il tempo indeterminato pesa per il 23%. Nel caso dei contratti maschili, che sono solo il 22% del totale, la quota è del 26%.

Tabella 7A. Numero contratti attivati per tipologia e settore economico MASCHI – incidenza % M sul totale contratti per settore, quota % contratti a TI e TD sul totale per settore (I° semestre 2022)

MASCHI	TI	TD	APPR	STAG	SOMM	INTERM	TOT	% SUL TOT DI SETTORE	%TI PER SETTORE	%TD PER SETTORE
Agricoltura, silvicoltura e pesca	6.293	4.967	137	2.053	-	198	13.648	75,9	46,1	36,4
Att estrattiva - att manifatt- fornitura energia elettr, gas, vapore e aria cond- fornitura acqua- reti fognarie, att tratt dei rifiuti e risanamento	133.611	187.484	31.223	14.490	-	5.956	372.764	71,4	35,8	50,3
Costruzioni	105.390	227.982	20.974	924	-	3.310	358.580	95,2	29,4	63,6
Commercio all'ingrosso e al dettaglio - riparazione di autoveicoli e motocicli - trasporto e magazzinaggio - servizi di alloggio e di ristorazione	148.024	394.008	36.244	206.478	-	110.829	895.583	55,0	16,5	44,0
Servizi di informazione e comunicazione	24.534	67.047	6.729	32.399	-	2.910	133.619	63,6	18,4	50,2
Attività finanziarie e assicurative	5.086	2.419	847	66	-	67	8.485	44,9	59,9	28,5
Attività immobiliari	1.570	1.615	296	395	-	145	4.021	34,4	39,0	40,2
Attività professionali, scientifiche e tecniche - amministrazione e servizi di supporto	50.451	122.155	8.708	13.780	304.300	35.817	535.211	51,1	9,4	22,8
Amministrazione pubblica e difesa - assicurazione sociale obbligatoria - istruzione - sanità e assistenza sociale	9.715	24.287	692	1.490	-	857	37.041	21,8	26,2	65,6
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento - riparazione di beni per la casa e altri servizi	11.662	52.383	2.898	49.216	-	21.794	137.953	51,9	8,5	38,0
Organizzazioni e organismi extraterritoriali	89	65	-	4	-	5	163	58,4	54,6	39,9
Totale	496.425	1.084.412	108.748	321.295	304.300	181.888	2.497.068	58,5	19,9	43,4

Fonte Elaborazioni Inapp su Inps 2022

Tabella 7B. Numero contratti attivati per tipologia e settore economico FEMMINE – incidenza % F sul totale contratti per settore, quota % contratti a TI e TD sul totale per settore (I° semestre 2022)

FEMMINE	TI	TD	APPR	STAG	SOMM	INTERM	TOT	% F SU TOT NEL SETTORE	%TI PER SETTORE	%TD PER SETTORE
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1.484	2.344	90	311	-	96	4.325	24,1	34,3	54,2
Att estrattiva - att manifatt- fornitura energia elettr, gas, vapore e aria cond- fornitura acqua- reti fognarie, att tratt dei rifiuti e risanamento	50.736	66.841	11.978	15.130	-	4.380	149.065	28,6	34,0	44,8
Costruzioni	8.603	7.537	1.647	52	-	89	17.928	4,8	48,0	42,0
Commercio all'ingrosso e al dettaglio - riparazione di autoveicoli e motocicli - trasporto e magazzinaggio - servizi di alloggio e di ristorazione	84.054	284.895	31.630	206.296	-	127.092	733.967	45,0	11,5	38,8
Servizi di informazione e comunicazione	12.920	40.686	4.364	17.387	-	1.224	76.581	36,4	16,9	53,1
Attività finanziarie e assicurative	5.164	3.776	1.284	130	-	60	10.414	55,1	49,6	36,3
Attività immobiliari	2.388	2.759	804	1.365	-	357	7.673	65,6	31,1	36,0
Attività professionali, scientifiche e tecniche - amministrazione e servizi di supporto	57.224	129.592	9.964	17.989	254.414	42.218	511.401	48,9	11,2	25,3
Amministrazione pubblica e difesa - assicurazione sociale obbligatoria - istruzione - sanità e assistenza sociale	30.775	93.411	3.133	2.994	-	2.641	132.954	78,2	23,1	70,3
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento - riparazione di beni per la casa e altri servizi	15.066	53.615	7.000	34.320	-	17.686	127.687	48,1	11,8	42,0
Organizzazioni e organismi extraterritoriali	31	72	3	3	-	7	116	41,6	26,7	62,1
Totale	268.445	685.528	71.897	295.977	254.414	195.850	1.772.111	41,5	15,1	38,7

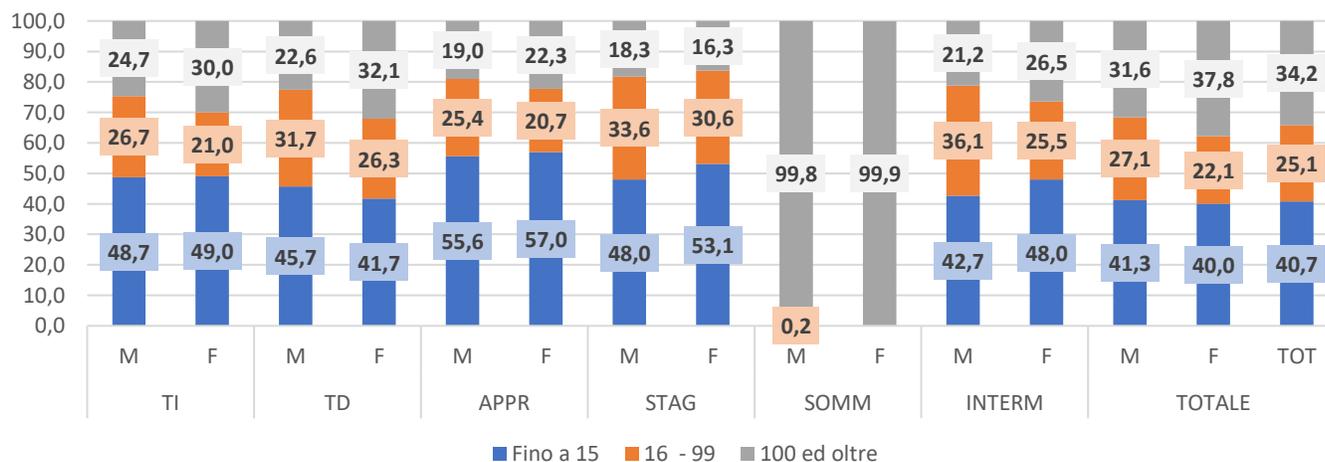
Fonte Elaborazione Inapp su Inps 2022

Tabella 8. Quota di genere sul totale dei contratti per settore e incidenza del tempo indeterminato per genere sul totale dei contratti attivati per settore (%) (I° semestre 2022)

	%M SUL TOT NEL SETTORE	% F SU TOT NEL SETTORE	%TI PER SETTORE		%TD PER SETTORE	
			M	F	M	F
Agricoltura, silvicoltura e pesca	75,9	24,1	46,1	34,3	36,4	54,2
Att estrattiva - att manifatt- fornitura energia elettr, gas, vapore e aria cond- fornitura acqua- reti fognarie, att tratt dei rifiuti e risanamento	71,4	28,6	35,8	34,0	50,3	44,8
Costruzioni	95,2	4,8	29,4	48,0	63,6	42,0
Commercio all'ingrosso e al dettaglio - riparazione di autoveicoli e motocicli - trasporto e magazzinaggio - servizi di alloggio e di ristorazione	55,0	45,0	16,5	11,5	44,0	38,8
Servizi di informazione e comunicazione	63,6	36,4	18,4	16,9	50,2	53,1
Attività finanziarie e assicurative	44,9	55,1	59,9	49,6	28,5	36,3
Attività immobiliari	34,4	65,6	39,0	31,1	40,2	36,0
Attività professionali, scientifiche e tecniche - amministrazione e servizi di supporto	51,1	48,9	9,4	11,2	22,8	25,3
Amministrazione pubblica e difesa - assicurazione sociale obbligatoria - istruzione - sanità e assistenza sociale	21,8	78,2	26,2	23,1	65,6	70,3
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento - riparazione di beni per la casa e altri servizi	51,9	48,1	8,5	11,8	38,0	42,0
Organizzazioni e organismi extraterritoriali	58,4	41,6	54,6	26,7	39,9	62,1
Totale	58,5	41,5	19,9	15,1	43,4	38,7

Fonte Elaborazioni Inapp su Inps 2022

Figura 15. Incidenza % della classe dimensionale delle imprese che hanno attivato nuovi contratti per tipologia contrattuale e genere - I semestre 2022



Fonte Elaborazioni Inapp su Inps 2022

Il modello sopra proposto, declinato per classe dimensionale delle imprese rileva il dinamismo maggiore delle piccole imprese fino a 15 dipendenti nella attivazione di nuovi contratti (Fig. 15). Rispetto ai singoli settori economici non si presentano particolari differenze di genere, ad indicare come se il settore in sé e per sé non incida in maniera rilevante a modificare la capacità di “tiraggio occupazionale” basata sulla dimensione.

Circa il ruolo del part time nelle nuove attivazioni per settore economico, considerando che esiste una specificità che lega la tipologia contrattuale alla natura dei settori, il quadro del I semestre 2022 (Tab.9) evidenzia che i settori in cui il part time è superiore alla metà dei contratti attivati sono due : il settore a maggiore quota di part time è Amministrazione pubblica e difesa - assicurazione sociale obbligatoria - istruzione - sanità e assistenza sociale con il 64,9% (e nello specifico il 68% di donne e 53,5% uomini); segue il settore di attività immobiliari con il 52,9% di part time (di cui 60% donne e 39% uomini).

Nel complesso, considerando che la quota di part time femminile sul totale è del 49%, i contratti part time sono oltre la metà nel commercio, attività immobiliari, professionali e scientifiche, artistiche e di intrattenimento.

Tabella 9. Numero nuovi contratti attivati per genere e settore economico e quota part time per settore – I° semestre 2022

	M		F		TOT	
	TOT	%PT	TOT	%PT	TOT	%PT
Agricoltura, silvicoltura e pesca	13.648	15,8	4.325	46,8	17.973	23,3
Att estrattiva - att manifatt- fornitura energia elettr, gas, vapore e aria cond- fornitura acqua- reti fognarie, att tratt dei rifiuti e risanamento	372.764	15,8	149.065	33,8	521.829	21,0
Costruzioni	358.580	8,5	17.928	47,4	376.508	10,3
Commercio all'ingrosso e al dettaglio - riparazione di autoveicoli e motocicli - trasporto e magazzinaggio - servizi di alloggio e di ristorazione	895.583	35,7	733.967	49,6	1.629.550	41,9
Servizi di informazione e comunicazione	133.619	4,0	76.581	10,8	210.200	6,5
Attività finanziarie e assicurative	8.485	9,8	10.414	28,7	18.899	20,2
Attività immobiliari	4.021	39,6	7.673	59,9	11.694	52,9
Attività professionali, scientifiche e tecniche - amministrazione e servizi di supporto	535.211	30,3	511.401	53,0	1.046.612	41,4
Amministrazione pubblica e difesa - assicurazione sociale obbligatoria - istruzione - sanità e assistenza sociale	37.041	53,5	132.954	68,1	169.995	64,9
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento - riparazione di beni per la casa e altri servizi	137.953	38,5	127.687	51,5	265.640	44,7
Organizzazioni e organismi extraterritoriali	163	9,2	116	25,9	279	16,1
Totale	2.497.068	26,2	1.772.111	49,0	4.269.179	35,6

Fonte Elaborazioni Inapp su Inps 2022

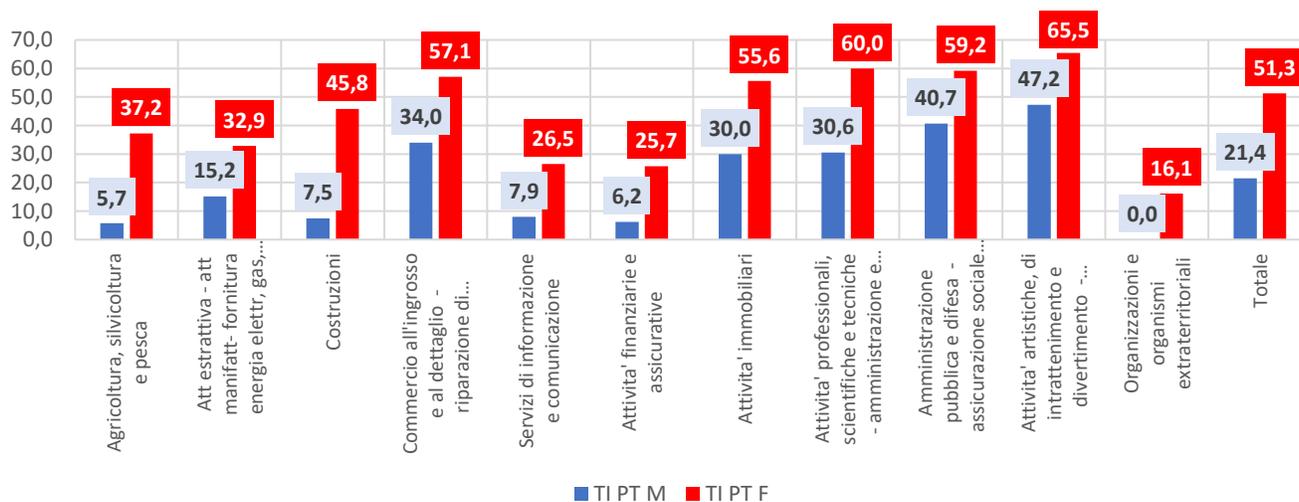
Analizzando il part time rispetto alle tipologie contrattuali (tab. 10) e nello specifico rispetto alla condizione di stabilità o precarietà contrattuale si evidenziano due scenari visibili nelle figure 16 e 17.

Tabella 10. Quota part time per tipologia contrattuale, genere e settore economico – I° semestre 2022

	TI PT		TD PT		APPR PT		STAG PT		SOMMIN PT	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Agricoltura, silvicoltura e pesca	5,7	37,2	32,0	57,4	12,4	33,3	9,4	31,5	0	0
Att estrattiva - att manifatt- fornitura energia elettr, gas, vapore e aria cond- fornitura acqua- reti fognarie, att tratt dei rifiuti e risanamento	15,2	32,9	17,4	39,8	9,6	18,9	22,3	31,7	0	0
Costruzioni	7,5	45,8	9,2	53,2	7,1	31,0	13,1	67,3	0	0
Commercio all'ingrosso e al dettaglio - riparazione di autoveicoli e motocicli - trasporto e magazzinaggio - servizi di alloggio e di ristorazione	34,0	57,1	46,4	69,8	41,3	58,8	34,5	47,6	0	0
Servizi di informazione e comunicazione	7,9	26,5	3,9	9,4	8,8	14,0	0,5	2,4	0	0
Attività finanziarie e assicurative	6,2	25,7	16,7	36,0	11,7	21,8	15,2	13,8	0	0
Attività immobiliari	30,0	55,6	49,3	70,5	44,9	49,4	48,1	68,1	0	0
Attività professionali, scientifiche e tecniche - amministrazione e servizi di supporto	30,6	60,0	52,6	74,7	20,8	28,3	45,7	61,3	24,4	49,7
Amministrazione pubblica e difesa - assicurazione sociale obbligatoria - istruzione - sanità e assistenza sociale	40,7	59,2	60,3	73,1	34,2	51,5	65,6	81,4	0	0
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento - riparazione di beni per la casa e altri servizi	47,2	65,5	42,5	61,7	43,1	55,2	49,0	55,0	0	0
Organizzazioni e organismi extraterritoriali	0,0	16,1	20,0	34,7	0,0	0,0	0	0	0	0
Totale	21,4	51,3	31,6	63,6	21,7	43,1	33,1	46,3	24,4	49,7

Fonte Elaborazioni Inapp su Inps 2022

Figura 16. Quota % Part time su totale dei nuovi contratti A TEMPO INDETERMINATO per genere e settore

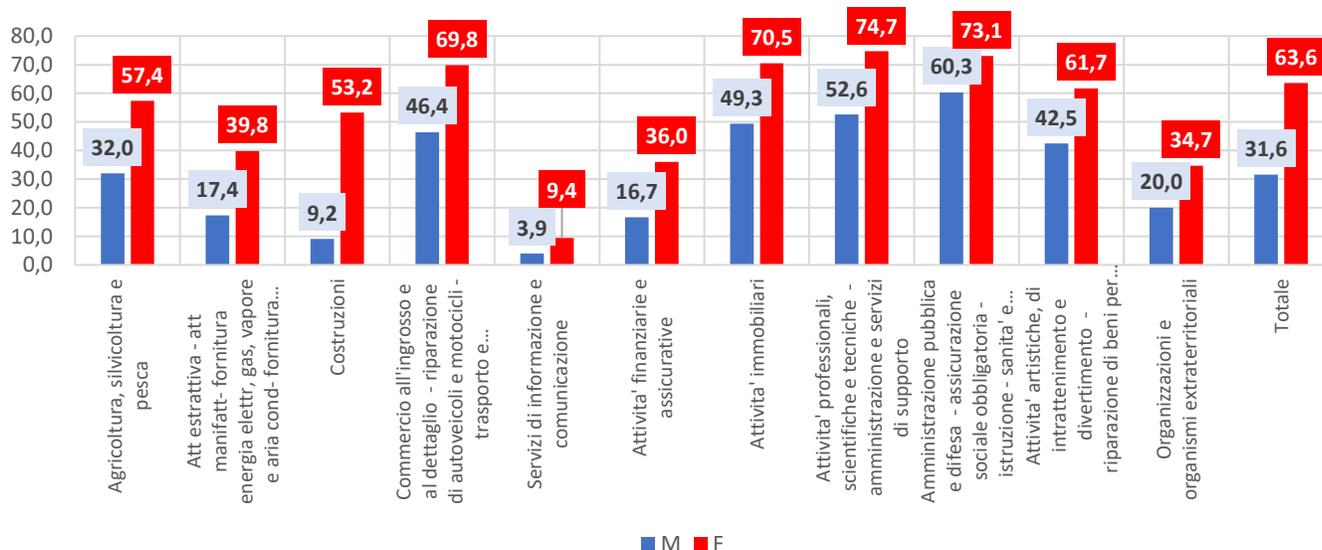


Fonte Elaborazioni Inapp su Inps 2022

Il settore a più alta presenza di part time a tempo indeterminato sia per uomini che per donne è l'attività artistica e di intrattenimento (65,5% donne e 47,2% uomini), ma le donne nel settore sono il 48% contro il 52% degli uomini.

La condizione invece di debolezza rafforzata (tempo determinato più part time), (Fig.17) che abbiamo visto avere la maggior incidenza sulle donne, si presenta come una condizione trasversale a tutti i settori economici, con punte di oltre il 70% nelle attività immobiliari, artistiche e professioni tecniche che sono gli ambiti in cui si è registrata la quota maggiore di contratti avviati a donne sul totale (v. Tab 7B). Questo è indice di come la creazione di nuova occupazione femminile, non solo avviene in settori di minor peso sul totale dei contratti ma è anche una occupazione precaria e a bassa redditività.

Figura 17. Quota % Part time su totale dei nuovi contratti a A TEMPO DETERMINATO per genere e settore



Fonte Elaborazioni Inapp su Inps 2022

Questo aspetto sfugge alla visione congiunturale dell'incremento di occupazione positivo tout court e richiama una analisi più profonda di che tipo di cambiamento si stia mettendo in atto nel contesto economico italiano.

1.4. Le variazioni contrattuali

Continuando ad analizzare il tema della precarietà in ottica di genere, nel primo semestre 2022 la tabella 11 illustra lo scenario delle variazioni contrattuali intervenute. Per l'80% si tratta di passaggi da tempo determinato a tempo indeterminato e la restante quota segna nell'ordine le trasformazioni a tempo indeterminato da apprendistato, somministrazione, stagionale e infine intermittente. Le donne rappresentano il 39% delle trasformazioni complessivamente intese ed in particolare il 38,7% dei passaggi da tempo determinato a indeterminato. In nessun caso le variazioni di preesistenti contratti femminili superano il 50% del totale.

Del complesso delle trasformazioni di uomini e donne il 35% è a part time, replicando il noto squilibrio di genere: di tutte le trasformazioni di contratti femminili è a part time il 54% contro il 23% di quelli maschili. In particolare i passaggi da tempo determinato a indeterminato sono a part time per il 60% delle donne contro il 25% degli uomini. Anche il passaggio da stagionale a tempo indeterminato avviene a tempo ridotto per il 55% delle donne e per il 34% degli uomini. Nel complesso, quindi una stabilizzazione femminile che presenta comunque quote di orario ridotto simili alle nuove attivazioni contrattuali, il che evidenzia come anche nel caso delle trasformazioni – e stabilizzazioni contrattuali – il modello di partecipazione femminile venga riprodotto e non vi sia alcuna alterazione dei preesistenti *gap* di genere.

Tabella 11. Variazioni contrattuali per genere, tipologia di trasformazioni, %F per tipologia e % PT su totale trasformazioni per genere – I semestre 2022

TIPOLOGIA VARIAZIONE	M	F	TOT	%F	% PT M SU TOT	% PT F SU TOT	%PT SU TOT
DA TD A TI	215.545	136.144	351.689	38,7	25	60	38
DA STAG A TI	3.327	2.490	5.817	42,8	34	55	43
DA SOMM A TI	9.401	4.015	13.416	29,9	5	16	9
DA INTERM A TI	2.940	2.802	5.742	48,8	0	0	0
DA APPR A TI	35.577	24.646	60.223	40,9	16	36	24
DA STAG A APPR	32	29	61	47,5	19	24	21
DA SOMM A APPR	284	105	389	27,0	11	28	15
TOT	267.106	170.231	437.337	38,9	23	54	35

Fonte Elaborazioni Inapp su Inps 2022

Capitolo 2. La flessibilità degli orari di lavoro tra richieste aziendali e esigenze di conciliazione: un confronto con l'Europa⁸

Introduzione

L'istituto dell'orario di lavoro è un aspetto essenziale che influenza il mercato del lavoro. Può avere ripercussioni su variabili quali: occupazione, salari, produttività, benessere, conciliazione vita lavorativa-privata poiché definisce gli spazi temporali da dedicare alle diverse attività nell'arco della giornata. Il dualismo tra tempo di lavoro e di non lavoro è caratterizzato da continui cambiamenti, determinati da un lato dall'introduzione di nuove forme di organizzazione del lavoro, dall'altro dai repentini aggiornamenti a cui sono sottoposti gli strumenti in vigore (Bellomo e Maresca, 2022).

All'oggi, la rimodulazione del tempo di lavoro⁹ si riferisce almeno a tre diversi aspetti: 1) la stretta correlazione tra innovazione tecnologica e conseguente revisione dell'organizzazione del lavoro; 2) la riduzione dell'orario di lavoro in funzione delle esigenze legate alla produttività; 3) la gestione della flessibilità al fine di conciliare le esigenze individuali e familiari.

La cornice in cui ci si muove sia a livello nazionale che comunitario sottende appunto la ricerca di un equilibrio tra efficienza, benessere ed equità. Gli interessi coinvolti sono legati, da un lato, alla produttività e, dall'altro, al ruolo ed all'affermazione dei diritti fondamentali della persona costituzionalmente garantiti, tra cui *in primis* la tutela della salute e della sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori. A livello comunitario, l'intervento del Legislatore sin dall'inizio è volto a regolamentare salienti aspetti delle disposizioni in materia di orario di lavoro relative in particolare a ferie, riposi, pause, lavoro a turni e notturno¹⁰. Nel nostro ordinamento, nel solco di tale

⁸ Francesca della Ratta ha redatto il paragrafo 2.1 e 2.4, Matteo Luppi il paragrafo 2.3, Valentina Menegatti l'introduzione e il paragrafo 2.2.

⁹ Pare opportuno qui richiamare la distinzione tra tempo di lavoro e di non lavoro. Il tempo di lavoro è definito quale il periodo in cui il lavoratore è al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio delle sue attività o delle sue funzioni (art. 1, co. 1, lett. a) e si declina nell'orario normale di lavoro (fissato in quaranta ore settimanali, art. 3), che la contrattazione collettiva può ridurre e far riferimento alla durata media di espletamento della prestazione, per un periodo non superiore all'anno e nella durata massima della prestazione (quarantotto ore settimanali, che i contratti collettivi possono riferire alla durata media delle prestazioni in un periodo di quattro mesi, elevabile a sei o dodici – art. 4). Il tempo del non lavoro è rappresentato da qualsiasi periodo che non è compreso nell'orario di lavoro e si declina negli istituti delle pause e dei riposi, garantiti a livello giornaliero, settimanale, annuale. Per una disamina in proposito si veda, tra gli altri, Bavaro (2009).

¹⁰ Si veda in proposito: Direttiva 104/1993 CE, che ha predisposto una serie di standard comuni al fine di disciplinare l'orario di lavoro e, successivamente a partire dal 2000 con l'emanazione della Direttiva 34/2000 CE e della Direttiva 88/2003 CE, che ha riunito le disposizioni in materia di orario di lavoro, riposi, pause, ferie, lavoro a turni e notturno. Ciò rappresenta una tappa fondamentale nella costruzione del modello sociale europeo, dal momento che si prevede una protezione minima riferita a tutti i lavoratori contro orari di lavoro eccessivi, nonché il mancato rispetto dei periodi di riposo. Il legislatore comunitario, inoltre, al fine di porre un limite all'autonomia collettiva,

operazione e nell'attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE la disciplina contenuta nel D.lgs. n. 66 del 2003¹¹ segna un ampliamento della fonte contrattuale rispetto a quella legale.

Il presente capitolo fornisce una lettura di genere di alcune espressioni della flessibilità dell'orario di lavoro in termini di esecuzione della prestazione/organizzazione del lavoro, proponendo un confronto a partire dai dati Eurostat tra il nostro Paese e la media dei 27 paesi dell'Unione Europea utilizzando gli indicatori disponibili sulla flessibilità degli orari di lavoro e la diffusione delle prestazioni svolte nei cosiddetti orari antisociali.

I dati saranno analizzati in ottica di genere, per verificare quanto l'ampliamento della flessibilità in termini di orario di lavoro favorisca una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e privata, incrementando altresì la crescita della partecipazione della componente femminile al mercato del lavoro. Al di là degli impatti positivi della modulazione di tali istituti, occorrerebbe senz'altro valutare più approfonditamente, rimandando ad altre sedi, i "desiderata" delle lavoratrici che non sempre, come dimostra la larga diffusione del part time involontario tra le donne coincidono con le richieste della domanda di lavoro.

2.1 La flessibilità del lavoro tra richieste dell'organizzazione e esigenze di conciliazione

Alla flessibilità degli orari di lavoro concorrono diversi aspetti, a volte complementari e altre volte in contrasto tra loro: da un lato ci sono le esigenze personali di conciliazione, per soddisfare le quali i lavoratori e le lavoratrici potrebbero aver bisogno di adattare l'orario di ingresso e uscita dal lavoro, prendere ore di permesso o giorni di ferie senza preavviso, ma dall'altro vi sono le esigenze del datore di lavoro, che può a sua volta richiedere ai propri dipendenti di trattenersi oltre l'orario di lavoro o contattarli nel tempo libero. Il modulo *ad hoc* europeo inserito nella rilevazione sulle forze di lavoro del 2019¹² ha approfondito queste tematiche, offrendo informazioni aggiuntive sull'organizzazione degli orari di lavoro in Italia e nella media dei paesi europei (Eurostat 2020). Si tratta di informazioni molto interessanti, che ci restituiscono un affresco sull'organizzazione degli orari di lavoro

raccomanda altresì agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché nell'organizzazione del lavoro venga garantito il principio generale di adeguamento del lavoro all'essere umano, in particolare con riferimento alle pause durante l'orario di lavoro. La centralità del tema dell'orario di lavoro ai fini dell'equilibrio tra attività lavorativa e compiti di cura è recentemente ed ulteriormente rilanciata con l'emanazione della Dir. 2019/1158 in cui all'art. 9 viene configurato uno specifico diritto individuale a richiedere modalità di lavoro flessibili. Nei confronti di tale richiesta al datore di lavoro viene richiesto il bilanciamento tra le proprie esigenze e quelle del prestatore di lavoro, motivando l'eventuale rifiuto, sottoponibile al sindacato giudiziale.

¹¹ La cornice minima delineata dal Legislatore prevede deroghe attraverso la legislazione speciale (art. 2 e art. 16) e la contrattazione collettiva, che nella prospettiva della flessibilità, assume un ruolo primario nella regolazione concreta dei ritmi di lavoro. La relazione tra le diverse fonti negoziali (nazionale e aziendale) ha subito un'importante modifica con il successivo disposto del D.l. n. 138 del 2011, art.8, che ha consentito alla contrattazione aziendale di apporre eccezioni anche al CCNL, sempre nel rispetto dei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalla normativa comunitaria. Con riguardo specifico al tema della fruizione dei permessi dal lavoro (oggetto di tale contributo), la materia è solo in parte regolata dalla legge; infatti, per la disciplina di dettaglio riferita alle categorie di impieghi si fa riferimento ai contratti collettivi, che possono integrare le disposizioni legislative, nonché prevedere nuove specie di permessi. In tale variegata e complessa materia compito del Legislatore è, come già sottolineato, il bilanciamento degli interessi delle parti coinvolte.

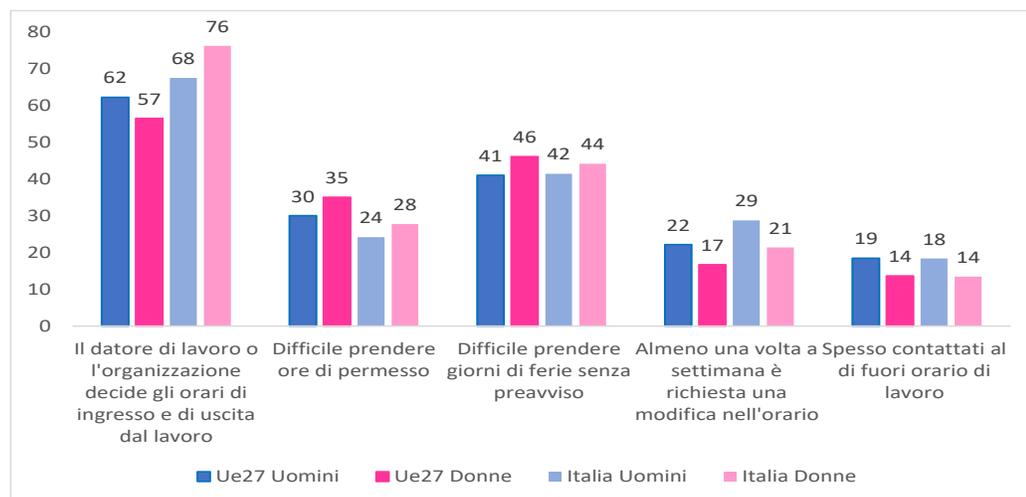
¹² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_labour_force_survey.

nella situazione pre-pandemica che è sicuramente un buon punto di partenza per affrontare, in chiave di genere, la condizione di maggiore o minore flessibilità delle lavoratrici e lavoratori italiani.

I dati disponibili mostrano che il mercato del lavoro italiano si caratterizza nel complesso per una situazione di maggiore rigidità, e che – sia in Europa che in Italia, le donne se da un lato hanno sempre minori opportunità di flessibilità rispetto agli uomini al tempo stesso sono meno coinvolte nella richiesta di riorganizzare orari e assicurare disponibilità oltre l'orario di lavoro (Fig. 1).

Il 76% delle occupate italiane (e il 68% degli uomini) dichiara di avere un orario di ingresso e uscita dal lavoro rigidamente determinato dal datore di lavoro (nella media Ue27 lo dichiara il 62% degli uomini e il 57% delle donne) mentre soltanto il 12% delle donne dichiara di avere massima autonomia (16% tra gli uomini), una modalità scelta in entrambi i generi soprattutto tra i lavoratori indipendenti. Poco più di una donna occupata su dieci dichiara di poter adattare l'orario alle proprie esigenze tenendo conto di alcune restrizioni, una condizione che in Europa riguarda circa il 20% degli occupati, senza differenze di rilievo tra dipendenti e indipendenti e uomini e donne. In generale, a godere di maggiori margini di flessibilità sono le persone con titolo di studio elevato, occupate nelle professioni qualificate, e, tra coloro che hanno un lavoro alle dipendenze, quanti hanno un contratto a tempo indeterminato. Tra i settori che si caratterizzano per maggiore flessibilità vi sono le attività finanziarie e assicurative e l'informazione e comunicazione. Tuttavia, mentre nei dati europei le differenze tra uomini e donne all'interno delle categorie che si caratterizzano per maggiore flessibilità sono meno marcate, le donne italiane presentano sempre margini di flessibilità più ristretti rispetto agli uomini con caratteristiche analoghe: ad esempio dichiara di poter adattare l'orario tenendo conto di alcune restrizioni il 15,2% delle occupate laureate a fronte del 22,8% degli uomini (il 27,5 e 31,6% tra occupate e occupati europei); il 15,2% delle donne italiane che svolge una professione specialistica e il 13% di quante ne svolgono una tecnica (a fronte del 24,2 e 18,1% degli uomini); il 19,5% di donne occupate nei comparti dell'informazione e comunicazione a fronte del 26,2% degli uomini. Tali dati suggeriscono che, pure all'interno dei contesti organizzativi che offrono maggiore flessibilità lavorativa, le donne potrebbero trovarsi a ricoprire posizioni caratterizzate da maggiore rigidità. Una rigidità oraria che potrebbe essere l'effetto della segregazione occupazionale cui sono esposte le donne (Cardinali, 2022) e che si caratterizza per una diffusa maggiore rigidità nella gestione degli orari: si pensi ad esempio al caso delle insegnanti che probabilmente fanno diminuire la quota di occupate in professioni qualificate che hanno autonomia nella gestione degli orari. Di contro, nei dati europei lo svantaggio femminile sembra assottigliarsi nei contesti organizzativi caratterizzati da maggiore flessibilità. Peraltro, nel panorama europeo i paesi con una quota elevata di dipendenti donne che dichiarano di avere un orario rigidamente determinato dal datore di lavoro sono quelli che presentano il tasso di occupazione femminile più basso (ad esempio Bulgaria, Grecia e Romania), mentre i paesi con maggiore flessibilità sono generalmente quelli che presentano tassi di occupazione più elevati, come ad esempio Svezia, Finlandia Germania e Danimarca.

Figura 1. Indicatori di rigidità dell'orario di lavoro in Italia e nella media Ue27 per genere – Anno 2019 (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey – AHM 2019

La maggiore rigidità degli orari di ingresso e uscita sembra compensata, nei dati italiani, da una minore difficoltà nel prendere ore di permesso o giorni di ferie con poco preavviso: il 35% delle occupate europee dichiara che è difficile prendere permessi a fronte del 28% delle italiane, e il 46% delle europee afferma che è difficile prendere giorni di ferie senza preavviso a fronte del 44% tra le italiane. Sia in Italia che in Europa gli uomini dichiarano minori difficoltà delle donne nel prendere permessi (con il minimo del 24% degli italiani che dichiara che è difficile o molto difficile assentarsi improvvisamente dal lavoro per motivi familiari).

Anche in questo caso titolo di studio elevato e la maggiore qualificazione della professione sono associati alla maggiore facilità nel disporre di ore o giorni per la propria vita personale, tuttavia, mentre tra gli uomini (sia italiani che europei) la quota di quanti dichiarano di avere difficoltà diminuisce sensibilmente tra i laureati (tra gli italiani il 17,3% dei laureati dichiara di avere difficoltà a prendere permessi e il 36,2% ritiene difficile prendere giorni di ferie senza preavviso, a fronte del 24,2% e 41,5% del totale), tra le donne, sia in Italia che in Europa il titolo di studio elevato non favorisce in misura altrettanto consistente l'abbattimento delle difficoltà nella fruizione degli istituti di flessibilità; peraltro in Italia la quota di laureate che dichiarano difficile o molto difficile prendere permessi o giorni senza preavviso è addirittura superiore al dato medio (28,4% rispetto al 27,8% per i permessi e 46,7% rispetto a 44,2% per i giorni di ferie). Oltre al peso maggiore tra le donne di alcune professioni che gioco forza richiedono maggiore rigidità (come nel caso delle insegnanti), è possibile che questo dato possa essere spiegato da un dato di realtà: considerato il maggiore impegno delle donne nel lavoro di cura è possibile che siano più spesso le donne a trovarsi nella condizione di dover richiedere improvvisamente permessi o giorni

di ferie per far fronte a esigenze familiari¹³, mentre è possibile che gli uomini, non trovandosi altrettanto spesso nella necessità di assentarsi dal lavoro per esigenze personali sottostimino le difficoltà nella fruizione degli istituti di flessibilità¹⁴.

D'altro canto, gli uomini si trovano più spesso a dover rispondere alle richieste di flessibilità che arrivano da parte dei datori di lavoro, e riferiscono più spesso di dover adattare i propri orari quotidiani a improvvise richieste aziendali o di essere contattati dal datore di lavoro fuori orario. La necessità di adattare gli orari alle esigenze di lavoro almeno una volta a settimana coinvolge quasi la metà (49,3%) degli autonomi e poco più di un quinto dei dipendenti italiani (il 40,3% e il 18,3 tra gli occupati europei) a fronte del 39% delle indipendenti e 18% delle dipendenti italiane (33,4 e 14,7% tra le occupate in media europea). Il maggiore peso della necessità di adattare gli orari alle esigenze lavorative che si riscontra in Italia tra gli uomini (28,8%) potrebbe quindi dipendere in larga misura dal maggior peso che hanno i lavoratori autonomi nel nostro Paese. A maggiori responsabilità corrispondono maggiori richieste di flessibilità oraria: la quota di quanti dichiarano di dover adattare gli orari è più elevata tra i più istruiti, per entrambi i generi e sia in Italia che in Europa. Anche l'età è in relazione con le richieste di flessibilità oraria: tra gli uomini (specie in Italia) al crescere dell'età aumenta la frequenza con cui è necessario adattare gli orari ai carichi di lavoro, mentre tra le donne italiane sono le giovani tra 15 e 34 anni a ricevere maggiori richieste in tal senso, suggerendo che mentre per gli uomini la richiesta di flessibilità oraria vada di pari passo con le maggiori responsabilità, tra le donne questa richiesta dipenda soprattutto da specifiche condizioni contrattuali (le donne giovani sono più spesso occupate con contratti precari). Le richieste di flessibilità crescono per entrambi i generi e sia in Italia che in Europa al crescere delle dimensioni aziendali, mentre i settori di attività in cui è più spesso richiesto di adattare gli orari alle esigenze lavorative sono le attività scientifiche e professionali e i servizi alle imprese, seguiti dalle attività finanziarie e assicurative e dal comparto di informazione e comunicazione. Tra gli uomini, soprattutto in Italia vi è una forte richiesta di adattare gli orari anche nel settore delle costruzioni. Le differenze settoriali sono in ogni caso più marcate tra gli occupati italiani, con circa i due terzi degli occupati nei servizi alle imprese e nelle attività scientifico professionali che devono adattare una volta a settimana o una volta al mese i propri orari (Fig. 2). Se si guarda alle professioni, per entrambi i generi e sia in Italia che in Europa le richieste di flessibilità oraria riguardano le professioni qualificate, e, solo tra gli occupati italiani anche le professioni dei servizi e gli operai qualificati.

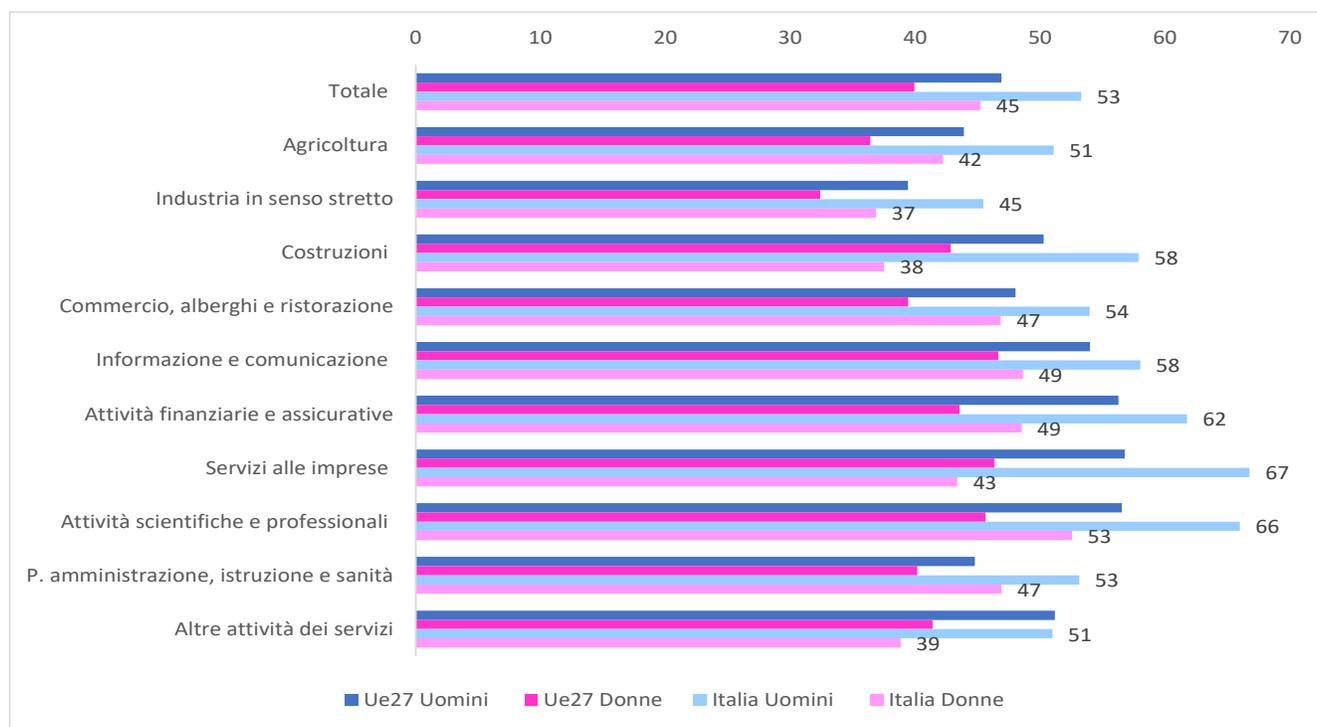
Gli uomini sono anche contattati più spesso delle donne per motivi di lavoro al di fuori dell'orario di lavoro. Anche in questo caso, naturalmente sono i lavoratori indipendenti a essere maggiormente soggetti alle intrusioni del lavoro nella vita privata, perché al contatto lavorativo fuori orario corrisponde più spesso anche la necessità di fare qualcosa (ad esempio rispondere a una telefonata, inviare una risposta per mail eccetera). Tra i dipendenti, il contatto al di fuori dell'orario è una pratica più diffusa nei dati europei rispetto all'Italia, con le dipendenti europee che hanno una quota di contatti leggermente superiore a quella dei dipendenti italiani (12,1% rispetto

¹³ Si veda a questo proposito In Genere (2009).

¹⁴ Il quesito interrogava le persone rispetto alle possibilità teoriche ma è possibile che chi non si trovi spesso a dover chiedere permessi possa sottostimare le effettive possibilità offerte dai contratti di lavoro.

a 11,9%); i contatti fuori orario sono più frequenti tra i dipendenti a tempo indeterminato, ma, mentre in Europa sono contattati leggermente più spesso i lavoratori part-time (quindi presumibilmente entro l'orario di lavoro standard), in Italia i contatti fuori orario coinvolgono prevalentemente i dipendenti a tempo indeterminato e full time, sia tra le donne che tra gli uomini, dato che fa supporre una maggiore marginalità delle occupazioni part-time nel nostro Paese. Come per le richieste di flessibilità oraria, anche il contatto fuori dall'orario di lavoro è più frequente tra i più istruiti e coloro che svolgono professioni qualificate (tra gli uomini italiani anche quelli che svolgono un lavoro operaio specializzato). Servizi alle imprese, attività scientifiche e professionali e informazione e comunicazione sono i comparti in cui sono più frequenti i contatti fuori orario, senza differenze di rilievo per genere e paese.

Figura 2. Quota di occupati che dichiarano di dover adattare i propri orari di lavoro alle esigenze lavorative (una volta a settimana o una volta al mese) in Italia e nella media Ue27 per genere – Anno 2019 (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey – AHM 2019

Nel complesso, la disparità a sfavore degli uomini in termini di intrusività del lavoro nella vita privata, oltre che dipendere dalle differenze nello status occupazionale e dalla composizione dell'occupazione nei diversi settori economici, può essere interpretato anche come maggiore disponibilità (o possibilità) degli uomini a investire

nella sfera lavorativa, evidenziando un'ulteriore sfumatura delle differenze di genere che caratterizzano il nostro mercato del lavoro.

In sintesi, i dati del modulo europeo del 2019 ci restituiscono un quadro di maggiore rigidità dell'orario di lavoro nella situazione italiana, in cui soprattutto le donne, nonostante il loro maggiore coinvolgimento nel lavoro di cura, devono confrontarsi con un'organizzazione del lavoro rigida, mentre gli uomini si fanno più spesso carico delle intrusioni del lavoro nella vita privata. Gli stravolgimenti intervenuti sull'organizzazione del lavoro conseguenti alla pandemia hanno probabilmente modificato in parte la situazione, grazie soprattutto alla diffusione su larga scala del lavoro da remoto (Istat, 2020), che ha visto un incremento notevole proprio nei gruppi di occupati che si caratterizzavano per maggiori rigidità oraria, in particolare le donne e il lavoro dipendente (Tab. 1).

Tuttavia, le quote dei dipendenti coinvolti nel lavoro da remoto nel nostro Paese (11,8% tra gli uomini e 16,4% tra le donne) continuano a essere inferiori a quelle della media europea (rispettivamente 20,5 e 23,4% nella media del 2021), con un divario in diminuzione soprattutto tra le donne.

Tabella 1. Quota di occupate e occupati che lavorano da casa in Europa e in Italia per caratteristiche - Anni 2019,21 (%)

	2019				2021			
	Ue27		Italia		Ue27		Italia	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Totale	14,8	14,4	5,1	4,4	23,2	25,3	13,1	17,3
Spesso	9,4	8,5	1,2	1,0	10,5	10,8	6,0	7,4
Talvolta	5,4	5,9	3,9	3,4	12,8	14,5	7,1	9,9
15-39 anni	12,4	13,0	4,1	3,8	21,9	24,8	11,1	14,8
40-59 anni	16,0	15,3	5,3	4,5	23,7	26,0	13,6	18,4
50-59	15,8	14,6	5,2	4,0	23,0	24,3	13,3	17,5
50-74 anni	16,6	14,8	5,6	4,3	23,8	24,1	14,2	17,9
Dipendenti	10,6	11,6	1,6	1,8	20,5	23,4	11,8	16,4
Indipendenti	33,4	36,2	14,7	16,6	35,5	41,4	16,8	22,3
Datori di lavoro	34,3	35,0	11,8	11,1	35,1	35,3	11,2	11,8
Indipendenti senza dipendenti	33,9	39,7	16,5	19,5	36,7	45,6	19,7	26,9
Coadiuvanti familiari	16,3	18,9	3,7	8,6	17,6	26,1	4,1	11,5

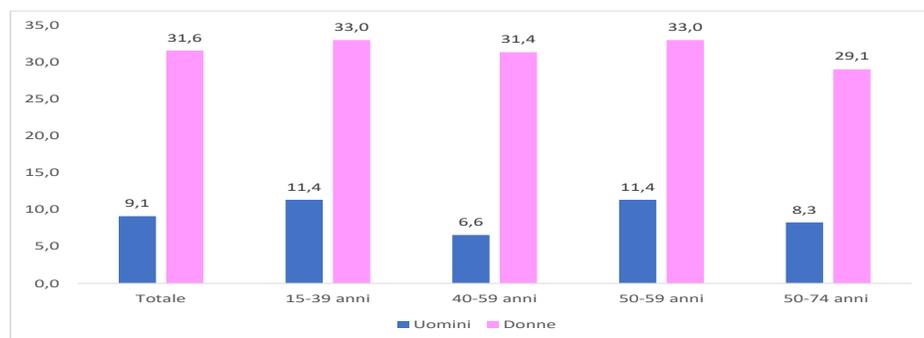
Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey

2.2 Differenze di genere nell'articolazione degli orari. Il ruolo del part time e degli orari antisociali

Oltre alla diffusione del lavoro da remoto, la flessibilità degli orari in chiave di genere nei dati più recenti può essere analizzata osservando in particolare tre variabili cruciali della prestazione lavorativa: da un lato la maggiore o minore diffusione del part time e dall'altro l'esecuzione in turni di lavoro che cadono di notte, di sabato e nei giorni festivi (orari antisociali). Quest'ultima fattispecie è rilevante nella prospettiva di genere poiché la prestazione lavorativa in orari antisociali risulta particolarmente onerosa per coloro che devono far fronte a carichi di cura: gli orari antisociali coincidono con momenti in cui non sono disponibili i servizi di protezione ed accompagnamento, rendendo necessario ricorrere alla rete familiare o personale e generando uno sfasamento rispetto agli orari diffusi tra la maggioranza della popolazione (Sabbadini *et al.*, 2015). Proprio in considerazione di tali aspetti sono generalmente previste norme specifiche volte a tutelare i lavoratori sia dal punto di vista dei riposi che della retribuzione¹⁵.

Il part time è certamente la misura di flessibilità del lavoro prevalente, in particolar modo per le donne, interagendo nel loro caso con i fenomeni della bassa partecipazione al lavoro e della minore retribuzione rispetto agli uomini. Il carattere prevalentemente femminile del lavoro part-time si conferma sia in ambito europeo che in Italia: nel 2021 – senza variazioni significative rispetto al 2019 – l'incidenza di donne occupate che lavorano in part time è superiore rispetto agli uomini di circa 15 punti percentuali in Europa e di più di 22 in Italia (Fig.3). Tale squilibrio di genere è costante in tutte le fasce d'età, raggiungendo quasi i 25 punti nella fascia d'età 40-59 anni, forse la fascia d'età nella quale i carichi di cura attribuiti socialmente alle donne risultano più intensi poiché le responsabilità verso i figli si sommano alle responsabilità verso i genitori anziani.

Figura 3. Incidenza di occupate e occupati che lavorano part time in Italia per classe di età - Anno 2021 (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey

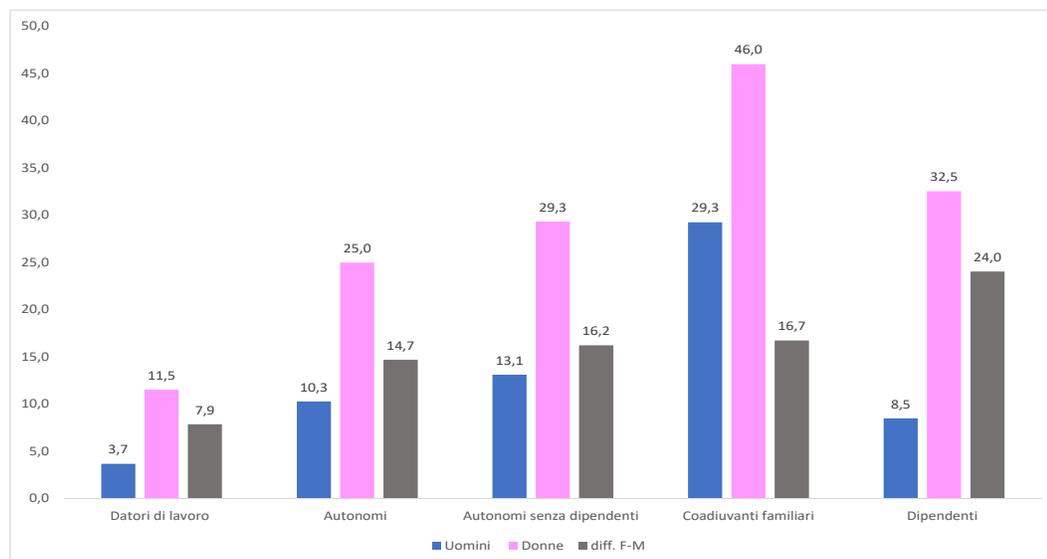
¹⁵ Si veda in proposito il commento alla decisione del Tribunale di Bologna Sez. Lav. 31.12.2021 n. 862 R.G., di S. Scarponi (2022) "Discriminazione e cura genitoriale: la modifica dell'orario imposta dal datore di lavoro è rilevante?", in Italian Equality Network, 4 maggio 2022, in cui si sottolinea che in linea con l'orientamento della giurisprudenza sovranazionale, si ribadisce il divieto di discriminazione nei confronti dei genitori lavoratori, anche in riferimento alle modifiche apportate all'orario di lavoro nel caso in cui si produca uno svantaggio nella cura dei figli.

Questo differenziale di genere nell'utilizzo del part time si riscontra in modo costante in tutti i settori produttivi, ma colpisce che le differenze si riducano in misura rilevante nei settori a più alta occupazione femminile (istruzione, sanità e assistenza sociale), settori con probabilmente maggiori strumenti di gestione del tempo lavorativo come la pubblica amministrazione.

Se osserviamo il fenomeno in base allo status professionale, registriamo anche a questo livello una costante maggiore incidenza del lavoro part-time tra le donne specie tra i coadiuvanti familiari (Fig. 4). Tuttavia, è tra i lavoratori dipendenti che si registra la più intensa differenza di genere, con una incidenza del lavoro part-time maggiore di quasi 16 punti percentuali tra le donne rispetto agli uomini. Interessante per contro sottolineare che tale incidenza si riduce a 7,9 punti percentuali quando le donne sono datrici di lavoro.

Questa tendenza cambia se si osserva il part-time quando l'accesso a tale forma di flessibilità è involontario, cioè accettato in assenza di opportunità di lavoro a tempo pieno (Fig. 5). In questo caso, è tra gli uomini che si incontra l'incidenza più alta (60,7% rispetto al 56,8% per le donne, anche se in valori assoluti sono naturalmente più numerose le part-timers involontarie tra le donne). Tale tendenza si riscontra in corrispondenza con tutte le classi d'età considerate, con valori più alti nella classe d'età 15-39 anni (67,2% rispetto al 63,5% per le donne): sono cioè i più giovani a subire in misura maggiore il part-time come condizione imposta. Il differenziale di genere resta costante intorno ai 4 punti percentuali in più per gli uomini rispetto alle donne sia sul totale che nelle varie classi d'età.

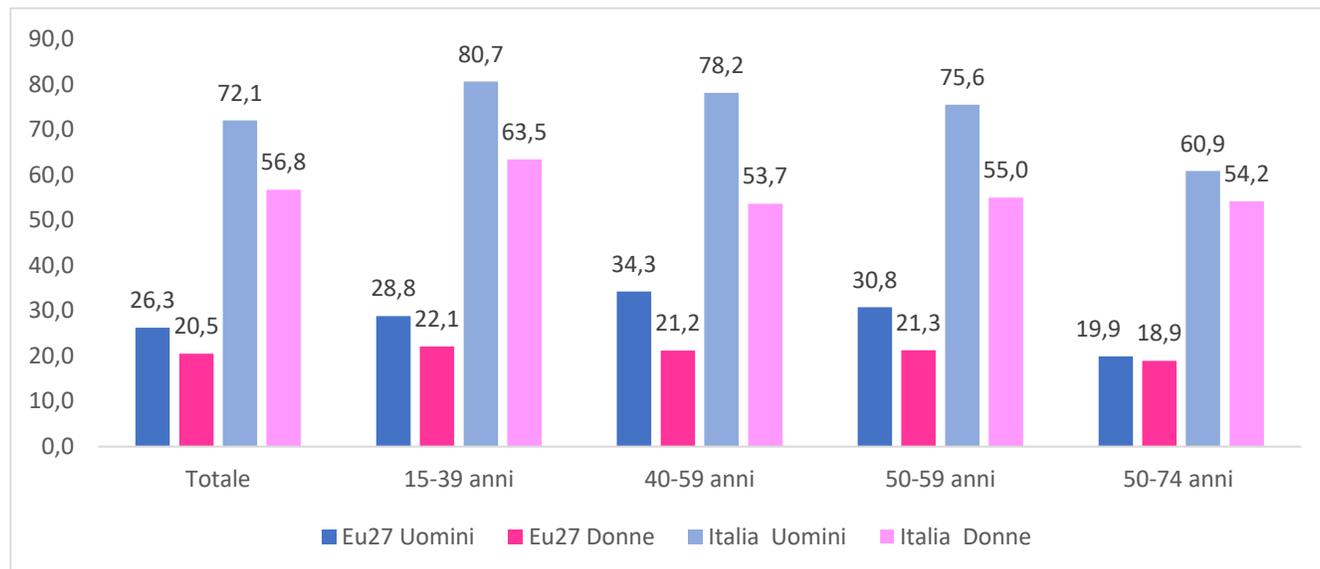
Figura 4. Incidenza di occupate e occupati che lavorano part time in Italia, per status professionale - Anno 2021 (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey

La comparazione con il contesto europeo permette di registrare tre ulteriori specificità assunte dal fenomeno del part-time involontario in Italia. Innanzi tutto, la notevole maggiore incidenza in Italia rispetto all'Europa: in generale, nella media del 2021 si registrano circa 40 punti percentuali di differenza tra Italia ed Europa. Se, come visto, in Italia l'incidenza del lavoro part time involontario raggiunge il 72,1% per gli uomini e il 56,8% per le donne, in Europa tali percentuali si fermano al 26,3% per gli uomini e al 20,5% per le donne.

Figura 5. Incidenza di occupate e occupati in part time involontario in Italia ed Europa, per classi d'età - Anno 2021 (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey

In secondo luogo, il differenziale tra uomini e donne si riduce della metà, passando da circa 4 punti percentuali in Italia a circa 2 in Europa. Infine, in Europa rispetto all'Italia si registra una costanza dell'incidenza rispetto all'età, con una riduzione nella classe d'età più anziana e un minimo aumento nella classe più giovane: in Europa non sembra registrarsi quella evidente discriminazione verso i giovani rilevata in Italia, più spesso costretti a accettare lavori part-time cui corrisponde una retribuzione più bassa.

Un ulteriore elemento di flessibilità, che può essere assimilato alla flessibilità richiesta dal datore di lavoro è quello che prevede lo svolgimento della prestazione lavorativa in orari antisociali. Sempre confrontando la situazione italiana con quella media europea, la prima informazione che registriamo è la maggiore incidenza di questo fenomeno in Italia rispetto all'Europa nel suo complesso: nel 2021, se in Europa circa un terzo degli

occupati eroga la propria prestazione in un orario di lavoro atipico o antisociale, in Italia si arriva al 41,4% degli occupati.

Osservando l'intensità del fenomeno per categorie professionali (classificazione ESEG – *European socio-economic group*, Fig. 6), le più alte percentuali di occupati con orari antisociali si registrano tra gli “Impiegati del servizio di protezione e forze armate” (67,9% in Europa; 78,7% in Italia) e tra i “Dipendenti per la cura della persona” (49,2% in Europa; 66,7% in Italia). Tuttavia, se si considerano le differenze percentuali tra i due contesti, i principali scostamenti dal valore medio (7,3 punti percentuali in più per l'Italia rispetto all'Europa) riguardano soprattutto i “Managers” (21,7 punti percentuali) e i “Dipendenti per la cura della persona” (17,5 punti percentuali). Seguono, con minore intensità, gli “Addetti al servizio clienti” e gli “Impiegati del servizio di protezione e forze armate” (in entrambi i casi 10,8 punti percentuali di differenza).

Figura 6. Incidenza del lavoro con orario di lavoro atipico sull'occupazione totale in Italia ed Europa per categoria professionale ESEG – Anno 2021 (%)

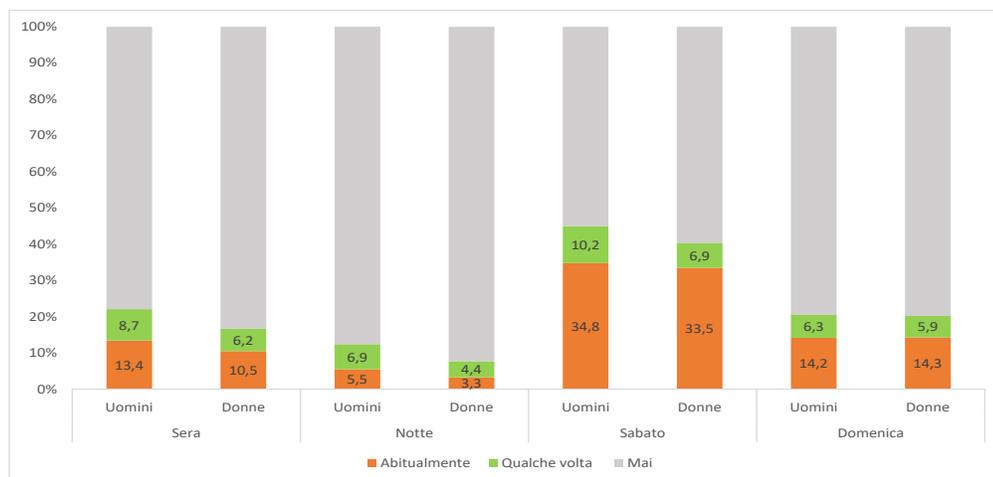


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey

Rispetto la diffusione degli orari antisociali, in linea con quanto si riscontra a livello europeo, in Italia sono gli uomini ad essere interessati in misura maggiore da questo tipo di orari, con l'unica eccezione del lavoro domenicale che coinvolge in misura equivalente i due generi (Fig. 7). Inoltre, è la sera la fascia oraria più utilizzata sia per gli uomini (22,1%, di cui 13,4% abitualmente) che per le donne (16,6%, di cui 10,5% abitualmente); nel

fine settimana è il sabato la giornata in cui sono coinvolte le più alte quote sia di lavoratori (45,0%, di cui 34,8% abitualmente) che di lavoratrici (40,4, di cui 33,5% abitualmente).

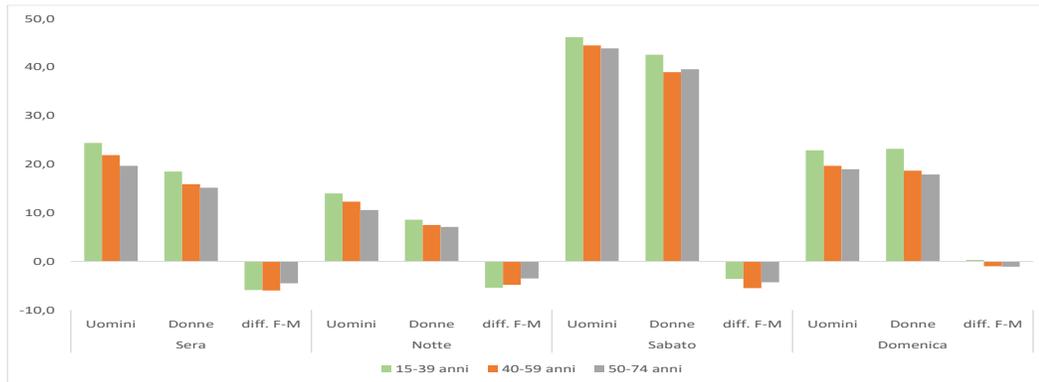
Figura 7. Quota di occupate e occupati per frequenza del lavoro in orari antisociali - Anno 2021 (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey

Se oltre che per genere differenziamo anche per fasce di età (Fig. 8), si rileva che sia tra le donne che tra gli uomini sono i più giovani (15-39 anni) ad essere occupati più spesso in orari antisociali, confermando la sera (24,4% tra gli uomini; 18,5% tra le donne) e il sabato (46,2% tra gli uomini; 42,6% tra le donne) come orario atipico più diffuso.

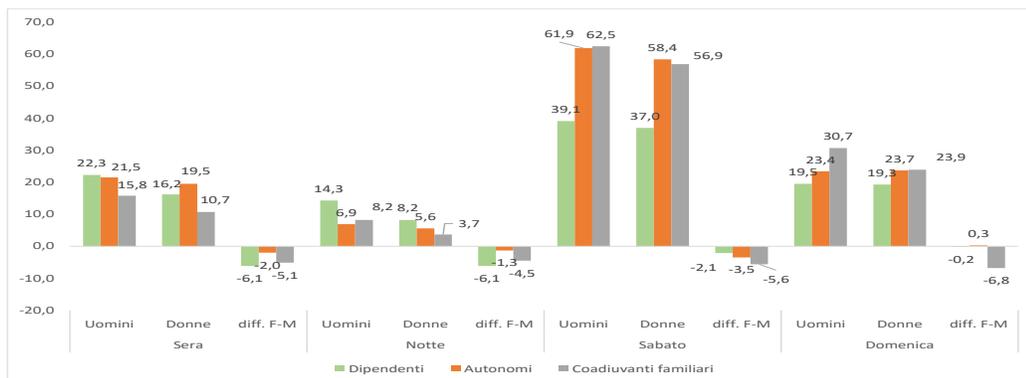
Figura 8. Quota di occupate e occupati che lavorano in orari antisociali per genere e classe di età - Anno 2021 (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey

Come ulteriore dettaglio, i dati Eurostat permettono di osservare le quote interessate dal lavoro in orari antisociali per status occupazionale (Fig. 9). A questo livello rileviamo che, se si considerano le fasce orarie serali e notturne sono i lavoratori dipendenti, sia tra gli uomini che tra le donne, ad essere interessati in misura maggiore (la sera 22,3% tra gli uomini e 16,2% tra le donne). Se però si osserva il lavoro nel fine settimana sono i coadiuvanti familiari e i lavoratori autonomi ad essere maggiormente occupati sia il sabato che la domenica.

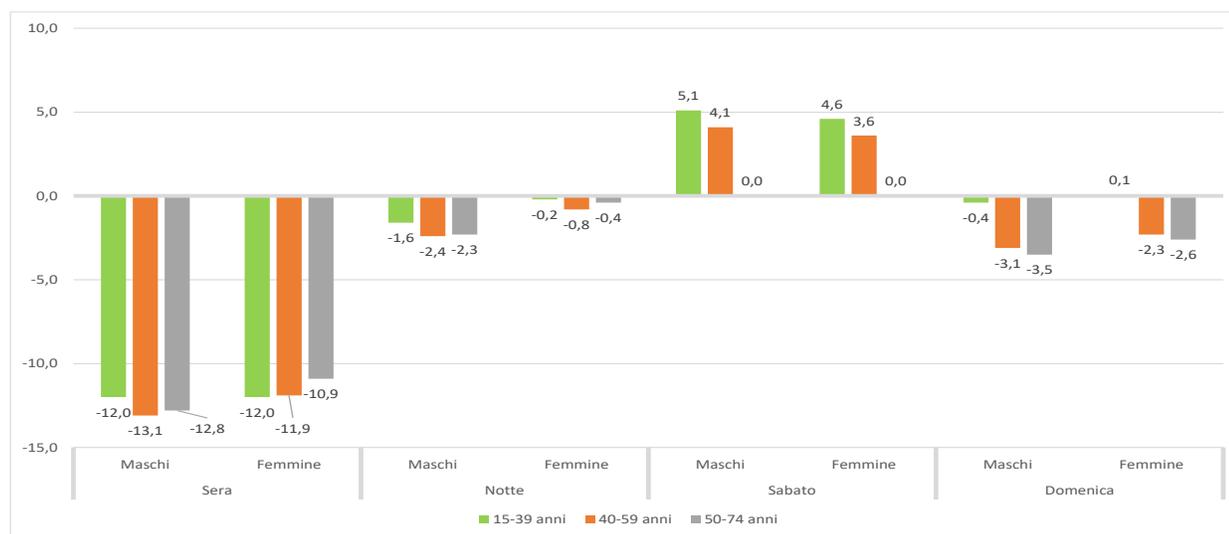
Figura 9. Quota di occupate e occupati che lavorano in orari antisociali in Italia per genere e status lavorativo- Anno 2021 (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey

Se, infine, si compara l'incidenza della diffusione delle diverse forme di orario antisociale tra Italia ed Europa (Fig 10), si rileva che tendenzialmente in Italia è maggiormente diffuso il lavoro al sabato e meno diffuso quello notturno, serale, e di domenica.

Figura 10. Differenza Italia-Europa nelle quote di occupati in orari antisociali, per genere ed età - Anno 2021 (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, Labour force survey

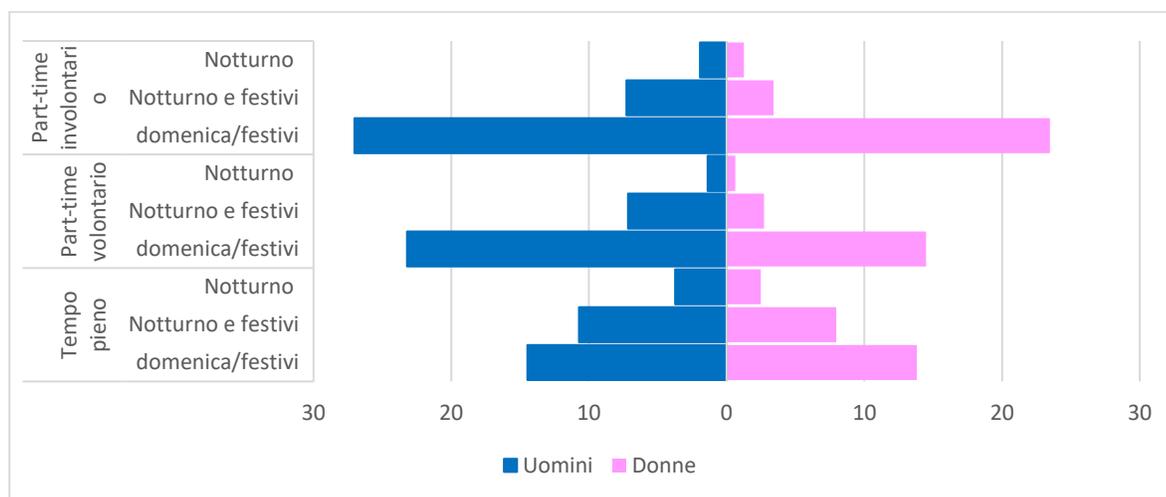
2.3 La diffusione degli orari antisociali nei dati dell'indagine sulla qualità del lavoro

I dati dell'indagine sulla qualità del lavoro rilevati nel 2021¹⁶ consentono di approfondire nel dettaglio alcuni aspetti combinando tra loro le informazioni sulla compresenza dei diversi aspetti della flessibilità del lavoro. Se si considera l'insieme delle possibili combinazioni emerge come tra le donne il 77,3% delle occupate part time e il 75,7% delle occupate full-time non è coinvolta da nessuna forma di orario antisociale (tra gli uomini il 65,6%

¹⁶ La V Indagine Inapp sulla Qualità del Lavoro ([Quinta indagine INAPP sulla Qualità del Lavoro in Italia | INAPP](#)) in Italia coinvolge, oltre ad un campione di cinquemila imprese, anche un campione di quindicimila lavoratori e lavoratrici rappresentativi della popolazione occupata. L'obiettivo principale dell'indagine è comprendere come gli occupati vivono il luogo di lavoro e quali sono i livelli di benessere sul lavoro. Tramite l'indagine sono rilevate una serie di informazioni che permettono di misurare i principali ambiti della qualità del lavoro (sviluppo professionale, prospettive di carriera, sicurezza sul lavoro, stabilità economica, autonomia e grado di controllo, tempi e orari di lavoro). Una attenzione particolare è pertanto dedicata al tema degli orari di lavoro (Isfol, 2016).

degli occupati part-time e il 71,1% degli occupati full time)¹⁷. Questo significa che poco meno di un terzo di lavoratrici e lavoratori sperimentano allo stesso tempo sia un carico di lavoro ridotto sia la presenza di orari antisociali. Limitate differenze di genere emergono anche in relazione alla tipologia di orario antisociale. Sia per i lavoratori che per le lavoratrici, indipendentemente dal tipo di impiego a tempo parziale o pieno, l'orario antisociale prevalente ricade nei "festivi e nelle domeniche" interessando quasi il 60% degli occupati. Inoltre, tra i lavoratori e le lavoratrici part-time questa quota è significativamente più alta (lavoratrici 82,5% e lavoratori 74,0%) ad indicare che in caso di occupazione a tempo parziale la forma di lavoro in orario antisociale risulta essere quella più comune, ossia il lavoro durante i giorni festivi. Uno scenario simile emerge anche rispetto agli occupati in part-time involontario: il lavoro in orari antisociali interessa una quota maggiore di lavoratori rispetto alle lavoratrici (rispettivamente 36,2% e 28,1%) e in entrambi i casi la quasi totalità di essi indica nel lavoro durante la domenica e i giorni festivi la modalità prevalente (rispettivamente 93,3% e 94,9%). La figura 11, che riporta la quota sul totale degli occupati di lavoratori soggetti ad attività lavorativa in orario antisociale in termini di genere e tempo di impiego, conferma questo fenomeno.

Figura 11. Distribuzione per genere delle tipologie di lavoro antisociale rispetto al tempo di impegno (%)

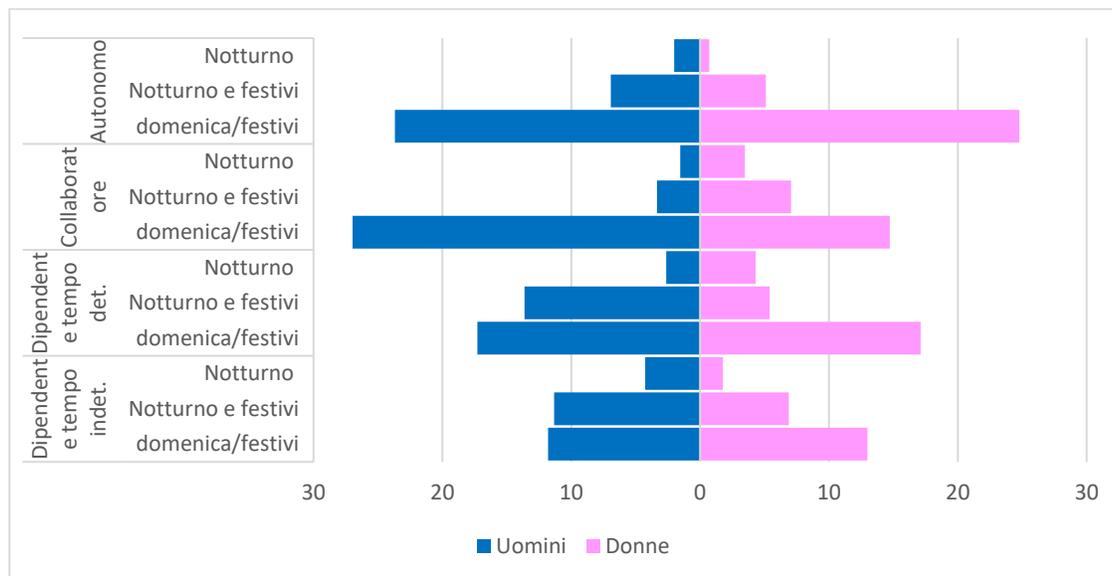


Fonte: nostra elaborazione su dati Indagine INAPP Qualità del Lavoro 2022

¹⁷ Al fine di contestualizzare il dato rispetto alla ricostruzione precedente relativa alla comparazione Italia-Europa è utile considerare che in questo caso si considerano come occupato/a in orari antisociali coloro che nell'arco del mese di intervista hanno svolto attività lavorative durante le domeniche o le festività, oppure in orario notturno (ossia almeno due ore lavorative tra le 22:00 e le 5:00) o congiuntamente in entrambi i casi, escludendo quindi il sabato che invece è contemplato nella rilevazione europea.

La figura successiva (Fig. 12) conferma quanto emerso in precedenza e mostra che i dipendenti, ed in particolare coloro a tempo indeterminato, rappresentano la categoria occupazionale meno esposta agli orari antisociali. Complessivamente in questo gruppo il 27,4% dei lavoratori e il 21,6% delle lavoratrici è soggetto a questa tipologia di orari. Al contrario, tra gli autonomi questa quota sale rispettivamente al 32,6% tra gli uomini e al 30,6% tra le donne, riducendo in modo importante il differenziale di genere che caratterizza le altre categorie, come mostra il dato relativo ai collaboratori tra cui le donne presentano un'incidenza di sei punti percentuali inferiore agli uomini (31,8% e 25,2%). Rispetto alle tipologie di orario tra i dipendenti uomini le due principali forme di lavoro antisociale - domenica/festivi e notturno - presentano differenze limitate in termini di incidenza, mentre queste differenze si ampliano in modo consistente ad appannaggio della prima modalità tra i collaboratori e gli autonomi. Al contrario questo fenomeno non si osserva tra le lavoratrici per le quali, anche in virtù di necessità di conciliazione cura-lavoro, la domenica e i festivi risultano essere la principale tipologia di orario di lavoro antisociale. Inoltre, in linea con quanto emerso rispetto al dato della rilevazione sulle forze di lavoro l'indagine Inapp indica che il lavoro in orario notturno è poco diffuso tra i lavoratori indipendenti (autonomi e collaboratori) risultando una prerogativa dei lavoratori dipendenti.

Figura 12. Distribuzione per genere delle tipologie di lavoro antisociale rispetto allo status professionale (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Indagine INAPP Qualità del Lavoro 2022

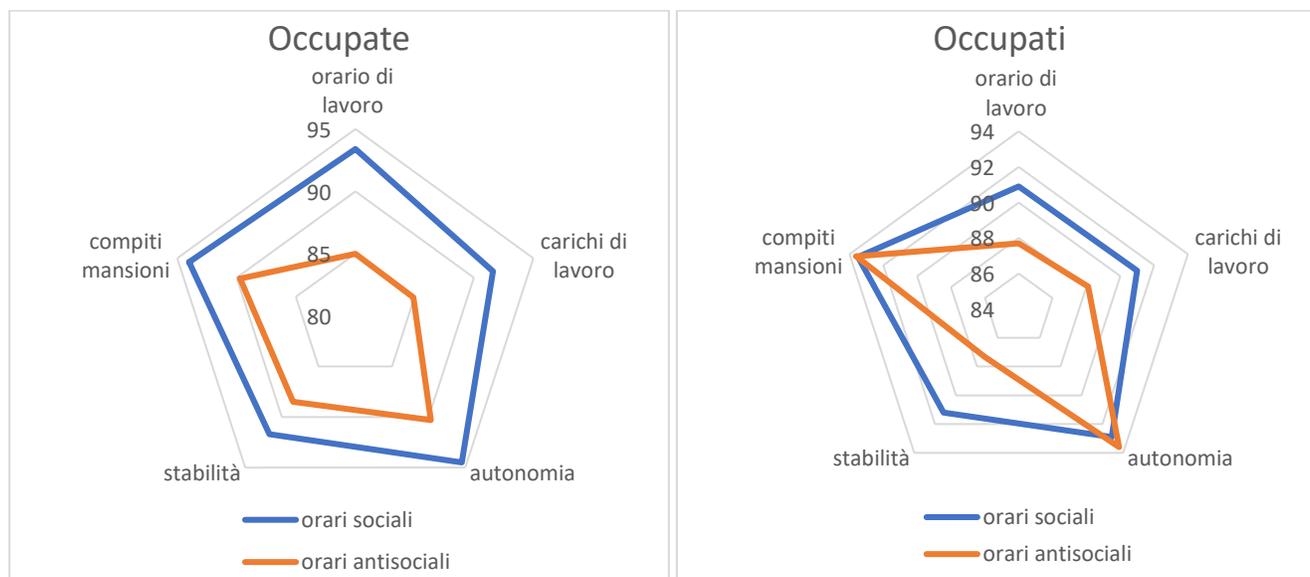
Se si inserisce anche il titolo di studio del lavoratore, oltre all'inquadramento lavorativo emergono alcuni risultati interessanti in ottica di genere. Se in termini complessivi la quota di occupate soggette a lavoro in orari antisociali si riduce al crescere del titolo di studio ottenuto (rispettivamente 24,7% sino a licenza media, 23,8% diploma, 22,9% laurea o superiore) lo stesso dato non emerge nei lavoratori. Infatti, tra gli occupati la quota di lavoratori

di nostro interesse si attesta al 28% sia nel caso di titolo di studio di licenza media o inferiore che di laurea o superiore e raggiunge il 30% tra i diplomati. Inoltre, è interessante notare che tra coloro con titolo di studio estremamente basso (nessun titolo - licenza elementare) il classico differenziale di genere che vede gli uomini maggiormente esposti al lavoro in orari antisociali si inverte. Questo fenomeno è particolarmente vero in tutte le forme di inquadramento lavorativo ad esclusione degli autonomi. Tra coloro con titoli estremamente bassi, le lavoratrici infatti presentano un differenziale positivo di nove punti percentuali tra i dipendenti e di dodici punti percentuali tra i collaboratori, mentre tra gli autonomi il differenziale è negativo e pari a quindici punti percentuali. Colpisce inoltre osservare che quasi sei lavoratrici a tempo determinato con titolo di studio estremamente basso su dieci (57,2%) sono soggette al lavoro in orari antisociali.

L'articolazione oraria incide anche sulla soddisfazione sul lavoro. Se si considera solo la quota di quanti dichiarano una soddisfazione alta e medio-alta, si riscontrano differenze di rilievo riguardo la soddisfazione sull'orario di lavoro in generale, sul carico di lavoro giornaliero, l'equilibrio tra vita e lavoro, la stabilità dell'occupazione e i compiti e gli incarichi svolti. I dipendenti che non sperimentano nessuna forma di orari antisociali mostrano livelli di soddisfazione superiori su tutti gli aspetti, mentre coloro che lavorano sia la notte sia nei festivi presentano sistematicamente un livello di soddisfazione più basso, specie per quanto riguarda l'equilibrio vita lavoro e la tutela dai rischi del lavoro.

Come mostra la figura 13 questa considerazione risulta pienamente corretta se si osservano le occupate. La quota di donne soggette a lavori in orari antisociali soddisfatte (livello medio-alto di soddisfazione) delle caratteristiche del proprio lavoro è sempre inferiore rispetto alle lavoratrici impiegate in orari tradizionali. Inoltre, i due elementi in cui si registra il maggior differenziale sono proprio connessi con l'orario lavorativo (8,4 punti percentuali) e il relativo carico (6,7 punti percentuali): sebbene questo differenziale valutativo emerga anche tra gli occupati, tra quest'ultimi emergono due elementi divergenti. Mentre anche i lavoratori esposti a orari antisociali risultano, in proporzione meno soddisfatti del proprio orario e carico lavorativo così come della relativa stabilità connessa all'occupazione, per quanto riguarda l'adeguatezza dei compiti e mansioni svolte e il grado di autonomia le differenze tra i due gruppi si annullano. Questi ultimi dati permettono indirettamente di comprendere che nella valutazione complessiva del potenziale impatto del lavoro in orari antisociali in ottica di genere si debba considerare come queste articolazioni orarie abbiano differenti ricadute su sfere della vita privata connesse al lavoro, ossia sulle sfere relative alla conciliazione cura-lavoro, che si traducono in una esperienza lavorativa complessiva differente tra uomini e donne e di cui le politiche e la contrattazione dovrebbero tener maggiormente conto.

Figura 13. Soddisfazione lavorativa elevata rispetto a pluralità di item, incidenza valutazioni medio-alte rispetto a tipologia di orario lavorativo per genere (%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Indagine INAPP Qualità del Lavoro 2022

2.4 Considerazioni conclusive

In conclusione, l'organizzazione dell'orario di lavoro è sicuramente un elemento determinante per la qualità delle occupazioni, le possibilità di conciliazione e in definitiva, la soddisfazione per il proprio lavoro, con differenze di genere molto importanti che denotano una situazione più difficile per molti aspetti proprio per le donne, nonostante il loro maggiore coinvolgimento in attività di cura che richiederebbero un ricorso maggiore a istituti di flessibilità. Non a caso, invece, l'unico istituto su cui contano le donne, sia in Europa che in Italia, è lo strumento del part time che però ha ricadute importanti sui guadagni e le prospettive di carriera. Rispetto agli altri paesi europei i dati raccolti nello specifico modulo Eurostat del 2019 fotografavano una situazione di maggiore rigidità per i lavoratori e soprattutto le lavoratrici italiane. Gli stravolgimenti intervenuti sull'organizzazione del lavoro conseguenti alla pandemia hanno probabilmente modificato in parte la situazione, grazie soprattutto alla diffusione su larga scala del lavoro da remoto, anche se le quote dei dipendenti coinvolti nel lavoro da remoto nel nostro Paese continuano a essere inferiori a quelle della media europea.

Nel 2019 l'orario di ingresso e uscita dal lavoro era rigidamente determinato dal datore di lavoro per oltre i tre quarti delle occupate e il 68% degli occupati, a fronte rispettivamente del 57% e 62% nella media Ue. A maggiori

marginari di flessibilità è inoltre associata una migliore qualità del lavoro: i lavoratori più istruiti e con maggiori skill e condizioni contrattuali più stabili possono contare su maggiore autonomia nella gestione dei propri cari. Tuttavia, mentre nei dati europei le differenze tra uomini e donne all'interno delle categorie che si caratterizzano per maggiore flessibilità sono meno marcate, le donne italiane presentano sempre margini di flessibilità più ristretti rispetto agli uomini che presentano caratteristiche analoghe. Nel nostro Paese la maggiore rigidità degli orari di ingresso e uscita sembra compensata da una minore difficoltà nel prendere ore di permesso o giorni di ferie con poco preavviso, ma sia in Italia che in Europa gli uomini dichiarano minori difficoltà delle donne nel prendere permessi. D'altro canto, gli uomini si trovano più spesso a dover rispondere alle richieste di flessibilità che arrivano dai datori di lavoro, e riferiscono più spesso di dover adattare i propri orari quotidiani a improvvise richieste aziendali o di essere contattati dal datore di lavoro fuori orario. Peraltro, mentre tra gli uomini, (specie in Italia) al crescere dell'età aumenta la frequenza con cui è necessario adattare gli orari ai carichi di lavoro, tra le donne italiane sono le giovani tra 15 e 34 anni a ricevere maggiori richieste in tal senso, suggerendo che mentre per gli uomini la richiesta di flessibilità oraria vada di pari passo con le maggiori responsabilità, tra le donne questa richiesta dipenda soprattutto da specifiche condizioni contrattuali. Tuttavia, la disparità a sfavore degli uomini nelle possibilità di disconnessione può essere letta anche come maggiore disponibilità (o possibilità) degli uomini a investire nella sfera lavorativa, evidenziando un'ulteriore sfumatura delle differenze di genere che caratterizzano il nostro mercato del lavoro, visto anche che generalmente a maggiori disponibilità, specie nel settore privato, corrispondono più spesso avanzamenti di carriera e maggiori responsabilità gestionali.

Se si considerano gli aspetti più strutturali dell'articolazione degli orari di lavoro il part-time continua a rivelarsi anche nei dati più recenti il principale strumento di conciliazione per le lavoratrici, sia in Italia che in Europa: nel 2021 l'incidenza di donne occupate che lavorano in part-time è superiore rispetto agli uomini di circa 15 punti percentuali in Europa e di più di 22 in Italia, con uno squilibrio di genere, costante in tutte le fasce d'età, che raggiunge quasi i 25 punti nella fascia d'età 40-59 anni, fascia d'età nella quale i carichi di cura attribuiti socialmente alle donne risultano più intensi poiché le responsabilità verso i figli si sommano alle responsabilità verso i genitori anziani. Tuttavia, il contesto italiano si caratterizza per una notevole incidenza del part-time involontario, che raggiunge il 72,1% per gli uomini e il 56,8% per le donne, a fronte di valori più bassi in Europa di circa 40 punti percentuali.

Un ulteriore elemento di flessibilità, che può essere assimilato alla flessibilità richiesta dal datore di lavoro è quello che prevede lo svolgimento della prestazione lavorativa in orari antisociali. Nel 2021, se in Europa circa un terzo degli occupati eroga la propria prestazione in un orario di lavoro atipico o antisociale, in Italia si arriva al 41,4% degli occupati. L'approfondimento condotto sui dati dell'indagine sulla qualità del lavoro rilevati nel 2021 ha consentito di mettere in relazione l'orario ridotto con lo svolgimento di orari antisociali, evidenziando la condizione particolarmente critica, che riguarda poco meno di un terzo di lavoratrici e lavoratori part-time che sperimentano allo stesso tempo sia un carico di lavoro ridotto (e relativa retribuzione più bassa) sia la presenza di orari antisociali.

I dati dell'indagine sulla qualità del lavoro evidenziano inoltre che l'articolazione oraria incide decisamente sulla soddisfazione sul lavoro. Se si considera solo la quota di quanti dichiarano una soddisfazione alta e medio-alta, si riscontrano differenze di rilievo riguardo la soddisfazione sull'orario di lavoro in generale, sul carico di lavoro giornaliero, l'equilibrio tra vita e lavoro, la stabilità dell'occupazione e i compiti e gli incarichi svolti. I dipendenti che non sperimentano nessuna forma di orari antisociali mostrano livelli di soddisfazione superiori su tutti gli aspetti, mentre coloro che lavorano sia la notte sia nei festivi presentano sistematicamente un livello di soddisfazione più basso, specie per quanto riguarda l'equilibrio vita lavoro e la tutela dai rischi del lavoro. Inoltre, mentre le donne che lavorano in orari antisociali assegnano punteggi più bassi a tutti gli aspetti del lavoro, tra gli uomini il lavoro in orari antisociali non incide sulla soddisfazione per le proprie mansioni o il livello di autonomia, suggerendo sia la persistenza di differenti condizioni organizzative cui sono esposti uomini e donne, sia una diversa valutazione delle ricadute del lavoro nella sfera personale e lavorativa tra uomini e donne di cui le politiche e la contrattazione dovrebbero tener maggiormente conto.

Riferimenti bibliografici

Bavaro V. (2009), Tesi sullo statuto giuridico del tempo nel rapporto di lavoro subordinato, in Veneziani B., Bavaro V. (a cura di), *Le dimensioni giuridiche dei tempi del lavoro*, Bari, Cacucci.

Bellomo S., Maresca M. (a cura di), (2022), *Tempi di lavoro e di riposo. Leggi nazionali, norme europee e interventi della Corte di Giustizia*, Editricesapienza.it.

Cardinali V. (2022), PNRR. "Condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata?", INAPP WORKING PAPER, n. 92.

Eurostat (2020), *EU Labour Force Survey ad hoc module 2019 on work organisation and working time arrangements*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

ISFOL(2016), *La qualità del lavoro durante la crisi economica. Alcuni approfondimenti* (Gualtieri V. a cura di), I libri del Fondo Sociale Europeo, Isfol, Roma.

In Genere 2009, *La flessibilità dell'orario di lavoro e l'uguaglianza di genere*, 11/2009.

Istat, (2020), "L'organizzazione del lavoro in Italia: orari, luoghi, grado di autonomia". Statistiche focus, 29 settembre.

L.L. Sabbadini, R. Fraboni, S. Demofonti (a cura di) (2015), *Come cambia la vita delle donne. 2004-2014*, Roma, Istat.

Capitolo 3. Giovani e NEETs in Italia: fra Apocalittici e Integrati

3.1 Dopo il “Full-time, Full-Life”, le transizioni frammentate

L'Italia è il Paese con la struttura demografica più senilizzata tra i paesi europei e uno dei paesi europei con l'aspettativa di vita alla nascita più elevata e uno dei paesi al mondo, che in maniera persistente, ha il tasso più basso di fecondità. Il 23,5% della popolazione ha più di 65 anni, contro una media europea del 20,8% nel 2021 (Eurostat, 2022a), mentre l'aspettativa di vita è pari a 82,3 anni nel 2020, contro una media europea di 80,4 anni (Eurostat, 2022b). Questa asimmetria segnala un problema strutturale del nostro paese e di conseguenza l'Italia è anche un paese che ha un sistema sociale fortemente sbilanciato a favore delle coorti più anziane, in cui una quota consistente della spesa pubblica sociale è legata alle pensioni e alla sanità (INAPP-LUISS SEP, 2021). Per motivi auto-evidenti anche la spesa sanitaria è in gran parte a vantaggio della popolazione più anziana.

L'altra faccia della medaglia dello squilibrio italiano nelle politiche di welfare nel panorama europeo è rappresentata dalla scarsità di investimenti sociali, non solo nel capitale umano e nella conciliazione, ma soprattutto nelle politiche attive del lavoro, che rappresentano solo lo 0,2% della spesa del Pil, contro lo 0,6% della media europea (INAPP-LUISS SEP, 2021). Inoltre, la riduzione della popolazione in età attiva, dovuta al costante processo di invecchiamento della popolazione, crea forti divari generazionali nella misura in cui da un lato il livello di crescita economica grava e graverà su una porzione sempre più ridotta di lavoratori e lavoratrici; dall'altro l'invecchiamento generale della popolazione si correla anche all'invecchiamento più specifico dell'età media degli occupati e ad un alto indice di ricambio occupazionale e a un rallentamento del turnover generazionale (INAPP, 2021; Boeri *et al.*, 2016).

La popolazione più anziana, attiva o inattiva, mantiene di fatto i propri privilegi in termini di posizione lavorativa e di ricchezza, quasi impermeabile al ricambio generazionale. Infatti, nonostante i giovani abbiano i livelli più alti di istruzione (ISTAT, 2021a) e la popolazione anziana i livelli di competenze più bassi (ISFOL, 2014), sono i primi ad essere più rappresentati tra i profili dei lavoratori precari e sottopagati, con le carriere frammentate e caratterizzate da elevata instabilità (INAPP, 2022). La bassa qualità del lavoro, correlata a un elevato tasso di disoccupazione e un basso tasso di occupazione fra le coorti più giovani, è una delle questioni strutturali del nostro paese. I giovani, inoltre, entrano sempre più tardi nel mercato del lavoro proprio a causa del prolungamento del periodo di istruzione e formazione. La conseguenza di ciò è rappresentato dal costante innalzamento dell'età media degli individui alla prima occupazione. Tuttavia, le dinamiche specifiche del mercato del lavoro italiano non offrono sufficienti e qualificate opportunità ai laureati più o meno giovani, sebbene la percentuale di giovani con titolo di studio terziario in Italia sia tra le più basse a livello europeo; infatti, i giovani italiani fra i 30 e i 34 anni laureati sono il 28,3% nel 2021, contro il 41,2% dei loro coetanei europei (Eurostat, 2022c), ma il tasso di occupati laureati si configura fra i più bassi in Europa, a causa, soprattutto, del combinato disposto fra minor tasso di matricole e maggiore tasso di abbandoni precoci, congiuntamente alla grave carenza di percorsi professionalizzanti post-diploma. Il disinvestimento sui giovani come risorsa per il paese e per

migliorare le proprie condizioni individuali attraverso un lavoro qualificante è tra le motivazioni alla base del tasso in crescita della mobilità giovanile verso l'estero. Dal 2006 al 2022 la mobilità italiana è cresciuta dell'87% in generale, del 94,8% quella femminile; oltre il 41% degli italiani che sono espatriati nel 2021 aveva un'età compresa fra i 18 e i 34 anni, prevalentemente verso destinazioni europee (Fondazione Migrantes, 2022).

Infine, la quota dei giovani NEETs sulla popolazione dei 25-34enni, in Italia rappresenta il 24,4% nel 2021 contro il 14,3% della media europea (Eurostat, 2022d) e contribuisce, quindi, all'incremento del divario fra il tasso di attività tra la popolazione giovane e quella più anziana. Anche il tasso di disoccupazione dei giovani fra i 15 e i 24 anni, nel 2021, si attesta al 29,7% (ISTAT, 2022) ed è marcatamente più alto fra le ragazze (32,8% delle giovani disoccupate sono donne, contro il 27,7% degli uomini). Il tasso di occupazione, invece, tra i 15-24 anni è al 17,5%, mentre si attesta al 31,1% il tasso di occupazione dei giovani fra i 15 e i 29 anni.

A questo scenario appena descritto si aggiunge un fenomeno in crescita negli ultimi anni, ossia lo scivolamento nella condizione di povertà delle giovani generazioni, soprattutto quella assoluta, a causa dell'instabilità del reddito che non è protetto e costante come sono invece le pensioni. Questa condizione di incertezza economica unita a uno stato di precarietà che dal lavoro si estende alla vita stessa, getta le giovani generazioni in una condizione di sfiducia e insicurezza esistenziale. Infatti, in linea generale, la povertà decresce all'aumentare dell'età, e nel 2021 (ISTAT, 2022), si trovano in una condizione di povertà assoluta l'11,1% degli individui tra 18 e 34 anni, ma solo il 5,3% dei pensionati (over 65 anni). Tuttavia, nel nostro Paese si reitera costantemente una retorica paternalistica, più orientata a parlare dei giovani piuttosto che con i giovani, dipingendo un quadro a tinte fosche, nel quale si stigmatizzano, spesso, le nuove generazioni per la loro presunta indisponibilità, riluttanza o incapacità a mettersi in gioco, aggiungendo un approccio banalizzato e stereotipato alla questione. La cartina di tornasole di questa narrazione anti-giovani è rappresentata dalle etichette con le quali vengono definiti dai media e dalla politica, tra la polemica e il sarcasmo (*choosy*, bamboccioni, sdraiati, idealisti, ecc.). L'altra faccia della medaglia di questo *storytelling* è caratterizzata dalla "retorica del migliore", ossia ricorrenti narrazioni mainstream in cui trovano ampio spazio i giovani che hanno bruciato le tappe, si sono diplomati o laureati anzitempo con risultati eccezionali. Questa visione polarizzata dell'adolescenza e dei giovani adulti ha avuto la sua massima espressione durante il periodo della pandemia da Covid-19, in cui i giovani erano descritti dai media in maniera antitetica e contraddittoria: quando erano in casa a seguire le lezioni in "didattica a distanza" i giovani si trasformavano nelle vittime sacrificali a cui la società stava scippando il futuro e la socialità, mentre qualche mese dopo, a restrizioni sanitarie allentate e quindi con la facoltà per gli individui di incontrarsi, i giovani venivano descritti come gli untori egoisti della popolazione anziana che mettevano in pericolo con i loro comportamenti, perché avevano recuperato la vita sociale momentaneamente sospesa dalla pandemia.

Sebbene gli scontri e gli incontri intergenerazionali siano congeniti alla evoluzione dell'umanità, è evidente che nell'ultimo periodo sono soprattutto le disuguaglianze tra i più giovani e i meno giovani a emergere, specialmente di tipo economico e sociale, in cui i più giovani acquisiscono la consapevolezza di non poter ottenere mai alcuni

diritti e privilegi appannaggio dei loro nonni e genitori e in cui i più anziani, sempre di più, temono invece di perdere i propri.

La letteratura scientifica sulla mobilità intergenerazionale per reddito in Italia (Acciari *et al.*, 2022; Cannari *et al.*, 2016; Barbieri *et al.*, 2018) chiarisce specificatamente che il nostro paese è caratterizzato da una disparità elevata di reddito intergenerazionale, ulteriormente differenziata in maniera eterogenea fra nord e sud Italia in cui è evidente il netto svantaggio dei giovani e del meridione. Inoltre, se si approfondiscono i dati relativi al reddito familiare degli italiani, equivalente reale e disponibile mediano tra le generazioni a determinate età (Rahaman *et al.*, 2018), si può verificare che le nuove generazioni, i cosiddetti *Millennials*, ossia i nati fra il 1981 e il 2000, a confronto con la cosiddetta Generazione X (i nati fra il 1966 e il 1980), quella dei loro genitori, quando erano nella stessa fase della vita, fanno registrare una forte inversione di tendenza per quanto riguarda il reddito generazionale inferiore per il 17% a quello della generazione precedente; ciò diversamente dalle generazioni più anziane che hanno sperimentato, invece, un qualche progresso reddituale alla stessa età rispetto ai loro padri.

Il mancato incremento reddituale delle nuove generazioni, probabilmente, è stato favorito da numerosi fattori; uno di questi è certamente il prolungato rallentamento economico sulla scia della crisi finanziaria mondiale del 2007/2008 in cui si è trovato il nostro paese, periodo in cui i giovani hanno pagato il prezzo più alto in termini di ritardo nell'ingresso nelle forze lavoro, con conseguenze importanti sulle carriere retributive future: i giovani di oggi andranno in pensione più tardi rispetto ai loro genitori e ai loro nonni e il minor numero di anni contributivi avrà un effetto diretto sull'ammontare delle loro pensioni future. L'Italia del 2060 rischia di accogliere, senza soluzione di continuità, una generazione di individui anziani alle soglie della pensione in condizioni di estrema precarietà e incertezza economica che li ha accompagnati fin dal loro ingresso nel mercato del lavoro.

La fotografia attuale della condizione dei giovani, quindi, fa emergere in trasparenza le cause e le ragioni per cui in Italia è scoraggiata la transizione verso l'indipendenza economica e abitativa dei ragazzi e delle ragazze, diversamente dai loro coetanei in molti paesi europei (Aasve *et al.*, 2006; Billari, 2004; Rosina *et al.*, 2007) facendo configurare un vero e proprio modello italiano mediterraneo di transizione che si caratterizza per la maggiore lentezza nella conquista dei traguardi di indipendenza dalla famiglia di origine (Leone, 2019).

Fattori culturali come il sistema valoriale prevalente in Italia, che fa inserire all'ultimo posto l'arrivo di un figlio, dopo il lavoro, l'acquisto della casa e il matrimonio, fattori economici come il nostro sistema di welfare non *family-friendly* (tra cui scarsità di strutture educative per l'infanzia, limitazione dei congedi parentali, scarsa flessibilità degli orari di lavoro), e, infine, fattori individuali come le relazioni affettive instabili e l'investimento nella carriera, uniti alla scarsità di un lavoro stabile, un reddito sicuro e adeguato, trasforma la progettazione di una vita indipendente e separata da quella della famiglia di origine - e quindi l'uscita dall'ombrello protettivo familiare - in una chimera (Mastropierro, 2019; Sgritta, 2014).

Questa generazione di giovani assiste allo scardinamento di tutte le fasi chiave di transizione alla vita adulta; il periodo degli studi finisce sempre più tardi, nonostante i desiderata del legislatore che col D.M. 509/99 auspicava una introduzione velocizzata del mondo del lavoro dei giovani con laurea triennale. Invece, a causa delle barriere

in ingresso nel mercato del lavoro, i giovani tendono a rimanere più a lungo nel sistema dell'istruzione e della formazione, causando un disallineamento nel mercato del lavoro tra un eccesso di domanda di profili altamente qualificati e una offerta non congruente che faciliti il loro reclutamento (Ferri, 2018; Bergamante *et al.*, 2018). Va sottolineato che il ritardo nella conquista di due fasi fondamentali per l'ingresso della vita adulta come il termine degli studi e l'accesso al lavoro, fa procrastinare il raggiungimento degli altri marcatori di transizione come l'indipendenza abitativa e la genitorialità. In particolare, la tendenza alla bassa fecondità già strutturale dell'Italia, sembra aver subito una ulteriore battuta di arresto in seguito agli eventi pandemici, indebolendo ulteriormente i progetti di vita delle nuove generazioni (Luppi *et al.*, 2020; Micelli *et al.*, 2020), ribaltando, così, le ipotesi di coloro che avrebbero scommesso su un nuovo baby boom favorito dal periodo di isolamento forzato delle coppie, imposto dal lockdown. A conferma di ciò ISTAT certifica meno 12.500 nuovi nati nel 2021 in Italia rispetto all'anno precedente (ISTAT, 2022b), ampliando la forbice negativa del saldo naturale della popolazione e facendo scendere la natalità al nuovo record di >400mila unità (399.431 nascite, -31% rispetto al 2008).

Oltre al lavoro uno dei fattori ostativi al progetto di indipendenza dei giovani è costituito dall'accesso alla casa che è fortemente condizionato dalle caratteristiche del mercato immobiliare italiano. Infatti, la disponibilità di alloggi - e quindi le potenzialità di trasloco dei giovani dalla casa familiare a una personale - sono molto limitate e le ragioni sono da ricercare in un combinato disposto fra la tendenza italiana a un elevato tasso di proprietà degli immobili, la difficoltà di accesso al credito e quindi ai mutui dei giovani, dovuta anche, ma non solo, alla precarietà lavorativa, e, infine, dal prezzo elevato delle abitazioni e degli affitti, specialmente nelle città metropolitane. Il tema è particolarmente caldo, infatti una delle misure che sono state previste all'interno del PNRR ha riguardato proprio l'accesso alla casa dei giovani tra i 18 e i 35 anni. Precedentemente, il problema è stato affrontato attraverso l'istituzione del Fondo di garanzia per i mutui per la prima casa (con la legge di stabilità 2014 - L. n. 147 del 27/12/2013), successivamente rifinanziato dalla L. 234 del 30/12/2021, su cui poi sono intervenute nuove disposizioni contenute all'interno della DL n. 73 del 25/5/2021 ("Misure urgenti connesse all'emergenza COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani e i servizi territoriali"), successivamente convertito in L. n. 106 del 23/7/2021. Questo Fondo, infatti, prevede un allargamento della garanzia statale a quelle categorie di persone che presentano maggiori criticità di accesso al credito, come i giovani che non hanno ancora compiuto 36 anni, con un ISEE non superiore a 40.000€, che richiedono un finanziamento prima casa superiore all'80%. In questi specifici casi la percentuale di copertura della garanzia del Fondo potrà arrivare all'80% della quota capitale, con un ammontare massimo del prestito fino a 250.000€. Oltre a questa misura, il Decreto Sostegno bis ha previsto per i giovani che vogliono acquistare la prima casa anche agevolazioni in relazione all'atto di compravendita (esenzioni delle imposte di registro, catastali e ipotecarie e un credito d'imposta pari all'ammontare dell'Iva corrisposta, se dovuta) e in relazione all'atto di finanziamento (esenzione dall'imposta sostitutiva, pari allo 0,25% dell'ammontare complessivo).

Tuttavia, sebbene le condizioni governative di accesso al credito (e spinta all'indebitamento) siano incoraggianti per facilitare il passaggio all'indipendenza abitativa, è la precarietà lavorativa ed economica ciò che più ostacola, in maniera prudenziale, i giovani verso questa transizione. Infatti, dal 2013 (anno di istituzione del Fondo di

garanzia) al 2021, la percentuale di giovani fra i 18 e i 35 anni che convivono con almeno un genitore è cresciuto, passando dal 62,2% al 67,6% (Monti, 2022). Inoltre, uno studio del 2021 su un campione nazionale di 960 giovani della fascia 18-35 anni, di cui 624 lavoratori (stabili o discontinui) e 336 studenti o inoccupati, realizzata nel periodo febbraio-aprile 2021, rileva che solo il 12,4% dei giovani intervistati è il proprietario della casa in cui abita, ma generalmente sono proprio i giovani stessi a essere sfiduciati sulla loro transizione all'indipendenza abitativa, per motivazioni che vanno dal non avere le condizioni necessarie per poter accedere al credito (40%), al non essere interessati all'indipendenza in questa fase della loro vita (26,2%), oppure perché si sentono tutelati maggiormente in famiglia (22,9%). Solo una esigua minoranza dei giovani intervistati (10,8%) ha provato a chiedere un mutuo; il 7,7% di questi però lo ha ottenuto (Eures-CNG, 2021).

Di fatto, nel 2021 i giovani italiani hanno lasciato la casa dei genitori a 29,9 anni di media, mentre i coetanei europei andavano fuori casa a 26,5 anni in media (Eurostat, 2022e). La situazione si configura come maggiormente statica nei paesi del mediterraneo, in cui i giovani conquistano l'autonomia abitativa più tardi, mediamente oltre i 30 anni (Portogallo 33,6 anni; Croazia 33,3 anni; Grecia 30,7 anni), e molto dinamica nei paesi nordici che, strutturalmente, favoriscono l'uscita precoce, entro i 23 anni, dei giovani dalla casa familiare (Svezia 19,0 anni; Finlandia 21,2 anni; Danimarca 21,3 anni). In tutti i paesi europei si registra un divario di genere relativamente all'uscita dalla casa familiare, infatti, le giovani ragazze escono anticipatamente rispetto ai giovani (25,5 anni contro 27,4 anni) e comunque sempre prima di compiere i 30 anni (tranne che in Portogallo e Croazia).

Sulla conquista dell'indipendenza abitativa, infine, è importante sottolineare due condizioni di scenario in cui si trovano i giovani italiani. Una delle fasi di passaggio che incoraggia l'uscita dei giovani dalla casa familiare è l'inizio degli studi universitari, magari in una sede diversa da quella vicino casa. Tuttavia, in Italia, a causa della gravissima carenza di strumenti di supporto al diritto allo studio, come borse di studio o una reale disponibilità di studentati, convitti o alloggi a tariffe calmierate, questa transizione è disincentivata e lasciata esclusivamente alla capacità contributiva e di sostegno finanziario della famiglia di origine. Conseguentemente, ciò si riverbera direttamente sulla mobilità degli studenti che si correla direttamente alle condizioni economiche di partenza della famiglia di origine e non al merito o alle ambizioni o ai talenti personali dei ragazzi. Le disuguaglianze sociali ed economiche che caratterizzano la società italiana determinano, infatti, un profondo divario fra coloro che possono permettersi le esperienze formative migliori e gli altri. Il rischio è giustificazione etica della disuguaglianza (Boitani, 2022), ossia la trasformazione del merito da criterio di giustizia distributiva a strumento col quale si solidificano e si perpetuano le disuguaglianze e i divari sociali, in assenza di dispositivi di equità (non uguaglianza) a correzione delle diverse opportunità di partenza.

Il secondo scenario riguarda la bassa disponibilità di alloggi con le caratteristiche desiderate dalle giovani coppie che hanno già deciso di emanciparsi in termini abitativi, che, alla luce della aspettativa di vita decisamente prolungata e della potenzialità di fare figli, si devono configurare come alloggi di qualità, al netto della trasmissione intergenerazionale della ricchezza abitativa che condiziona il percorso abitativo dei giovani fra affitto e proprietà di una abitazione. Infatti, è endemica la carenza di investimenti nelle politiche abitative

pubbliche e sociali in Italia (Mugnano *et al.*, 2021) e il mercato degli affitti è sfavorevole ai giovani con contratti precari e non standard nella misura in cui i locatari privilegiano inquilini che hanno profili di solidità dal punto di vista del reddito.

3.2 *Reverse Ageism*: quando la discriminazione sull'età riguarda i giovani

L'Italia è, dunque, un paese ancora prigioniero della gerontocrazia sia per la struttura demografica della sua popolazione sia, soprattutto, per la riduzione delle occasioni di rinnovamento generazionale nelle posizioni apicali dovute in gran parte all'arroccamento monopolizzatore e persistente dei più anziani nelle gerarchie di potere.

Nel precedente paragrafo abbiamo osservato, a volo d'uccello e senza pretesa di esaustività, la difficoltà nella partecipazione attiva della popolazione giovanile ai processi di vita comunitaria; nonostante le condizioni ostative e sfavorevoli alla transizione nel mondo degli adulti a pieno titolo confondano sovente le cause con gli effetti e, in aggiunta, numerose interpretazioni estemporanee di questi fenomeni addebitino la responsabilità agli stessi giovani. Infatti, soprattutto a fronte di questi dati di realtà, sono ancora più stridenti i giudizi, le valutazioni e le sentenze sociali e mediatiche su una generazione che "non si impegna abbastanza", di matrice meritocratica e moralista, accusata di trascinare a lungo l'adolescenza per non assumersi responsabilità. Occorre, al contrario, mettere una luce sulle barriere sistemiche che impediscono la mobilità sociale e ostacolano la realizzazione del progetto di vita personale delle giovani generazioni. Infatti, la precarietà economica, abitativa, sociale e affettiva non agevola il passaggio alla vita adulta, alla assunzione del proprio ruolo sociale di cittadini, facendo permanere più del tempo dovuto i giovani uomini e le giovani donne all'interno del proprio nucleo familiare. A valle dell'accidentato processo di adultizzazione, i giovani dovranno portare sia il peso, in termini emotivi, del fallimento o gravoso svincolo dai legami e dai carichi e responsabilità familiari che nel tempo si sono sedimentati, sia sopportare la frustrazione di procrastinare le legittime aspettative sul futuro, in assenza di strutture e servizi che incoraggino e sostengano i loro progetti di vita.

Anche la galassia giovani è notevolmente variegata e nella fascia di età fra i 18 e i 35 anni si possono incontrare giovani con traiettorie di vita fortemente differenti e contraddittorie, dai giovani precari delle piattaforme delle *delivery* agli studenti delle Università private, dai giovani *hikikomori* che rinunciano a qualsiasi contatto con l'esterno per auto-isolarsi socialmente all'esercito dei giovani stagisti extracurricolari, dai giovani *care leavers* agli *expat*. Appartenere alla stessa coorte demografica e generazionale, sebbene ti faccia vivere macro-avvenimenti comuni, come la musica, i governi politici, le mode, può non coincidere con gli stessi contenuti di vita, le stesse aspettative e le stesse modalità di "stratificazione di coscienza" (Donati, 2002). Piuttosto, è la classe sociale di provenienza, più della coorte demografica, a determinare il terreno esperienziale comune generazionale, in cui è possibile confrontare l'orizzonte delle aspettative e dei traguardi raggiunti rispetto alla posizione avuta ai blocchi di partenza della vita.

Guardando i giovani da questa nuova prospettiva, si potranno mettere a fuoco meglio le retoriche ageiste nel sistema del lavoro, che discriminano i lavoratori più giovani promuovendo contesti e situazioni che li zavorrano come il mito della gavetta o dell'attesa del proprio turno. I lavoratori più giovani possono vivere, inoltre, vere e proprie discriminazioni come il *"reverse ageism"*, una logica discriminatoria basata sull'età considerata troppo giovane del lavoratore (al contrario dell'ageismo in cui la vittima del pregiudizio è, invece, il lavoratore maturo). Si stanno mettendo in essere logiche ageiste contrarie quando, ad esempio, nei luoghi di lavoro non vengono affidati ruoli di responsabilità ai lavoratori più giovani nonostante i titoli e/o le competenze dimostrate o quando i più giovani vengono relegati in compiti routinari e irrilevanti derivati da veri pregiudizi *age-based*. Altri luoghi comuni ai danni dei giovani riguardano, invece, la loro presunta indisponibilità al lavoro, al sacrificio e alla gavetta. Uno degli stereotipi più diffusi nel corso della stagione estiva, infatti, riguarda la contrapposizione fra la mancanza di lavoratori nel settore del turismo e della ristorazione contro l'abbondanza di lavoro (imputando alla misura del Reddito di cittadinanza la responsabilità della indisponibilità al lavoro). Tuttavia, sono proprio i cosiddetti *good jobs* che mancano, non offerte di lavoro precarie, con salari bassi, turni di lavoro massacranti, senza aspettative di crescita e votati alla massima flessibilità.

3.3 I NEETs tra divari e disuguaglianze

Il fenomeno dei NEETs – il cui indicatore viene costruito ogni anno da Eurostat utilizzando l'indagine sulle forze di lavoro dell'UE mettendo i giovani che non studiano al numeratore e il totale della popolazione giovanile al denominatore - merita di essere indagato in un'ottica multidimensionale, cogliendone le peculiarità psicologiche, pedagogiche, antropologiche e sociologiche, soprattutto a valle dell'esperienza pandemica in cui è stato chiaro che, sebbene ci fossimo ritrovati tutti nello stesso mare, non eravamo comunque sulla stessa barca, per le plurime differenze individuali e sociali; questo per arginare la deriva paternalistica (e classista) dell'inattività dei giovani come responsabilità individuale.

Sono davvero molteplici le trasformazioni che sono intervenute a spostare sempre più in alto l'asticella della popolazione più giovane per raggiungere i loro obiettivi fondamentali, l'incremento della pressione competitiva negli studi e nel lavoro, la richiesta di disponibilità di un capitale umano di partenza in grado di reggere la corsa all'innovazione, l'aumento della complessità del sistema sociale ed economico, sempre più dinamico ed eterogeneo che contribuisce a rendere più fragili e incerte le identità individuali - soprattutto dei più giovani - e a moltiplicare i modelli di comportamento. Tuttavia, la letteratura internazionale concorda sulla presenza di determinati fattori di rischio che possono favorire o accelerare la rinuncia momentanea o definitiva dei giovani a lavorare o studiare (Bynner *et al.*, 2002; Robson, 2008; Eurofound, 2012, Brunetti *et al.*, 2018). Un giovane, ovviamente, può ritrovarsi anche all'intersezione di due o più fattori predittivi che accrescono il rischio di venire categorizzato come NEET. Fra le condizioni, che possono essere individuali o familiari, ci sono: essere giovani con disabilità, essere donne, avere un background migratorio, avere un basso livello di istruzione, vivere nelle aree

interne, appartenere a una classe sociale bassa per reddito e istruzione, avere (o avere avuto) genitori in stato di disoccupazione, vivere in una famiglia monogenitoriale (Eurofound, 2012).

Sul versante dell'istruzione una intersecazione di condizioni come il capitale sociale ed economico della famiglia di origine, uniti a variabili individuali come una buona rete di relazione con i pari, determinano la capacità e la possibilità degli studenti e delle studentesse di completare il ciclo di studi. Durante il periodo della pandemia, a causa del digital divide in alcune zone dell'Italia e/o in alcune famiglie (ad esempio la disponibilità della strumentazione tecnologica necessaria e di una rete internet performante), delle dimensioni socio-economiche delle famiglie (dimensioni dell'abitazione, numero di componenti della famiglia, ecc.), insieme a cause collaterali come il disimpegno e lo scoraggiamento dovuti alla situazione critica in sé e alla cesura nelle relazioni di vicinanza, hanno provocato un effetto di disconnessione nel periodo della Didattica a distanza, che ha interessato molti studenti e studentesse soprattutto con background più svantaggiato.

Una ricerca INAPP del 2021 – “Di nuovo in classe. Il corpo docente dopo la didattica a distanza” - rivolta agli insegnanti delle scuole secondarie di secondo grado, ha approfondito la percezione dei docenti sulla dispersione scolastica dei propri studenti nell'anno scolastico 2020/2021 rispetto agli anni scolastici precedenti (Tab. 1). L'anno scolastico 2021/2022 è iniziato per le scuole secondarie di secondo grado con la frequenza in presenza dopo due anni di grande incertezza, in cui il sistema dell'istruzione ha sospeso la frequenza e ad avviare la didattica a distanza (anno scolastico 2019/2020) e la didattica digitale integrata (anno scolastico 2020/2021), secondo le indicazioni del Ministero dell'Istruzione. Tuttavia, se a partire da marzo 2020 (AS 2019/2020) tutte le scuole di ogni ordine e grado hanno sospeso la frequenza, nell'anno scolastico 2020/2021, in seguito all'aggravarsi della situazione epidemiologica, esclusivamente le scuole secondarie di secondo grado hanno progressivamente esteso il ricorso alla didattica digitale, anche fino al 100% del tempo. Gli anni di ricorso alla didattica a distanza prima e alla Didattica digitale integrata poi, hanno progressivamente pregiudicato ed eroso la salute mentale degli studenti più fragili e, in aggiunta, indebolito la motivazione agli studi. Gli stessi insegnanti dichiarano, secondo la loro percezione, che la tenuta degli studenti è rimasta invariata solo per il 56,1% rispetto all'anno scolastico precedente, ossia quando l'intero sistema scolastico si trovava in DAD; è invece aumentata la dispersione scolastica per il 28,8% degli insegnanti, sempre rispetto all'anno precedente. Se si confronta l'anno scolastico 2020/2021 rispetto agli anni scolastici precedenti l'emergenza sanitaria, quando la scuola si svolgeva esclusivamente in presenza, gli insegnanti rilevano una diminuzione dell'invariazione, dal 56,1 al 52,1%, ma un incremento del tasso di dispersione dal 28,8% se confrontato con l'AS 2019/2020 al 31,4% se confrontato con gli anni precedenti.

Già le indagini internazionali (Moscoviz *et al.*, 2022; OCSE, 2021) e nazionali (Save the Children, 2020; Agia, 2021; Agia, 2022; Invalsi, 2021), hanno messo in luce l'incremento della dispersione scolastica in seguito alla pandemia fra gli studenti adolescenti, soprattutto negli istituti professionali. In linea con questa evidenza anche i docenti rispondenti alla ricerca di INAPP sottolineano una forbice di 14 punti percentuali rispetto all'aumento del tasso di dispersione fra i licei e gli istituti professionali (AS 2020/2021 vs AS 2019/2020); forbice che scende a poco

meno di 12 punti percentuali confrontando l'incremento registrato nell'AS 2020/2021 rispetto agli anni scolastici precedenti l'avvento della pandemia.

Tabella 1. Nell'A.S. 2020/2021, nelle tue classi il tasso di dispersione dei tuoi studenti è

Tipologia scuola	rispetto all'A.S. 2019/2020				rispetto agli AS. precedenti la pandemia			
	aumentato	diminuito	invariato	non so	aumentato	diminuito	invariato	non so
Liceo	24,8	3,6	62,2	9,4	27,2	3,8	58,8	10,2
Professionale	38,8	6,0	43,7	11,5	39,3	4,9	41,0	14,8
Tecnico	29,8	5,1	53,5	11,6	33,5	3,2	48,5	14,8
Totale	28,8	4,5	56,1	10,5	31,4	3,8	52,1	12,7

Fonte: INAPP 2021

La mancanza di una rete fra i servizi competenti e le agenzie educative (servizi sociali, i servizi della salute mentale, la scuola, i centri per l'impiego, i servizi per l'orientamento per ostacolare la dispersione, i Cpia, servizi di consulenza specialistica, ecc.) rende ancora più nebulosa le traiettorie future dei giovani che non hanno completato i percorsi di istruzione, i quali, senza una dimensione progettuale di vita e di futuro che li sostenga, rischiano di passare da un quadro di sospensione dalle attività temporaneo a uno permanente, scivolando nella categoria dei NEETs. A questo proposito il Fondo di Sviluppo e Coesione (Aprile 2022), nelle aree tematiche e obiettivi strategici (comunicazione ai sensi dell'articolo 1, comma 178, Legge n. 178/2020) specifica la necessità di rafforzamento e accrescimento del sistema per l'istruzione degli adulti (Cpia, scuole con percorsi professionalizzanti, ecc.), che spesso riguarda i giovani adulti che sono fuoriusciti precocemente dal sistema dell'istruzione.

Anche il prossimo Programma Nazionale FSE Plus "Donne, Giovani e Lavoro" interviene sulle dimensioni dell'occupazione e dell'occupabilità con una dotazione finanziaria di 5088 milioni di euro, di cui 2800 milioni di euro destinati alla priorità "Facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro: Politiche occupazionali per i giovani (Occupazione giovanile)". In particolare, nella bozza di Accordo di Partenariato per la programmazione dei Fondi europei per il ciclo 2021-2027 (approvata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel Settembre 2022) l'attenzione è focalizzata sul miglioramento dell'accesso al lavoro della popolazione giovanile e sulla valorizzazione dei *good jobs*, con particolare attenzione alla regolarità, durata, condizioni contrattuali e condizioni eque di accesso e sul potenziamento dei tirocini, dell'apprendistato e della misura del Servizio Civile Universale per raggiungere i NEETs più distanti dal mercato del lavoro.

Eurofound specifica che l'indicatore NEETs misura la quota di giovani senza lavoro, istruzione o formazione tra la popolazione totale dei giovani, nella media annuale dai dati trimestrali dell'indagine sulle forze di lavoro dell'UE; inoltre rileva che il termine ombrello NEETs comprende tutti i giovani che sono fuori dal sistema dell'istruzione e dal mercato del lavoro ma a prescindere dal livello di istruzione raggiunto e dalle potenziali vulnerabilità. Questo significa che sono ricompresi sia i giovani con caratteristiche non standard (svantaggio economico e/o sociale, di salute, *background* migratorio, abilità, orientamento sessuale, ecc.) sia i giovani che volontariamente

si sono messi in *stand by*, sia perché non vogliono intraprendere carriere lavorative o formative, sia perché sono concentrati su progetti non convenzionali che non sono misurabili dagli attuali indicatori del mercato del lavoro (Eurofound, 2016). Sebbene il termine NEETs sia, ormai, largamente diffuso e comprensibile dai più, occorre, tuttavia, limitare o annullare il rischio di etichettamento e quindi di stigmatizzazione dei giovani. L'orizzonte dello stereotipo, infatti, è uno scenario in cui è facile scivolare quando si creano categorie per incasellare gli individui. Tuttavia, nella evidente eterogeneità delle caratteristiche e delle identità che possono essere ricomprese nella definizione di NEETs, Eurofound traccia una disaggregazione in sette sottogruppi per identificare meglio le dimensioni condivise dai giovani che non studiano e non lavorano e riguardano: 1. I rientranti, ossia coloro che sono iscritti a percorsi di formazione o hanno firmato un contratto di lavoro ma ancora non hanno iniziato il loro percorso; 2. I disoccupati di breve durata (< 1 anno); 3. I disoccupati di lunga durata (> 1 anno); 4. I giovani con una malattia o una disabilità; 5. I giovani *care givers*; 6. Gli scoraggiati; 7. Altri inattivi.

Anche Anpal Servizi (2018) differenzia almeno quattro profili differenti fra i NEETs: 1. Individui in cerca di occupazione; 2. Individui in cerca di opportunità, ossia coloro che hanno intenzione di entrare o rientrare nel mercato del lavoro dopo aver realizzato i propri piani di istruzione e formazione; 3. Gli Indisponibili (i *care givers*, anche neogenitori, e i giovani con problemi di salute); 4. I Disimpegnati (i veri e propri scoraggiati). Questa clusterizzazione dell'universo NEETs è fondamentale proprio alla luce della eterogeneità e dei percorsi di vita differenti dei giovani a cui devono necessariamente rispondere misure politiche stabili, coerenti, personalizzate e sistemiche.

La paura del contagio che durante il periodo della pandemia, come abbiamo già visto, ha portato a una drastica riduzione, se non interruzione, dei rapporti sociali, ha creato un forte senso di incertezza e di ansia che ha avuto conseguenze sulla salute mentale degli individui, anche dei più giovani. Oltre a ciò, è importante sottolineare l'isolamento ha avuto come conseguenza per i giovani, nel periodo in cui ne hanno maggiormente bisogno, la contrazione dello sviluppo di reti sociali per rafforzare il loro capitale sociale. Eurofound (2021) ha rilevato che i giovani dell'UE, rispetto alla popolazione più anziana, ha maggiormente risentito delle conseguenze delle restrizioni messe in atto per rallentare la diffusione del virus anche per la maggiore probabilità di perdere il lavoro a causa della natura temporanea delle loro posizioni o perché con contratti part time o perché i settori più colpiti dalla pandemia sono quelli dove i giovani sono maggiormente presenti. In conseguenza di ciò, i giovani rischiano di ritrovarsi in una situazione economicamente precaria perché non dispongono di risparmi per compensare la diminuzione o la discontinuità del reddito.

Effettivamente, nel 2021 il tasso di NEETS in Europa e in Italia ha subito un incremento. Il 13,1% dei giovani europei tra i 15 e i 29 anni non studia e non lavora, ma i giovani italiani arrivano al triste primato negativo del 23,1% (21,2% sono uomini e il 25,0% sono donne), il più alto fra i paesi Europei (Eurostat, 2022f), che sale al 29,4% se si considera solamente la popolazione di giovani fra i 25 e i 29 anni. A questo proposito, il Parlamento Europeo il 17 febbraio 2022 ha approvato la risoluzione sul rafforzamento del ruolo dei giovani europei: occupazione e ripresa sociale dopo la pandemia (Risoluzione 2021/2952(RSP)), che, tenendo conto proprio

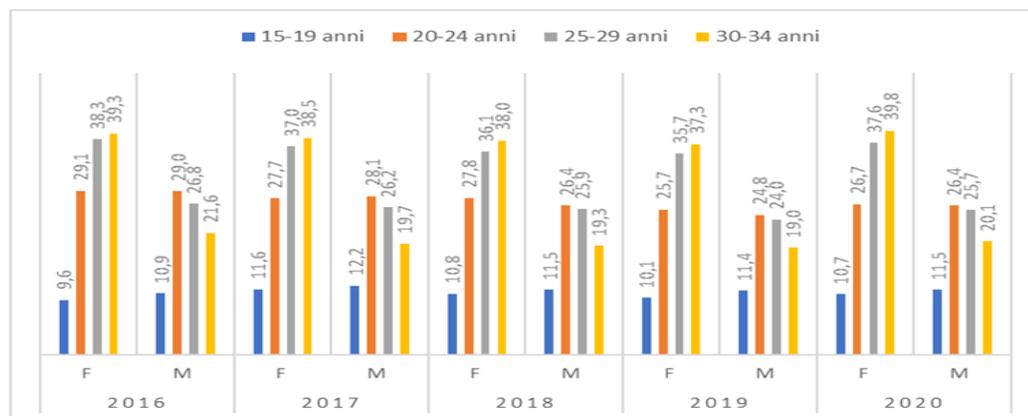
dell'aumento del numero dei NEETs, si chiede agli stati membri di rendere la Garanzia per i giovani rafforzata vincolante e inclusiva, prevedendo misure che mirino attivamente a raggiungere i NEETs di lungo periodo e i giovani provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati (ad esempio i giovani con disabilità, i giovani LGBTQ+ e i giovani rom), ricordando che la Garanzia per i giovani rafforzata, differentemente da Garanzia giovani che non ha raggiunto gli obiettivi prefissati, dovrebbe garantire reali opportunità di lavoro anziché tirocini di scarsa qualità o continui percorsi di formazione. Nella Risoluzione, inoltre, si richiede alla Commissione europea che la salute mentale diventi una priorità strategica.

In Italia la Garanzia giovani rafforzata è uno degli strumenti messi in campo dal Governo nel decreto congiunto del Dipartimento delle Politiche giovanili e del Ministero del Lavoro del 19 gennaio 2022 - Piano nazionale di emersione e orientamento dei giovani inattivi "Neet Working" -, che aveva come obiettivo la riduzione della popolazione dei NEETs (tra i 15 e i 34 anni). Tra le misure del Piano una riguarderà l'istituzione dei Servizi Giovani nei Centri per l'Impiego.

3.4 Il genere come fattore di rischio per diventare NEET

Essere giovani ed essere donne si configura ancora come un doppio svantaggio per accedere al mercato del lavoro. La bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro in Italia si riverbera, conseguentemente, anche sul fenomeno NEETs. Infatti, nonostante fino al termine degli studi superiori la composizione di genere sia, tutto sommato, equilibrata, la forbice inizia, però, ad ampliarsi successivamente, proprio in vista del momento dell'accesso nel mercato del lavoro. Infatti, al crescere dell'età l'incidenza delle donne che non studiano e non lavorano rispetto alla popolazione della stessa classe di età, aumenta e nel 2020, ad esempio, tra le 30-34enni le donne NEETs costituiscono il 39,8% contro il 20,1% degli uomini (Fig. 1).

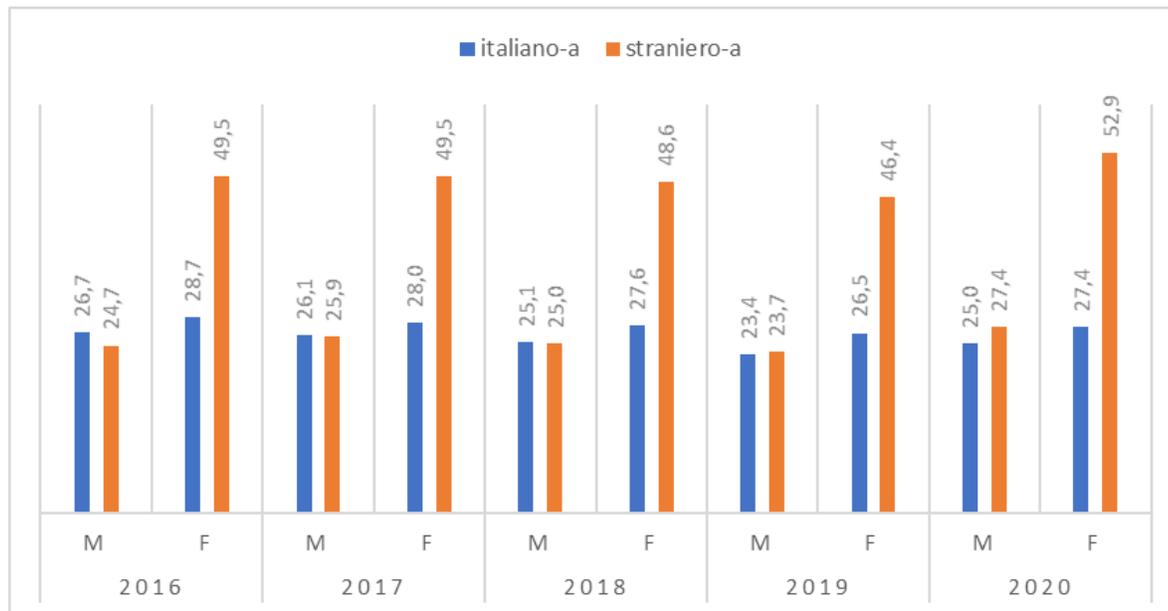
Figura 1. Incidenza dei NEETs sulla popolazione giovanile per classi di età e anni 2016-2020



Fonte: elaborazione INAPP su dati ISTAT

Il divario di genere, inoltre, si fa ancora più consistente alla luce di quelli territoriali e di cittadinanza, come per le donne residenti nelle regioni meridionali e per le donne di origine straniera. Queste ultime, in particolare, fanno registrare tassi di incidenza davvero elevati al confronto con le donne con cittadinanza italiana che già sono più elevati di quelli degli uomini, mentre è possibile registrare un equilibrio tra i tassi degli uomini con cittadinanza italiana e straniera. Più di una donna su due tra i 18 e i 29 anni con background migratorio, nel 2020, non studiava e non lavorava (Fig. 2).

Figura 2. Incidenza dei NEETs 18-29 anni sulla popolazione giovanile per cittadinanza e anni 2016-2020

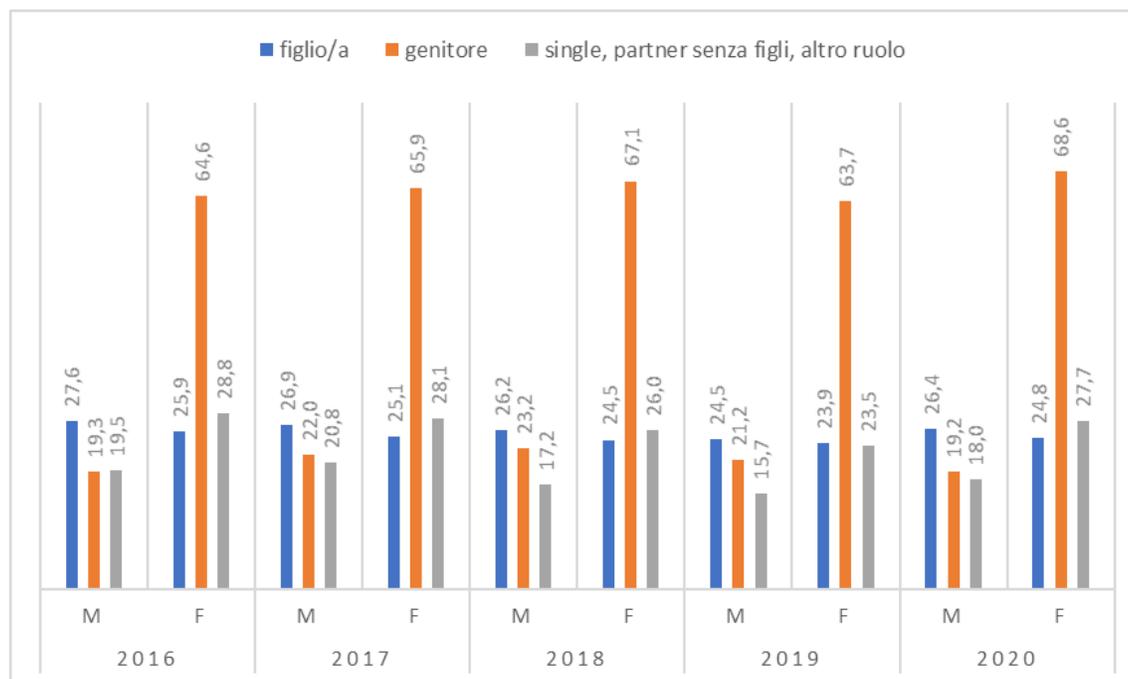


Fonte: elaborazione INAPP su dati ISTAT

Il difficoltoso accesso al lavoro delle donne, la presenza in misura maggiore rispetto agli uomini dei carichi di cura, la carenza cronica e/o l'inaccessibilità di servizi adeguati per la prima infanzia si configurano, dunque, come autentiche trappole che confinano le giovani donne nella condizione di inattive per un periodo più a lungo rispetto agli uomini (Quarta, 2015; De Benedictis, 2017), nonostante da anni abbiano un livello di istruzione più elevato degli uomini. Appare evidente nel grafico che segue (Fig. 3) quanto le donne, nel ruolo di madri, abbiano il triplo delle possibilità di scivolare nello scoraggiamento; nel 2020 il 68,6% delle madri fra i 18 e i 29 anni non studiavano né lavoravano contro il 19,2% dei padri. Nel ruolo di figli e figlie, invece, i tassi tra i generi sono più equilibrati. Tuttavia, anche quando le donne riescono a sfuggire alla inattività, allo scoraggiamento e agli

stereotipi di genere per entrare nel mercato del lavoro questo le accoglie spesso con contratti precari, part time involontario e reddito inferiore a quello degli uomini. Inoltre, la permanenza nell'inattività e nella condizione di NEETs ha un effetto corrosivo perché si assottiglia il capitale umano.

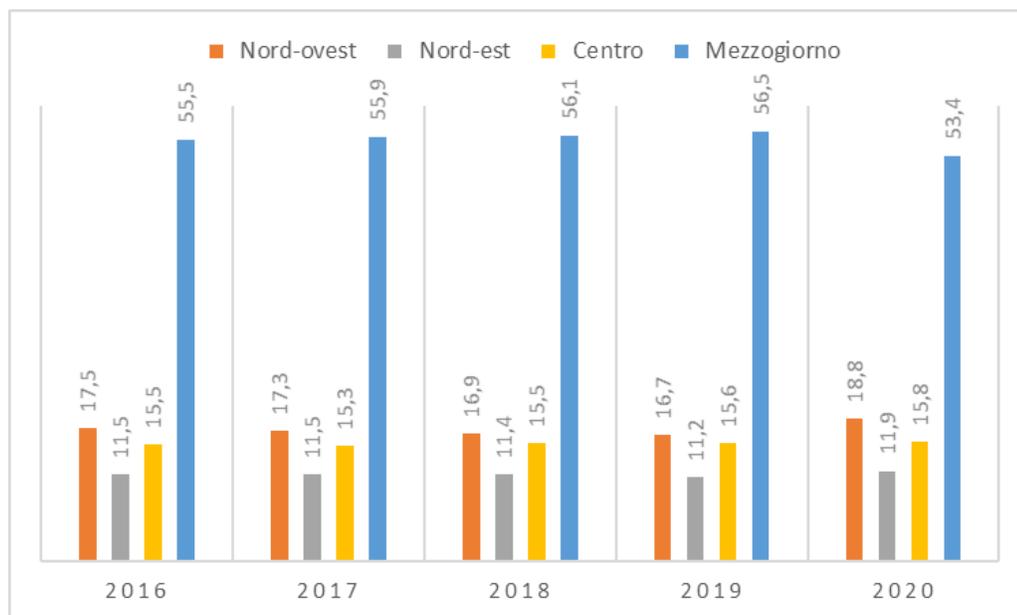
Figura 3. Incidenza dei NEETs 18-29 anni sulla popolazione giovanile per ruolo e anni 2016-2020



Fonte: elaborazione INAPP su dati ISTAT

Infine, è opportuno sottolineare la distribuzione territoriale decisamente squilibrata dei NEETs che vivono nel Sud che tinge un quadro davvero preoccupante per cui nelle regioni del Mezzogiorno i NEETs tra i 18 e i 34 anni in Italia sono più di un giovane su due, mentre riguarda solo un giovane su dieci fra quelli residenti nelle regioni del Nord-est (Fig.4). Il divario si può leggere alla luce dei fenomeni strutturali che si rilevano da tempo nelle regioni del sud come i tassi più elevati di abbandono scolastico, di disoccupazione giovanile e la mancata partecipazione al mercato del lavoro delle donne.

Figura 4. Incidenza dei NEETs 18-34 anni sulla popolazione giovanile per area geografica e anni 2016-2020



Fonte: elaborazione INAPP su dati ISTAT

3.5 Considerazioni conclusive

La individuazione e diffusione dell'acronimo NEETs ha avuto l'indiscutibile vantaggio di mettere a fuoco in maniera sintetica alcune variabili della condizione giovanile come la zona grigia della inattività e gli ostacoli alle varie fasi di passaggio delle transizioni. Tuttavia, l'acronimo porta con sé anche il rischio di rappresentare l'eterogeneità e la complessità dei percorsi di vita dei giovani cui si riferisce, equivocandoli o minimizzandoli nel tentativo di descrivere i giovani in maniera omogenea sotto la nuova espressione tassonomica di NEETs. Inoltre, l'insidia celata dietro questo acronimo è anche quella dello stereotipo dei giovani "sdraiati", indolenti, vulnerabili.

Le classi di età che caratterizzano periodi della vita molto differenti (15-34 anni), dai giovani adolescenti (15-19 anni) agli adulti (30-34 anni) sono indicative della composizione differenziata degli individui oggetto di analisi. L'approccio intersezionale del fenomeno è, inoltre, fondamentale sia per far emergere le disegualianze sociali ed economiche, sia per evitare il rischio di omogenizzazione e stereotipizzazione delle diverse identità dei giovani: il genere, l'orientamento sessuale, la disabilità, la genitorialità, ecc. Conseguentemente le politiche pubbliche dovrebbero essere orientate in misura prevalente alla risoluzione dei diversi divari che generano le

tante e differenti disuguaglianze in Italia per ridurre in questo modo il rischio di povertà ed esclusione sociale, costruendo percorsi integrati multimisura di media e lunga durata sostenibili nel tempo (Action Aid *et al.*, 2022)

Il genere, infine, è particolarmente rilevante, soprattutto in Italia e soprattutto nel meridione, in cui la disparità dei carichi di cura e la segregazione del mercato del lavoro per genere e nazionalità fanno notevolmente incrementare il tasso di incidenza dei NEEts, per cui essere donne e essere straniere crea invariabilmente una doppia fragilità.

Riferimenti bibliografici

Aassve A., Iacovou M. & Mencarini, L. (2006), *Youth poverty and transition to adulthood in Europe*, in “Demographic Research”, n. 15(2), pp. 21–50

Acciari P., Polo A., Violante G. L. (2022), “*And Yet It Moves*”: *Intergenerational Mobility in Italy*, in “American Economic Journal: Applied Economics”, n. 14 (3), pp. 118-63

Action Aid e CGIL Nazionale (2022), *NEET tra disuguaglianze e divari. Alla ricerca di nuove politiche pubbliche per i giovani*, Futura Ed., Roma

AGIA (2021), *Ciclo di audizioni sul tema della dispersione scolastica*, reperibile al link https://www.istat.it/it/files//2021/07/AllegatoAudizione-sulla-dispersione-scolastica_18-giugno-2021.pdf

AGIA (2022), *La dispersione scolastica in Italia: un'analisi multifattoriale*. Documento di studio e di proposta, reperibile al link <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2022-06/dispersione-scolastica2022.pdf>

Anpal Servizi (2018), *I NEET in Italia, la distanza dal mercato del lavoro ed il rapporto con i Servizi Pubblici per l'Impiego*, Nota Statistica n. 1/18, reperibile al link Microsoft Word - NS 1 - I Neet in Italia_Def.docx (anpalservizi.it)

Barbieri T., Bloise F., Raitano M. (2018), *Intergenerational Earnings Inequality in Italy: New Evidence and Main Mechanisms*, Working Papers 2/2018, Interuniversity Research Center "Ezio Tarantelli"

Bergamante F., Canal T., (2018), *Giovani nel mercato del lavoro: transizioni, ricerca e qualità*, in “Economia e Società Regionale”, n. 2, pp. 41-58

Billari F. (2004), *Becoming an adult in Europe: A macro (/micro) demographic perspective*, in “Demographic Research”, n. 3, pp. 15–44

Boeri T., Garibaldi P., Moen E. (2016), *A clash of generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth*, in “WorkINPS Papers”, n.1, Roma, Inps

- Boitani A. (2022), *Il lato oscuro della meritocrazia*, in "Lavoce.info" del 01/06/2022
- Brunetti I., Ferri V. (2018), *Essere NEET in Italia: i principali fattori di rischio*, in "Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica", n. 2, pp. 137-148
- Bynner J., Parsons S. (2002), *Social exclusion and the transition from school to work: The case of young people not in education, employment or training (NEET)*, in "Journal of Vocational Behaviour", Vol. 60, No.2, pp. 289–309
- Cannari L., D'Alessio G. (2018), *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper n. 476, Banca d'Italia
- De Benedictis I. (2017), *Gender Gap nel mondo dei NEET Come sono cambiate le cose con Garanzia Giovani?* In (a cura di Alfieri S., Sironi E.), *Una Generazione in Panchina. Da NEET a risorsa per il paese*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 143-149
- Donati P. (2002), *L'equità sociale fra le generazioni: l'approccio relazionale*, in Sgritta G.B. (a cura di), *Il gioco delle generazioni*, FrancoAngeli, Milano, pp. 25-50
- EU.R.ES e Consiglio Nazionale Giovani (2021), *Condizioni e prospettive occupazionali, retributive e contributive dei giovani. Sintesi dei principali risultati*, reperibile al link https://consigionazionale-giovani.it/wp-content/uploads/2021/05/EURES_SINTESI_DEF.pdf
- Eurofond (2012), *NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Eurofound (2016), *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2021), *Impact of NEETs young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Eurofound (2021), *Impact of COVID-19 on young people in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Eurostat (2022a), *Population age structure by major age groups, 2011, 2020 and 2021 (% of the total population)*, reperibile al link url.y.it/3qcb2 consultato il 15/06/2022
- Eurostat (2022b), *Life expectancy at birth, 1980-2020*, reperibile al link url.y.it/3qcb5 consultato il 15/06/2022
- Eurostat (2022c), *Tertiary educational attainment by sex*, reperibile al link url.y.it/3qdyb consultato il 15/10/2022
- Eurostat (2022d), *Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and labour status (NEET rates)*, reperibile al link url.y.it/3qdzf consultato il 15/10/2022
- Eurostat (2022e), *Leaving home: Young Europeans spread their wings*, reperibile al link <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220901-1> consultato il 05/09/2022

Eurostat (2022f), *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, reperibile al link [Statistics on young people neither in employment nor in education or training - Statistics Explained \(europa.eu\)](#)

Ferri V. (2018), *Overeducation and Gender Pay Gap tra i lavoratori italiani con istruzione terziaria*, in "Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica", Volume LXXII n. 4 Ottobre-Dicembre, pp. 65-76

Fondazione Migrantes (2022), *Rapporto Italiani nel Mondo 2022*, Roma

INAPP (2021), *Rapporto 2021 – Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Rubbettino Editore

INAPP-LUISS SEP (2021), *Il welfare italiano tra le spinte del cambiamento tecnologico e lo shock della pandemia*, reperibile al link urly.it/3qdb- consultato il 15/06/2022

INAPP (2022), *Rapporto INAPP 202. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma

INVALSI (2021), *I risultati in breve delle prove invalsi*, reperibile al link https://invalsiareaprove.cineca.it/docs/2022/rilevazioni_nazionali/rapporto/Sintesi_Prove_INVALSI_2022.pdf

ISFOL (2014), *PIAAC-OCSE : rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*, ISFOL, Roma

ISTAT (2021b), *Giovani.Stat, Dati e indicatori sulla popolazione di 15-34 anni in Italia*, reperibile al link <http://dati-giovani.istat.it/>

ISTAT (2021a), *Rapporto annuale 2022. La situazione del paese*, ISTAT, Roma

ISTAT (2022), *Rapporto annuale 2022. La situazione del paese*, ISTAT, Roma

ISTAT (2022b), *Dinamica Demografica anno 2021*, reperibile al link [Dinamica demografica - Anno 2021 \(istat.it\)](#)

Leone S. (2019), *La lenta transizione all'età adulta nel modello mediterraneo italiano. Traguardi di indipendenza, orientamenti valoriali, progettualità di vita e rappresentazione di sé*, in "Sociologia e Ricerca Sociale", n. 118, pp. 51-69

Mastropiero M. (2019), *Giovani e generazioni: il ruolo delle politiche pubbliche nel ritardo italiano*, in "Rivista delle Politiche Sociali", n. 1, pp. 233-249

Monti L. (2022), *Continua a non essere la casa il problema dei giovani*, in [LaVoce.info](#) del 3/08/22 reperibile al link <https://www.lavoce.info/archives/96526/continua-a-non-essere-la-casa-il-problema-dei-giovani/>

Moscoviz L., Evans, D. (2022), *Learning Loss and Student Dropouts during the COVID-19 Pandemic: A Review of the Evidence Two Years after Schools Shut Down*, "CGD Working Paper 609", Washington DC: Center for Global Development



Mugnano S., Costarelli I., Terenzi A. (2021), *La corsa alla casa nella città attrattiva: l'inserimento abitativo dei giovani a Milano*, in "Fuori Luogo – Rivista di Sociologia del Territorio, Turismo, Tecnologia", Volume 9–Issue 1, pp. 98 -110

OCSE (2021), *The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic*, Paris: OECD publishing

Quarta S. (2015), *I NEET in Italia. Uno studio di genere e una proposta di ricerca qualitativa*, «Resed», 3, pp. 166-193

Rahaman F., Tomlinson D. (2018), *Cross countries. International comparisons of intergenerational trends*, International Commission Report, Resolution Foundation

Robson K. (2008), *Becoming NEET in Europe: A Comparison of Predictors and Later-life Outcomes*, Global Network on Inequality, Mini-Conference, New York City

Rosina A., Micheli GA., & Mazzucco S. (2007), *An analysis of young people's risk of difficulties on leaving the parental home*, in "Italian Journal of Social Policy", n. 4(3), pp. 95-111

Save the Children (2020), *Riscriviamo il futuro. L'impatto del coronavirus sulla povertà educativa*, reperibile al link <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/impatto-delcoronavirus-sulla-poverta-educativa>

Sgritta G.B. (2014), *De-generazione: il patto violato*, in *Sociologia del lavoro*, n. 136, pp. 279-294

Sgritta G.B. (2002), *La transizione all'età adulta: tra responsabilità istituzionali e scambi familiari*, in *Il gioco delle generazioni. Famiglie e scambi sociali nelle reti primarie*, Franco Angeli, Milano, pp. 51-88

Capitolo 4. Lavoro domestico e implicazioni di genere: caratteristiche e criticità del settore

Introduzione

Il lavoro domestico riveste un ruolo centrale nel delicato equilibrio del mercato del lavoro nel nostro Paese. Le caratteristiche di questo importante settore sono rappresentative di alcune criticità specifiche alle quali l'Agenda 2030 riserva particolare attenzione: l'aumento dell'occupazione femminile, l'inclusione dei migranti, il sostegno all'invecchiamento della popolazione, il contrasto al lavoro irregolare, il sostegno alla natalità, la libera circolazione dei cittadini nell'Unione Europea. Il settore rappresenta il pilastro dell'assistenza del Paese, occupando la quota più alta di addetti ai lavori di cura, e può essere considerato di cruciale importanza nella crescita dell'occupazione femminile (sia per la delega alla cura da parte di donne occupate, sia per la percentuale significativa di donne occupate nel settore) e nell'occupazione di stranieri e migranti, impiegandone la quota maggiore tra tutti i settori del mercato del lavoro e svolgendo un ruolo fondamentale nell'integrazione degli stranieri sul territorio nazionale. Il lavoro domestico rappresenta inoltre la quota maggiore di lavoratori subordinati con oltre 2 milioni di lavoratori tra regolari e lavoratori in nero stimati (Domina, 2022).

Nonostante questa centralità nelle dinamiche del mercato del lavoro italiano e rispetto agli interventi richiesti al nostro Paese dalla Commissione Europea, il settore del lavoro domestico viene ancora concepito come "ausiliario" del mercato del lavoro e necessita di maggiore equità di trattamento rispetto ai datori di lavoro e ai lavoratori degli altri comparti.

Grazie al Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) il settore è sicuramente più tutelato di un tempo; dal 1974, anno della firma del primo CCNL di categoria, esso è stato rinnovato periodicamente¹⁸ apportando di volta in volta alcune novità richieste dalle parti sociali e integrando alcuni aspetti dei mutamenti in corso nel mercato del lavoro domestico.

Nel 1982 la legge n. 297 istituisce il diritto a un trattamento di fine rapporto (TFR) per il lavoratore domestico subordinato, e modifiche contrattuali di rilievo sono state effettuate nel 1992, con l'estensione dell'applicazione del contratto a tutti i lavoratori domestici (piuttosto che ai soli collaboratori familiari non saltuari), e nel 2007 con la ridefinizione dei livelli d'inquadramento e delle mansioni (Domina, 2019).

Nel 2011 la Conferenza internazionale del lavoro ha adottato la Convenzione n. 189 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)¹⁹, che chiede agli Stati di adeguare le proprie normative nazionali in modo da assicurare ai lavoratori domestici delle condizioni non meno favorevoli rispetto a quelle garantite al complesso dei lavoratori. In molti stati membri dell'OIL (circa 90 Paesi) sono state così adottate in questi anni riforme per il miglioramento delle condizioni di lavoro del settore, riguardanti soprattutto gli orari di lavoro, le retribuzioni e

¹⁸ 22 maggio 1974; 14 dicembre 1978; 8 gennaio 1985; 1° aprile 1988; 15 luglio 1992; 16 luglio 1996; 8 marzo 2001; 16 febbraio 2007; 1° luglio 2013; 8 settembre 2020.

¹⁹ Convenzione OIL (n. 189) sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici, 2011.

la protezione della maternità. In Italia la Convenzione è stata ratificata tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013, e sono stati fatti dei passi avanti per far progredire il settore del lavoro domestico soprattutto attraverso la contrattazione collettiva e i servizi sviluppati dagli enti bilaterali in materia di erogazione di prestazioni sanitarie e assicurative integrative, e di formazione e qualificazione professionale e di informazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

La proliferazione di CCNL del settore registratasi recentemente (nel 2021 sono 28 i contratti collettivi di lavoro depositati da archivio CNEL) aumenta, tuttavia, il rischio di *dumping* contrattuale²⁰ per questa categoria di lavoratori²¹, e la difficoltà di emergere dal sommerso di questa tipologia di lavoro, lascia ancora oggi una grossa parte di lavoratori domestici privi di qualsiasi tutela.

Molte sono pertanto le sfide per un settore decisamente in crescita ma tra i meno tutelati del mercato del lavoro italiano.

4.1 Le dimensioni del lavoro domestico italiano

In Italia con il welfare di tipo mediterraneo, parallelamente a lunghe politiche di “spending review”, la famiglia si è fatta carico dell'ampia fetta di lavoro legato all'assistenza e alla cura. Sempre più famiglie italiane negli ultimi anni, per sopperire alle esigenze domestiche e di conciliazione e alle esigenze di cura dei familiari anziani o non autosufficienti, sono diventate così per necessità “datori di lavoro domestico”.

Sono oltre 2 milioni le famiglie italiane che quotidianamente si affidano alle cure di personale domestico. Dalle stime effettuate tra lavoratori regolarizzati e lavoratori in nero questa forza lavoro supera i 2 milioni di addetti, principalmente donne di cittadinanza straniera comunitaria e non (Domina, 2021).

Mentre fino agli anni '60 il lavoro domestico era richiesto principalmente dalle famiglie italiane più benestanti, negli ultimi decenni la domanda di lavoro domestico ha subito un incremento costante in seguito a profondi mutamenti sociali e demografici, che hanno innescato nuove esigenze.

In particolare, il crescente coinvolgimento nel mercato del lavoro delle donne, storicamente depositarie della cura familiare e del lavoro domestico, ha portato alla delega, a personale assunto allo scopo, dei servizi domestici e della cura dei minori e degli anziani. L'invecchiamento della popolazione italiana, che per l'anno 2021 ha

²⁰ La parola *dumping* deriva dall'inglese “dump” che significa letteralmente “scaricare”. Si tratta di una pratica per cui le grandi imprese introducono nel mercato estero dei prodotti a un prezzo molto inferiore rispetto a quello di mercato di origine al fine di conquistare un nuovo mercato. Il *dumping* contrattuale è l'offerta al ribasso nel contratto relativo ad una data categoria di lavoratori rispetto ad altri contratti nazionali collettivi esistenti ciò a detrimento delle tutele dei lavoratori e della categoria stessa.

²¹ CNEL, XXIII Rapporto sul Mercato del lavoro e la Contrattazione Collettiva, Roma dicembre 2021; Il *Dumping* contrattuale nel terziario-indagine comparativa sui Contratti Nazionali nei settori commercio, turismo e servizi- Salvo Leonardi FDV.

registrato un indice di vecchiaia²² pari a 182,6, in seguito all'allungamento delle prospettive di vita e del calo delle nascite, ha inoltre portato alla crescente necessità di assistenza e di cura di anziani, che spesso le famiglie preferiscono effettuare con servizi di prossimità piuttosto che in istituzioni pubbliche o private²³.

Il 2° Focus Censis-Assindatcolf del 2022 mostra come la domanda di servizi domestici da parte delle famiglie sia volta a soddisfare esigenze cui non si riesce ad ottemperare da soli, come per esempio rispetto alle attività di cura della casa o di cura dei propri cari o della propria persona: “il 43,3% di chi si rivolge a una colf lo fa perché la condizione personale non consente di adempiere ai tanti impegni che procura la tenuta della casa (per esempio a causa dell'età o dello stato di salute); il 74,3% di chi si rivolge a una badante, con un'età superiore ai 75 anni, vive da solo e non è in grado di svolgere le faccende domestiche o anche di curarsi da solo. La conciliazione degli impegni del lavoro con quelli della famiglia è, invece, in testa alle motivazioni di chi si rivolge a una baby-sitter (55,8%) e rappresenta in maniera rilevante buona parte della domanda di collaboratori domestici (21,4%)”.

4.1.1 Il lavoro domestico sommerso

I rapporti di lavoro del settore domestico sono caratterizzati dall'irregolarità dovuta alla non formalizzazione del contratto di lavoro, nonostante il rischio di sanzioni e di assistenza non adeguata. Tale fenomeno è in parte favorito dalla difficoltà di mettere in atto attività ispettive per una attività che si svolge tra le mura domestiche.

In questi rapporti di lavoro irregolare, privi di una formalizzazione e di comunicazione preventiva all'INPS, non sono garantiti al lavoratore i diritti previsti dalla legge e dal contratto collettivo (ferie, riposi, equa retribuzione, salute e sicurezza), non sono versati i contributi previdenziali dovuti e spesso la retribuzione è inferiore a quanto previsto dai minimi contrattuali.

Il datore di lavoro che omette la comunicazione obbligatoria all'INPS²⁴, incorre in una sanzione amministrativa alla Direzione Provinciale del Lavoro che va da 100 a 500 euro per ogni lavoratore di cui non si è comunicata l'assunzione. L'omessa iscrizione del lavoratore domestico all'INPS comporta inoltre al datore di lavoro una sanzione che va da 1.500 euro a 12.000 euro per ciascun lavoratore in nero, maggiorata di 150 euro per ciascuna giornata di lavoro effettivo, cumulabile con le altre sanzioni amministrative e civili previste contro il lavoro nero. Se si occupano irregolarmente lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno o con titolo di soggiorno non valido è prevista anche l'applicazione della sanzione penale prevista dall'art. 12 co. 22 T.U. Immigrazione che prevede la reclusione da sei mesi a tre anni e la multa di 5000 euro per ogni lavoratore impiegato. Sanzioni pesanti sono anche previste dalla legislazione vigente per i lavoratori che si prestino al lavoro nero, e si incorre

²² Indice di vecchiaia: rappresenta il grado di invecchiamento di una popolazione. È il rapporto percentuale tra il numero degli ultrasessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni. Ad esempio, nel 2021 l'indice di vecchiaia per l'Italia dice che ci sono 182,6 anziani ogni 100 giovani (elaborazioni Tuttitalia su dati ISTAT).

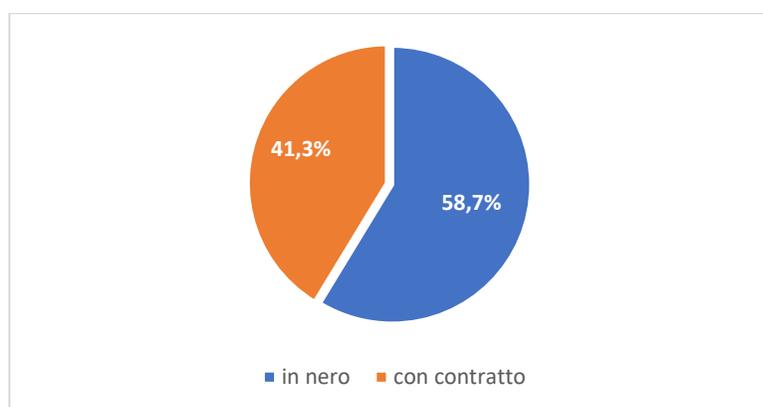
²³ Vedi 4° Report Censis-Assindatcolf 2022 - *Le famiglie, il lavoro domestico, i caregiver, le RSA*.

²⁴ https://www.cafcisl.it/schede-81-rischi_sanzioni_lavoro_domestico; <https://colfebadantionline.it/lavoro-irregolare/>.

in sanzioni di carattere penale con possibile applicazione della pena detentiva in caso di lavoratori che svolgono attività di lavoro in nero pur dichiarandosi disoccupati e percependo strumenti di sostegno al reddito.

I dati Istat più aggiornati al riguardo mostrano come la componente irregolare del lavoro domestico risulta essere maggioritaria rispetto a quella formalizzata con un contratto di lavoro, con un tasso di irregolarità nel settore domestico pari al 58,7%²⁵, ben più della metà del totale (Fig.1).

Figura 1. Lavoratori in nero e regolarizzati- anno 2019



Fonte Istat, 2019

Un interessante studio svolto nel maggio 2022 su un campione di 1588 consulenti del lavoro mostra come l'irregolarità caratterizzi quasi 7 rapporti di lavoro su 10 (68,3%). Nel 34% dei casi si tratta di rapporti totalmente irregolari, mentre nel 34,3% dei casi di lavoro parzialmente regolare (il cosiddetto lavoro grigio), in presenza cioè di un contratto di lavoro formalizzato, ma con la dichiarazione di un numero di giornate inferiore a quante prestate effettivamente dal collaboratore. Il livello di irregolarità maggiore è stato riscontrato verso i baby-sitter che sono in rapporto di lavoro totalmente irregolare nel 51,8% dei casi. A seguire i Colf senza contratto sono all'incirca il 38%, mentre tra i badanti, la quota di irregolarità totale è risultata più bassa (26,5%) ma spesso il contratto di lavoro prevede un numero di ore dichiarate inferiore al vero (38%). Le maggiori irregolarità sono state riscontrate nelle regioni del Sud Italia (più del 75% dei casi) (Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro e Assindatcolf, 2022).

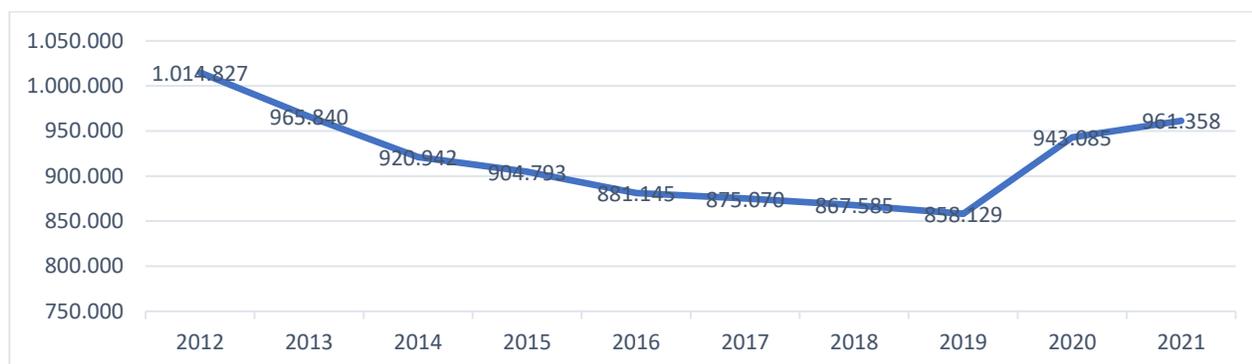
²⁵ Categoria ATECO "T" (Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze), Conti nazionali ISTAT. Ultimo dato disponibile al 2019 (Il costo nascosto del lavoro domestico, Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro e Assindatcolf, Giugno 2022).

4.1.2 I lavoratori domestici con contratto regolare

La banca dati sui lavoratori domestici, fornita da INPS all'interno dell'Osservatorio sui lavoratori domestici, mostra come la platea di lavoratori domestici contribuenti all'INPS, per cui sia stato effettuato almeno un versamento contributivo nell'anno, sia variata nell'ultimo decennio.

A partire dal 2012, anno più a ritroso cui ci è consentito risalire in base ai dati disponibili, il numero di lavoratori domestici ha toccato il picco massimo a seguito di una procedura di regolarizzazione²⁶, si è registrato un progressivo scemare del numero di lavoratori regolarizzati fino al 2019 nell'immediato pre-pandemia. Nel 2020 si registra invece un incremento pari al +9,9% rispetto al 2019 grazie alla spontanea regolarizzazione dei rapporti di lavoro durante il lockdown, avvenuta al fine di consentire ai lavoratori domestici di raggiungere il posto di lavoro, e grazie successivamente al Decreto Rilancio (D.L.n.34 del 19/05/2020), che ha regolamentato l'emersione di rapporti di lavoro irregolari. Nell'anno 2021 continua l'incremento iniziato nell'annualità precedente (+1,9%) con 961.358 lavoratori contribuenti pari a +18.273 lavoratori rispetto al 2020. (Fig.2)

Figura 2. Numero lavoratori domestici contribuenti per anno (2012-2021)

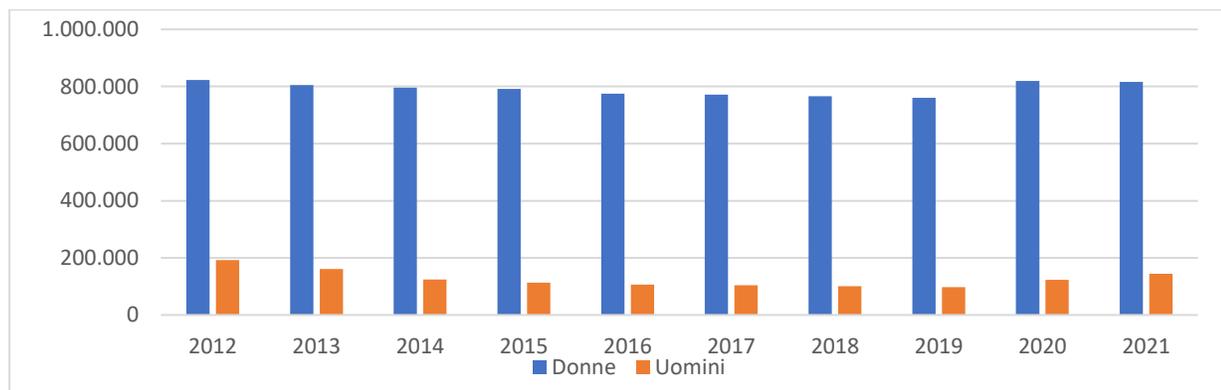


Elaborazione Inapp su dati INPS

I due sessi seguono uniformemente negli anni l'andamento, di decrescita prima e incremento poi, della categoria (Fig.3), ma il lavoro domestico presenta una composizione per genere con netta prevalenza della componente femminile. Il peso sul totale delle donne lavoratrici domestiche è stato in aumento negli anni presi in esame raggiungendo nel 2019 il valore massimo di 88,6%, e decrescendo leggermente nell'ultimo biennio, interessato dal boom di regolarizzazioni, attestandosi nel 2021 al 84,9% (INPS, 2022).

²⁶ Con il decreto legislativo n.109 del 16 Luglio 2012, in attuazione della direttiva 2009/52/CE, è stata data la possibilità di regolarizzare i rapporti di lavoro subordinato in corso tra un datore di lavoro italiano (o comunitario o extracomunitario con permesso di soggiorno) e un lavoratore straniero presente in Italia in modo continuativo dal 31 dicembre 2011.

Figura 3. Lavoratori domestici per sesso e anno (2012/2021)



Elaborazione Inapp su dati INPS

In modo pressoché sovrapponibile negli anni considerati, poco più del 60% dei lavoratori domestici sono donne di nazionalità non italiana, all'incirca il 20% sono donne italiane e in coda troviamo la componente maschile (prima straniera e poi italiana) (Tab.1).

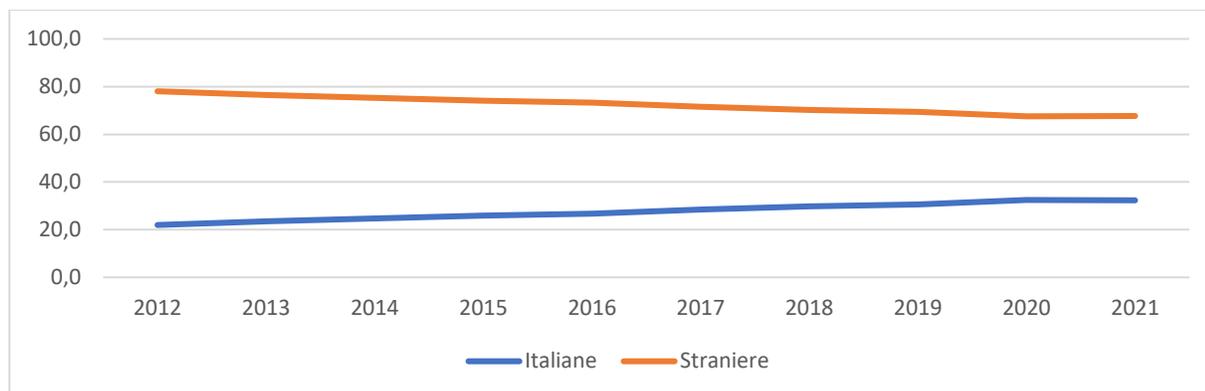
Tabella 1. Distribuzione lavoratori domestici per sesso e nazionalità (2012/2021)

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Donne	Uomini																		
Italiani	17,8	1,3	19,6	1,5	21,4	1,8	22,6	2,0	23,5	2,2	25,1	2,5	26,3	2,8	27,1	2,8	28,2	2,7	27,4	2,6
Stranieri	63,3	17,7	63,7	15,2	65,1	11,8	64,8	10,5	64,4	9,9	63,0	9,3	62,0	8,9	61,5	8,6	58,7	10,4	57,5	12,4
totale	81,1	18,9	83,3	16,7	86,5	13,5	87,5	12,5	87,9	12,1	88,1	11,9	88,3	11,7	88,6	11,4	86,9	13,1	84,9	15,1

Elaborazione Inapp su dati INPS

Tra le donne lavoratrici domestiche la percentuale di straniere è molto elevata, la percentuale di italiane tuttavia che nel 2012 superava di poco il 20% è stata nel decennio in costante crescita raggiungendo nel 2021 più del 32% del totale di lavoratrici domestiche (Fig.4). Di contro in questi anni la percentuale di straniere è andata calando, perdendo più di 10 punti percentuali nel decennio.

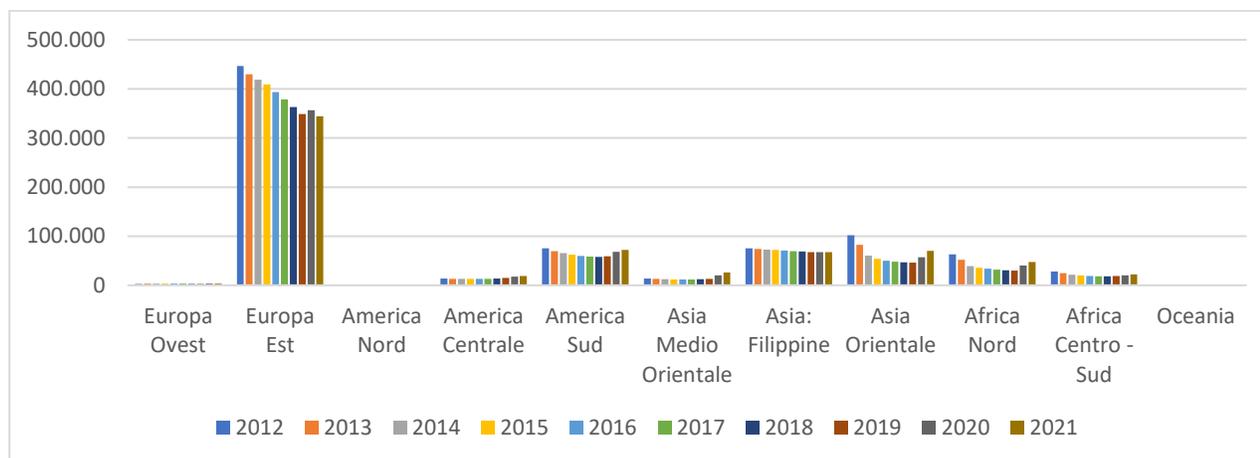
Figura 4. Donne lavoratrici domestiche per nazionalità, valori percentuali (2012/2021)



Elaborazione Inapp su dati INPS

La provenienza dei lavoratori domestici stranieri è prevalentemente dell'Europa dell'Est, seguita da Filippine, America Latina, Asia Orientale e Nord Africa (Fig.5). In particolare le donne sono principalmente originarie dall'Europa dell'Est mentre la componente maschile è originaria in maggior misura da Filippine, Asia Orientale e Africa del Nord.

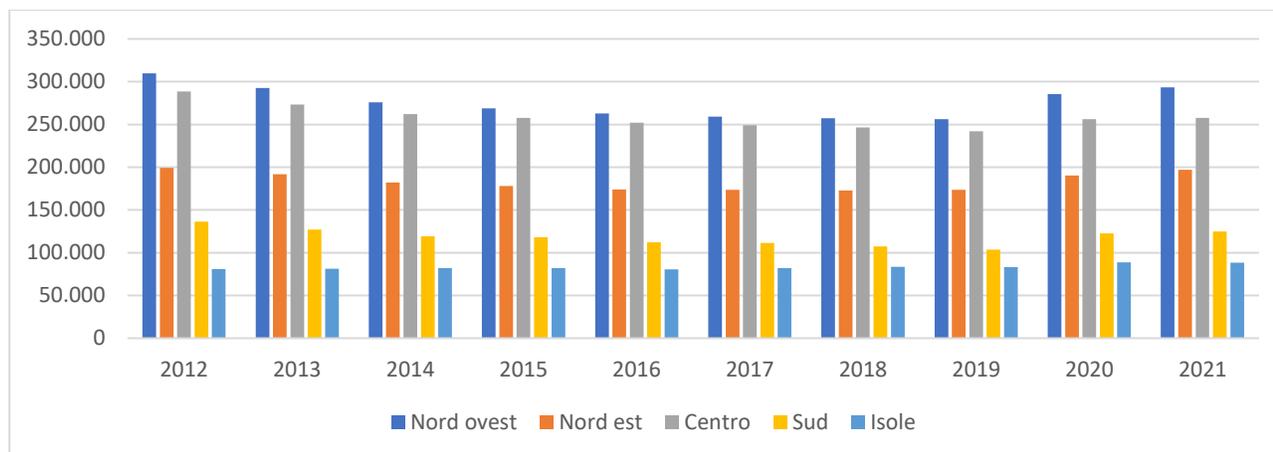
Figura 5. Paese di origine lavoratori domestici stranieri (2012/2021)



Elaborazione Inapp su dati INPS

Le regioni italiane in cui si fa maggiormente ricorso al lavoro domestico sono secondo la fonte dati INPS quelle del Nord Ovest e del Centro, che registrano in questo decennio sempre il maggior numero di lavoratori domestici regolarizzati, con in coda Nord Est e Sud Italia (Fig.6).

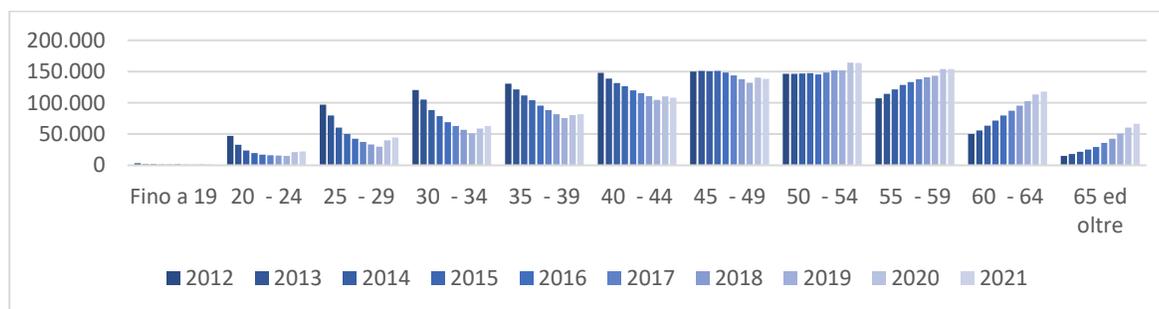
Figura 6. Lavoro domestico nelle Aree Geografiche italiane (2012/2021)



Elaborazione Inapp su dati INPS

Nel decennio considerato il lavoro domestico vede occupati principalmente uomini e donne dai 40 anni in su, con pochi giovani fino ai 24 anni che svolgono questo lavoro (raramente si è superata la soglia del 2%). Come si può vedere in Figura 7, il settore in questi anni ha subito un progressivo alzamento dell'età dei lavoratori coinvolti: mentre dal 2012 al 2015 la maggior parte dei lavoratori domestici aveva un'età tra i 40 e i 54 anni, dal 2016 al 2021 i più hanno un'età compresa tra i 45 e i 59 anni. Risulta inoltre in aumento progressivo la popolazione di lavoratori domestici dai 60 anni in su. Questo dato pone il problema dell'ampia fetta di lavoratori a breve in età pensionabile che il settore necessita di rimpiazzare per non creare un buco nell'offerta a fronte di una domanda crescente.

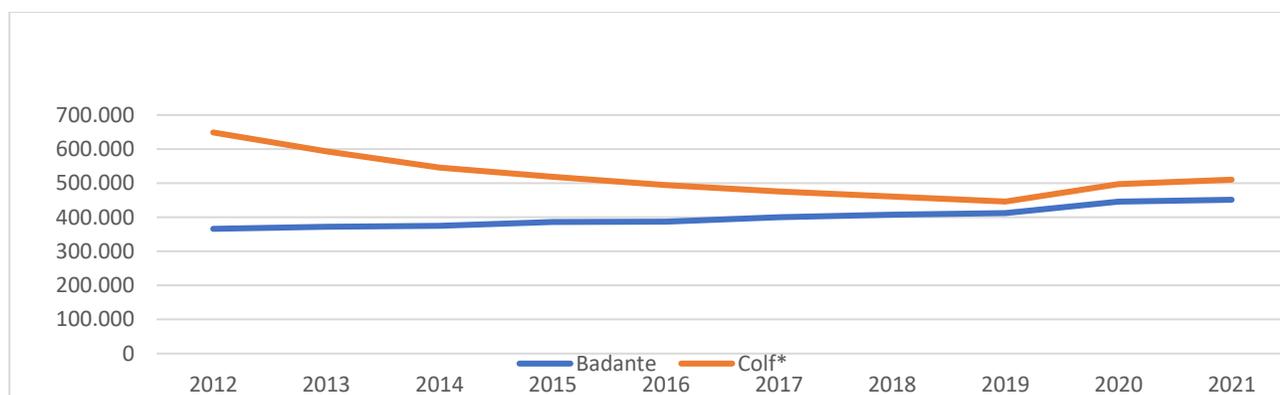
Figura 7. Lavoratori domestici per classi di età



Elaborazione Inapp su dati INPS

La Figura 8 mostra come il numero di badanti regolarizzati sia costantemente aumentato nel decennio, mentre il numero di colf regolarizzati sia sceso anno dopo anno risalendo solo nel biennio 2020/2021 in seguito alle regolarizzazioni post pandemia. Questo fenomeno può essere spiegato dall'elevata presenza di anziani nel nostro Paese, che ha alzato la domanda di personale addetto all'assistenza, mentre gli anni di crisi economica hanno contratto l'impiego, o quanto meno l'assunzione, di personale adibito alle sole pulizie.

Figura 8. Lavoratori domestici per tipologia di Rapporto (2012/2021)



Elaborazione Inapp su dati INPS * comprende i lavoratori per cui non è indicata la tipologia di rapporto ($\leq 0,1\%$ sul totale)

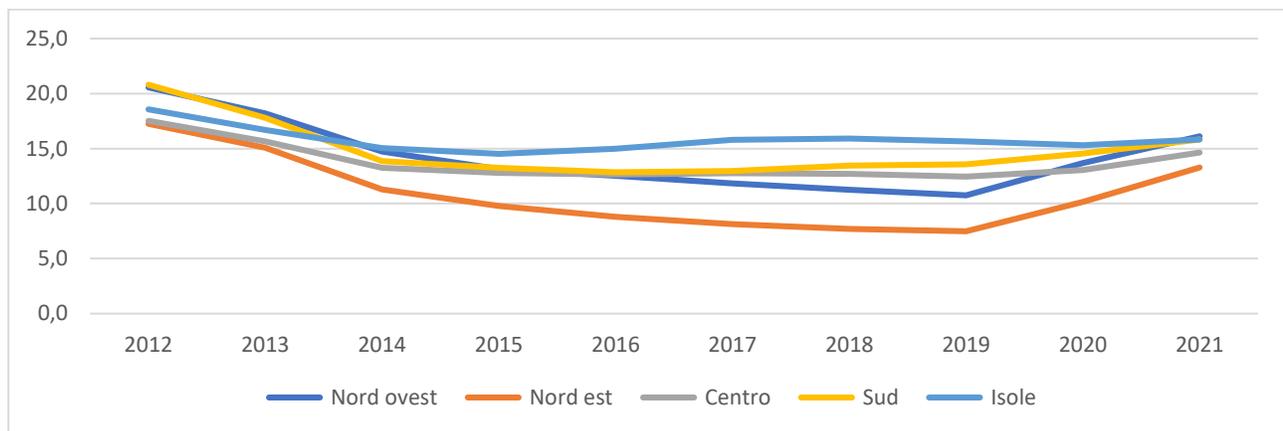
4.2 Evidenze di genere tra i lavoratori domestici regolari

I dati raccolti in banca dati dall'INPS e distribuiti in Open Data sul sito dell'ente all'interno dell'Osservatorio statistico sul lavoro domestico, disaggregabili per genere, permettono di estrapolare alcune differenze nei due sessi. Ecco di seguito le più interessanti.

Sebbene il lavoro domestico sia storicamente identificato con il genere femminile, nel 2021 sono quasi 145 mila i lavoratori domestici di genere maschile e rappresentano il 15,1% del totale. A partire dal picco registrato nel 2012 con quasi 192 mila uomini nel settore, frutto della sanatoria di quell'anno (decreto legislativo n.109 del 16 Luglio 2012), il numero di uomini lavoratori domestici è andato via via riducendosi fino al 2020, anno in cui è nuovamente aumentato. Esistono tuttavia differenze territoriali: la componente maschile nelle diverse aree geografiche presenta un peso maggiore nel Nord Ovest, nel Sud e nelle Isole (Fig. 9). Nel 2021 per fare degli esempi, nella provincia di Palermo e Messina quasi il 29% dei lavoratori domestici è uomo, nella provincia di

Reggio Calabria il 23%, 19% a Caserta e il 13% ad Alessandria. Vi sono tuttavia province in cui il lavoro domestico maschile è molto contenuto come ad esempio a Gorizia che conta nel 2021 195 uomini nel settore domestico.

Figura 9. Componente maschile lavoratori domestici per area geografica (2012/2021)



Elaborazione Inapp su dati INPS

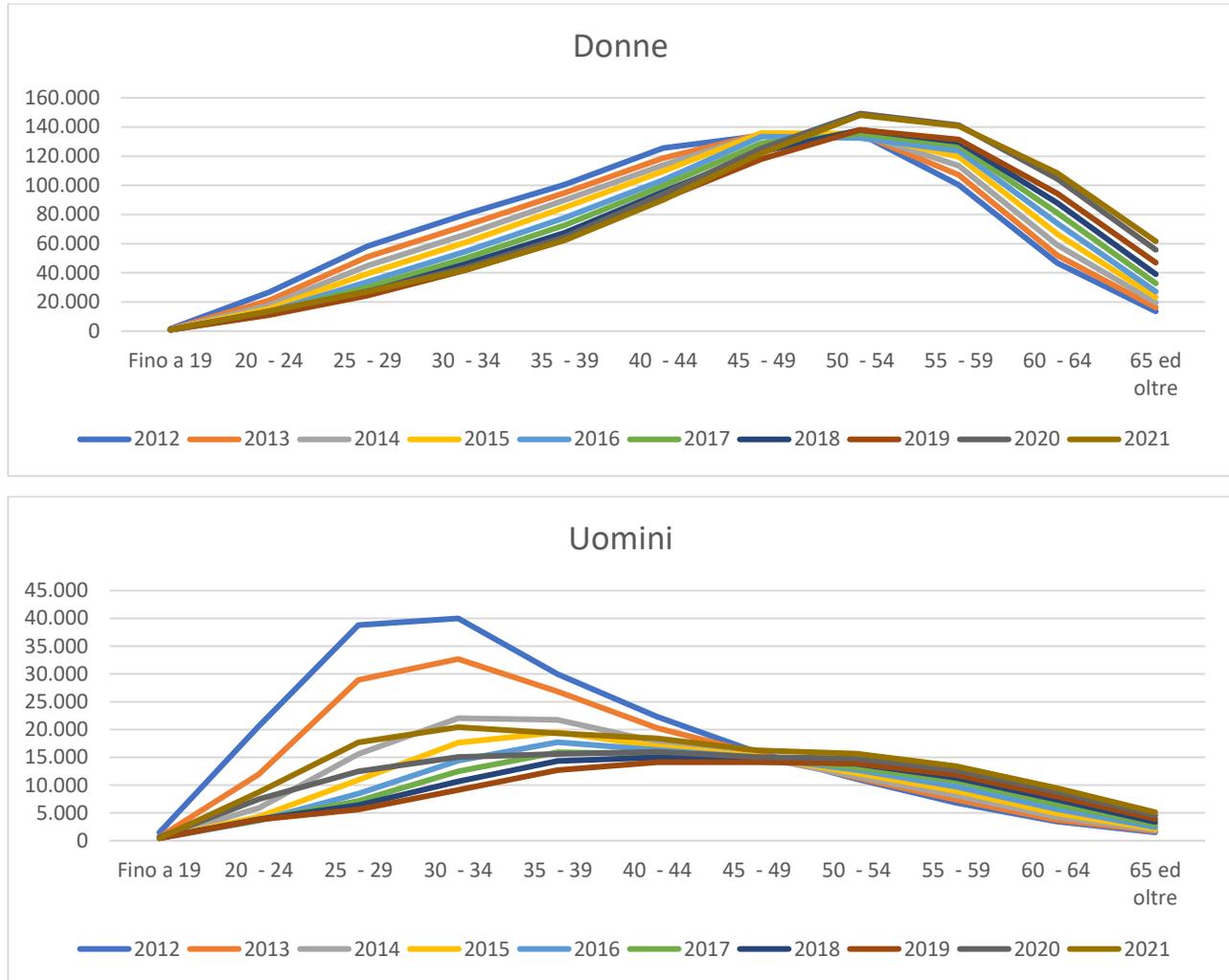
La crescita della componente maschile nel lavoro domestico non è un fenomeno solo italiano: a livello globale i lavoratori domestici di sesso maschile sono 18 milioni, pari a quasi un quarto di tutti i lavoratori domestici. In particolare, la componente maschile tocca i picchi massimi in Africa (31,6%) e nei Paesi Arabi (63,4%) (ILO 2021) ed una crescita simile a quella italiana nella componente maschile si sta registrando negli ultimi anni anche in Spagna²⁷.

La distribuzione dei lavoratori domestici regolarizzati per sesso mostra una differenza di genere nell'età dei lavoratori coinvolti. Mentre il numero maggiore di donne che svolgono questo lavoro ha un'età tra i 45 e i 59 anni con un aumento progressivo di lavoratrici contribuenti dal 2012 al 2021, gli uomini che svolgono questo lavoro sono tendenzialmente più giovani (24-39 anni) e il loro numero va scemando nell'arco del decennio, in modo particolare dal 2014 in poi con piccole fluttuazioni annuali e con un aumento in seguito alle regolarizzazioni seguite al Decreto Rilancio²⁸ del 2020 (Fig.10).

²⁷ <https://www.ingener.it/articoli/badante-uomo-dati-dalla-spagna>.

²⁸ D.L.n.34 del 19/05/2020.

Figura 10. Classi di età per sesso (2012/201)



Elaborazione Inapp su dati INPS

La percentuale di donne over 45 è nel decennio progressivamente aumentata passando da 52,3 nel 2012 a 71,1 nel 2021, laddove invece la percentuale di lavoratrici fino ai 44 anni è andata calando anno dopo anno passando da 47,7 nel 2012 a 28,9 nel 2021. Le minori tutele alla maternità di questo settore rispetto agli altri scoraggiano i progetti riproduttivi delle donne dipendenti della categoria (Fig.12). Esistono infatti per queste lavoratrici meno tutele riguardo alla maternità rispetto ad altri comparti. L'art. 37 della Costituzione indica che "La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e bambino una speciale adeguata protezione". Questa protezione non è possibile per le lavoratrici domestiche che

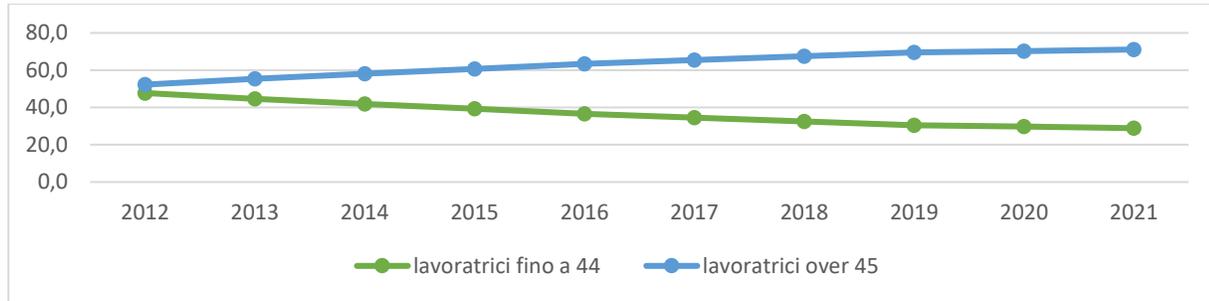
devono sottostare a diversi vincoli a livello normativo. Il lavoro domestico prevede solo la maternità obbligatoria (5 mesi), completamente a carico dell'INPS e pari all'80% della retribuzione giornaliera convenzionale settimanale per le lavoratrici domestiche, e non il congedo parentale. Inoltre, mentre le altre lavoratrici dipendenti possono usufruire della maternità senza particolari vincoli, le lavoratrici domestiche devono aver accumulato un numero minimo di contributi²⁹, ciò significa che la maternità non è immediatamente fruibile dal primo giorno di lavoro, ma solo dopo aver maturato una certa anzianità. Inoltre, nel caso delle lavoratrici domestiche esse sono non licenziabili solo fino al 3° mese dopo il parto e le dimissioni della lavoratrice domestica durante il periodo della gravidanza e fino al compimento di un anno di età del bambino, non devono essere convalidate dal servizio ispettivo della Direzione Provinciale del Lavoro³⁰. Le lavoratrici domestiche non hanno inoltre diritto ai permessi per allattamento e dopo la maternità obbligatoria devono rientrare al lavoro con lo stesso orario e la stessa paga precedente alla maternità. Allo stesso modo esse non hanno diritto al congedo per la malattia del figlio. Probabilmente l'assenza del diritto al congedo parentale ordinario, (negli anni della pandemia anche ai congedi straordinari, quali i congedi covid e all'accesso al bonus baby-sitter) rende più difficoltoso l'impiego nell'ambito del settore domestico per le donne in età fertile³¹ con necessità di cura, soprattutto nei casi in cui come per le badanti venga prevista la coabitazione e un orario lavorativo esteso. Il lavoro domestico sembra quindi richiamare maggiormente le donne over 45, con meno difficoltà di conciliazione vita-lavoro (Fig.11). Altra possibile lettura del dato è legata all'elevata componente straniera tra le donne del settore (mediamente 7 donne su 10). Queste donne spesso arrivano in Italia in età matura, lasciando i propri figli da crescere alle madri nel proprio Paese di origine e seguendo una migrazione economica per mandare a casa i soldi necessari al sostentamento della famiglia di origine e lo studio dei propri figli.

²⁹ Le lavoratrici domestiche possono riscuotere l'indennità di maternità dall'INPS solo alle seguenti condizioni: - nei 24 mesi precedenti il periodo di assenza obbligatoria risultano versati a loro carico (o dovuti) 52 contributi settimanali, anche se relativi a settori diversi da quello del lavoro domestico; - in alternativa, nei 12 mesi precedenti il periodo di assenza obbligatoria risultano versati a loro carico (o dovuti) almeno 26 contributi settimanali, anche in settori diversi da quello del lavoro domestico.

³⁰ Come invece accade per le lavoratrici dipendenti, v. art. 55 del TU.

³¹ Qui considerate tutte le donne regolarizzate fino ad una età entro i 44 anni, cioè entro il periodo per cui è biologicamente presumibile la possibilità di una gravidanza anche se l'età media al parto in Italia è di 32,7 anni per le donne italiane e 29,3 per le straniere (Istat, natalità e fecondità della popolazione residente, anno 2020).

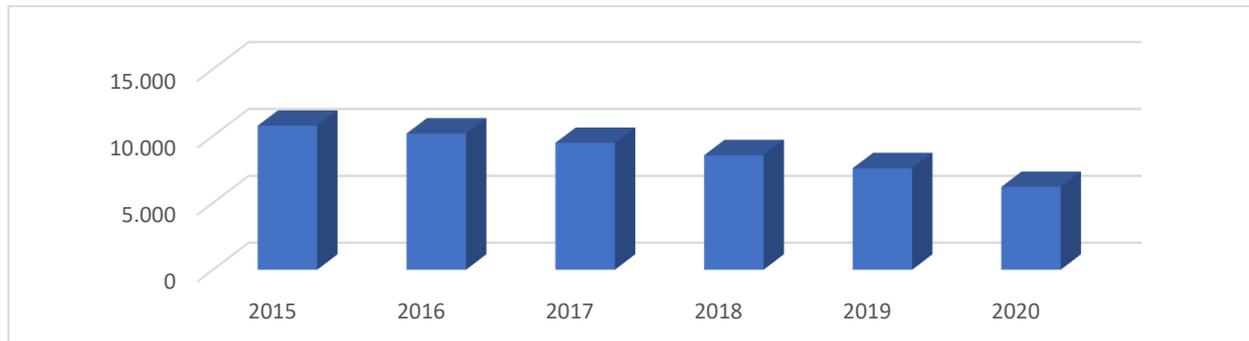
Figura 11. Donne lavoratrici domestiche rispetto all'età riproduttiva, valori percentuali (2012/2021)



Elaborazione Inapp su dati INPS

Il numero di lavoratrici domestiche in maternità obbligatoria, da dati INPS, risulta in calo progressivo dal 2015 al 2020 con più di 4500 madri in meno nel 2020 rispetto al 2015 (Fig.12). La bassa incidenza della maternità nel settore non dipende però solo dalle problematiche normative ma anche all'età più elevata di queste lavoratrici rispetto ad altri settori economici e alla elevata incidenza di lavoratrici in nero che non hanno accesso alla maternità (Domina, 2021).

Figura 12. Lavoratrici domestiche in maternità obbligatoria (2015/2020)



Fonte DOMINA e Fondazione Leone Moressa su dati INPS

Nell'ultimo decennio i dati INPS mostrano come le donne lavoratrici domestiche in regola siano in maggior misura Colf. Il numero di donne badanti regolarizzate è tuttavia cresciuto in modo progressivo in questi anni, mentre il numero di Colf è andato calando. Le percentuali riferibili alla componente maschile regolarizzata mostrano come il numero di lavoratori domestici in regola siano riferibili, in misura nettamente maggiore rispetto alle donne, al profilo Colf. Il numero di uomini badante è tuttavia cresciuto progressivamente dal 2012 al 2019 registrando un calo negli ultimi due anni (Tab.2).

Tabella 2. Percentuali tipologia di Rapporto per sesso (2012/2021)

DONNE										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Badanti	39,7	42,1	43,7	45,2	46,3	47,9	49,0	50,0	49,8	50,3
Colf*	60,3	57,9	56,3	54,8	53,7	52,1	51,0	50,0	50,2	49,7
UOMINI										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Badanti	20,6	20,9	21,7	24,5	26,5	29,1	31,1	33,0	30,5	28,2
Colf*	79,4	79,1	78,3	75,5	73,5	70,9	68,9	67,0	69,5	71,8

Elaborazione Inapp su dati INPS * comprende i lavoratori per cui non è indicata la tipologia di rapporto ($\leq 0,1\%$ sul totale)³²

Guardando alla distribuzione di lavoratori domestici per classi di età e tipologia di rapporto possiamo notare una differenza nei due sessi. Mentre l'età degli uomini badante nel 2012 si presentava con maggiore frequenza tra i 25 e i 39 anni, salendo poi a partire dal 2014 e arrivando a concentrarsi maggiormente tra i 44 e i 59 anni nell'ultimo quinquennio, l'età delle donne badante è sempre stata più matura (45-49 anni), allungandosi a più di 60 anni negli ultimi tre anni considerati. Le donne Colf sono più giovani delle badanti (con un'età compresa tra i 40 e i 59 anni) ma più mature degli uomini che in modo più o meno costante in questi anni hanno presentato in maggior frequenza un'età compresa tra i 25 e i 44 anni (Tab.3).

Tabella 3. Tipologia di rapporto per classe di età e sesso, valori percentuali (2012/2021)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Donne Colf altro*	Fino a 19	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	20 - 24	3,5	2,7	2,3	2,0	1,8	1,7	1,6	1,4	1,7	1,7
	25 - 29	8,0	7,1	6,3	5,5	4,8	4,3	3,8	3,4	3,6	3,6
	30 - 34	11,2	10,4	9,8	9,1	8,4	7,7	7,0	6,4	6,0	5,8
	35 - 39	13,6	13,3	12,9	12,4	11,8	11,2	10,6	10,0	9,4	8,9
	40 - 44	16,0	15,8	15,5	15,3	15,0	14,7	14,4	13,9	13,4	12,9
	45 - 49	16,3	16,9	17,2	17,5	17,7	17,6	17,3	17,0	16,7	16,4
	50 - 54	14,8	15,4	15,9	16,3	16,6	17,2	17,8	18,1	18,2	18,3
	55 - 59	10,4	11,3	12,0	12,8	13,6	14,2	14,8	15,5	15,8	16,1
	60 - 64	4,6	5,2	6,0	6,8	7,7	8,4	9,1	9,8	10,3	10,8
65 ed oltre	1,3	1,6	1,9	2,2	2,5	3,0	3,5	4,3	4,9	5,3	
Donne Badante	Fino a 19	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
	20 - 24	2,8	2,4	2,1	1,8	1,6	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6
	25 - 29	5,7	5,2	4,8	4,3	3,8	3,5	3,2	3,0	3,1	3,1
	30 - 34	7,6	7,0	6,5	6,1	5,6	5,2	5,0	4,7	4,6	4,5
	35 - 39	10,1	9,6	9,2	8,7	8,0	7,5	6,9	6,5	6,4	6,3
	40 - 44	14,1	13,3	12,8	12,1	11,5	11,0	10,5	9,9	9,6	9,2
	45 - 49	16,2	16,6	16,7	16,8	16,7	15,8	14,8	14,1	13,9	13,4
	50 - 54	18,9	18,7	18,4	18,0	17,6	18,0	18,3	18,2	18,2	18,0
	55 - 59	15,0	16,1	17,1	17,9	18,7	19,0	19,1	19,1	18,7	18,3
	60 - 64	7,3	8,2	9,2	10,3	11,7	12,8	13,9	15,0	15,2	15,7
65 ed oltre	2,1	2,6	3,2	3,9	4,7	5,6	6,7	8,0	8,8	9,8	

³² La fonte dati INPS ricomprende nella tipologia "badante" anche le persone impiegate come babysitter e nella tipologia "Colf" anche la minima percentuale di lavoratori per cui non è indicata la tipologia di rapporto.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Uomini Badante	Fino a 19	0,7	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,4
	20 - 24	11,0	7,6	5,0	4,6	4,1	4,5	4,6	4,8	5,5	5,2
	25 - 29	20,5	17,3	11,2	9,2	7,9	7,4	7,2	6,5	8,7	9,5
	30 - 34	20,3	18,9	15,6	13,2	11,4	10,6	9,6	9,1	10,6	11,4
	35 - 39	15,0	16,0	15,8	15,3	14,4	12,7	11,8	10,8	10,9	11,3
	40 - 44	11,1	12,3	13,9	14,2	14,4	13,6	13,0	12,2	11,7	11,8
	45 - 49	8,3	9,8	12,6	13,7	14,0	13,9	13,7	13,3	12,1	11,6
	50 - 54	6,3	8,1	10,8	12,1	13,2	13,6	14,0	14,6	13,3	12,4
	55 - 59	4,2	5,8	8,7	10,2	11,3	12,6	13,3	14,0	13,0	12,4
	60 - 64	2,0	2,9	4,6	5,6	6,9	7,9	9,1	10,2	9,7	9,6
65 ed oltre	0,5	0,9	1,2	1,5	1,9	2,5	3,1	3,9	3,9	4,2	
Uomini Colf altro*	Fino a 19	0,8	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,3
	20 - 24	10,7	7,4	4,7	3,5	3,2	3,2	3,5	3,5	6,3	6,3
	25 - 29	20,1	18,1	12,9	9,8	7,9	6,6	5,9	5,3	10,8	13,3
	30 - 34	21,0	20,7	18,3	16,3	14,2	12,6	10,9	9,5	13,0	15,2
	35 - 39	15,8	16,8	17,9	17,8	17,4	16,4	15,2	14,0	13,4	14,1
	40 - 44	11,8	12,6	14,4	15,3	15,6	15,7	15,6	15,5	13,5	13,0
	45 - 49	8,3	9,7	12,0	13,3	14,1	14,7	14,8	15,0	12,2	11,1
	50 - 54	5,6	6,7	8,8	10,3	11,5	12,3	13,5	14,1	11,4	10,2
	55 - 59	3,4	4,2	5,9	7,1	8,3	9,5	10,2	11,3	9,2	8,0
	60 - 64	1,8	2,2	3,1	4,0	4,8	5,7	6,5	7,3	6,1	5,4
65 ed oltre	0,8	1,1	1,6	2,0	2,5	2,9	3,4	4,1	3,6	3,3	

Elaborazione Inapp su dati INPS

* comprende i lavoratori per cui non è indicata la tipologia di rapporto

Posto che la fetta di lavoro sommerso nel settore domestico è, come abbiamo visto, maggioritaria rispetto a quella regolare e che su quella non siamo a conoscenza dei dati effettivi, guardando al lavoro regolare i dati INPS ci permettono di fotografare un fenomeno che non riscontriamo in nessun altro settore lavorativo in Italia. La retribuzione annua di uomini e donne lavoratori domestici sembrerebbe differire non a discapito della componente femminile come di consueto. La classe di retribuzione annua con maggiori frequenze è per le donne quella fino a 8000 euro annue nel 2012, laddove gli uomini percepiscono tendenzialmente tra i 3000 e i 6000 euro. A distanza di 10 anni vediamo la retribuzione femminile aumentata con la maggior parte delle donne in classe retributiva da 13000 euro annue ed oltre mentre la componente maschile si polarizza tra i 2000 e i 5000 euro annue e una buona percentuale che si colloca nella classe più remunerata di 13000 e oltre (Fig.13). Non possiamo tuttavia parlare di *un gender pay gap* al maschile in quanto non vi sono differenziali retributivi di genere ma semplicemente una differenza di reddito dovuta alla minore presenza di uomini badante (scelgono questo lavoro il 20,6% degli uomini nel 2012 e il 28,2% nel 2021- vedi Tab.2), profilo più remunerato grazie anche al numero di ore richieste.

Figura 13. Retribuzione annua nei due sessi (numero lavoratori) (2012/2021)



Elaborazione Inapp su dati INPS

4.3 Considerazioni conclusive

Abbiamo visto come il lavoro domestico abbia un ruolo importante nel fragile equilibrio del mercato del lavoro del nostro Paese, colmando lacune del welfare pubblico e fungendo da importante ausilio per le famiglie con minori, anziani, disabili e individui con necessità di bilanciare i tempi di vita e di lavoro. Abbiamo anche mostrato la mole di lavoratori impiegati in questo settore e la netta prevalenza di donne e di stranieri; si è visto come si tratti di un settore anziano con molte persone presto pensionabili che per la sopravvivenza stessa del settore necessitano di essere sostituite e abbiamo mostrato la portata di lavoro sommerso annessa alla categoria. Emergono da queste analisi problematiche che questo settore con grandi potenzialità necessita di arginare al più presto per ottenere maggiori tutele, maggiori attrattive per le nuove leve e maggiore dignità come settore economico non più “ausiliario” ma a sé stante.

Una criticità relativa a questo settore che necessita di una pronta soluzione è sicuramente l’emersione dei rapporti di lavoro ancora intrattenuti senza alcuna formalizzazione (vedi par. 4.1.1), gli irregolari sono ad oggi infatti quasi 6 lavoratori su 10. I costi a carico delle famiglie per far fronte alle esigenze di cura sono ingenti e rappresentano un elemento critico probabilmente alla base della significativa presenza di lavoro nero. Vi sono al riguardo interessanti proposte programmatiche dalle parti sociali, vediamo alcune:

- Deduzione dei costi per i datori di lavoro domestico: i datori di lavoro possono portare in deduzione solo una minima parte³³ dei contributi versati all’INPS. Vi sono parziali detrazioni dello stipendio del

³³ Limite massimo di 1.549,37 euro.

lavoratore solo per chi, con reddito annuo inferiore ai 40 mila euro, abbia assunto un addetto all'assistenza di persona non autosufficiente³⁴. Una possibile soluzione potrebbe essere rendere il costo del lavoro domestico totalmente deducibile³⁵ (non solo una parte dei contributi ma anche lo stipendio, il Tfr e la tredicesima mensilità). L'introduzione di questa modifica nell'attuale sistema delle agevolazioni fiscali consentirebbe l'emersione di centinaia di migliaia di lavoratori irregolari e creerebbe occupazione aggiuntiva diretta, limitando in questo modo il costo effettivo a carico dello Stato, con il valore aggiunto della redistribuzione del reddito delle famiglie.

- Settore domestico incluso negli sgravi per assunzioni di percettori di RdC: Altra soluzione potrebbe rappresentare l'inclusione del settore domestico negli sgravi fiscali previsti per le assunzioni di percettori di Reddito di Cittadinanza³⁶. L'assunzione di percettori di Reddito di Cittadinanza attraverso gli sgravi fiscali previsti all'articolo 8 potrebbe fare emergere una quota del lavoro sommerso, evitando, al contempo, che parte dei lavoratori domestici attualmente irregolari diventino impropriamente assegnatari del Reddito di Cittadinanza (Assindatcolf, 2021).

Essere una lavoratrice domestica non si concilia bene con la maternità (Fig.12), abbiamo visto come il numero delle maternità nel settore sia infatti esiguo. Per assurdo uno dei settori più femminilizzati del mercato del lavoro italiano presenta le minori tutele rivolte alle donne. Approdare ad una equiparazione dei diritti legati alla maternità di queste lavoratrici a quelle degli altri settori, sarebbe una grande conquista e fonte di attrattive per nuove leve di ricambio generazionale del lavoro domestico. Questa proposta è tra quelle presenti nella piattaforma programmatica delle parti sociali firmatarie del CCNL al governo³⁷ per una piena uguaglianza di trattamento del settore domestico.

Il lavoro domestico vede occupati spesso lavoratori e lavoratrici a bassa scolarità e senza particolari specializzazioni lavorative certificate; questo ha portato ad un comportamento sul lavoro spesso improntato sull'improvvisazione, nonostante il delicato ruolo che questi dipendenti hanno nelle famiglie: a contatto con anziani, disabili, bambini in tenera età o maneggiando apparecchiature ed elettrodomestici a loro in dotazione per lo svolgimento del lavoro. Da ciò discendono due tipi di problematiche, una legata propriamente alla

³⁴ il 19% di 2.100 euro, per un massimo di 399 euro a fronte di una spesa media annua di 17 mila euro per badanti a tempo pieno.

³⁵ Proposta presente nella Piattaforma Programmatica presentata al Governo dalle Parti Sociali firmatarie del CCNL (quali Domina, Fidaldo, CGIL-Filcams, Fisascat CISL, UIL Tucs, Federcolf) e similmente da Assindatcolf (Senato della Repubblica 5ª Commissione permanente (Bilancio) Atto Senato n. 2448 XVIII Legislatura).

³⁶ Il decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4 "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" ha introdotto il Reddito e la Pensione di Cittadinanza quali misure di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, ponendone la decorrenza dal 1° aprile 2019. In particolare, l'articolo 8 "Incentivi per l'impresa e per il lavoratore" prevede che ai datori di lavoro privato che assumono un beneficiario del reddito di cittadinanza nei primi 18 mesi di fruizione del beneficio, sia riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore (con esclusione dei premi e contributi Inail). Tale contributo è pari alla differenza tra 18 mesi e i mesi già fruiti dal beneficiario, e non può essere comunque inferiore a 5 mesi, con un tetto di 780 euro mensili.

³⁷ Quali Domina, Fidaldo, CGIL-Filcams, Fisascat CISL, UIL Tucs, Federcolf (gennaio 2021).

sicurezza sul lavoro e una legata alla professionalità in base al ruolo da svolgere. Ecco che diviene di primaria importanza in questo settore, come in qualsiasi altro, prevedere la formazione dei lavoratori.

Sul fronte della sicurezza, Censis (2010) mostra come il 44,3% dei collaboratori domestici in Italia sia stato vittima di infortunio. La popolazione di lavoratori domestici nel nostro Paese coinvolge come abbiamo visto principalmente donne, stranieri, persone a basso livello di istruzione e in parte anche lavoratori dai 60 anni in su, soggetti che, peraltro, come ampiamente dimostrato dalle statistiche ufficiali³⁸, risultano generalmente le categorie più interessate dal fenomeno infortunistico. La sicurezza di questi lavoratori, anche per la natura spesso informale e familiare dell'ambiente di lavoro, rappresenta uno dei "coni d'ombra" più rilevanti dell'organizzazione della sicurezza sul lavoro, essendo di fatto sottovalutata sia dai datori di lavoro che dai lavoratori stesi. A fronte dell'assenza di controlli sul datore di lavoro si assiste così sovente ad una deresponsabilizzazione delle famiglie datoriali rispetto ai propri obblighi in materia e l'organizzazione del sistema di sicurezza del lavoro domestico viene spesso delegata alla responsabilità degli stessi lavoratori, che sono chiamati a provvedere da soli alla propria "messa in sicurezza" senza tuttavia disporre concretamente degli strumenti per farlo.

Risulta fondamentale, pertanto, una formazione ad hoc per i lavoratori domestici che sia da un lato professionalizzante e spendibile per i loro profili e che sia dall'altro informativa rispetto alla sicurezza del proprio lavoro. Al riguardo risulta fondamentale la Norma UNI 11766:2019 in cui sono stati definiti i requisiti di ciascuna figura professionale, in conformità al Quadro europeo delle qualifiche, ed elencate tutte le conoscenze, abilità e competenze necessarie per essere qualificati da un organismo accreditato.

I corsi gratuiti costituiti sulla base di questa norma rilasciano al lavoratore una certificazione spendibile come attestazione delle competenze conseguite e da Ottobre 2021 tale certificazione dà accesso ad una nuova indennità³⁹ per colf e badanti in possesso della certificazione UNI 11766/2019.

La formazione nel lavoro domestico diventa poi anche importante strumento di contrasto al sommerso poiché l'accesso ai corsi è possibile solo ai lavoratori in regola da almeno 12 mesi. Questo rende maggiormente attrattiva per il lavoratore domestico la via della formalizzazione.

Infine, ci si sofferma sull'eventualità dell'applicazione del salario minimo ai lavoratori domestici. La Commissione Europea ha presentato il 28 ottobre 2020 una proposta di direttiva relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione Europea (COM(2020)682).

Il salario minimo è una soglia che ciascuno Stato fissa sotto la quale i datori di lavoro non possono scendere nel pagamento delle prestazioni lavorative. Esso è "legale" se il compito di determinare il livello minimo dei salari

³⁸ <https://dati.inail.it/opendata/default/Daticadenzasemestrale/index.html>.

³⁹ Il contratto vigente ha previsto dal primo ottobre 2021 una particolare indennità per le colf, le badanti e le baby-sitter che siano in possesso di un particolare patentino che certifica la qualità del lavoro svolto dalla lavoratrice i cui alla norma tecnica UNI 11766/2019. Allo scadere della validità della suddetta certificazione di qualità, la suddetta indennità non sarà più dovuta.

è attribuito alla legge dello Stato, ma può essere altrimenti definito attraverso la contrattazione collettiva che definisce i minimi tabellari per ciascun settore. Ad oggi il salario minimo esiste in tutti gli Stati membri dell'UE: in 21 Paesi esistono salari minimi legali, mentre in 6 Stati membri (Danimarca, Italia, Cipro, Austria, Finlandia e Svezia) la protezione del salario minimo è fornita attraverso i contratti collettivi. I lavoratori domestici in tutto il mondo sono tuttavia generalmente esclusi dalla copertura del salario minimo e in Europa solo Olanda e Spagna hanno fissato un salario minimo nazionale per i lavoratori domestici (ILO, 2017).

In Italia l'11 maggio 2022 è iniziato l'esame in commissione Lavoro del Senato del DDL n. S.658, che prevede l'introduzione anche nel nostro Paese di un salario minimo legale intercategoriale in una misura pari a 9 euro per ora (al lordo dei contributi previdenziali a carico del lavoratore).

Il Rapporto INPS 2020 mostra come oltre il 90% dei lavoratori domestici si trovi al di sotto della soglia di 9 euro orari. L'applicazione del *Minimum Wage* al settore domestico risulta così controversa in quanto l'aumento dei costi del lavoro graverebbe direttamente sulle famiglie con il rischio di aumentare la fetta di lavoro sommerso.

Il Terzo Rapporto Domina sul lavoro domestico (Domina, 2021) ha simulato l'impatto dell'applicazione del salario minimo al lavoro domestico: provando ad applicare un salario minimo di 9 euro lorde per un lavoratore di livello BS (mansione a persona autosufficiente), si registrerebbe un aumento dei costi per il datore di lavoro domestico del +42% nel caso di 5 ore settimanali senza convivenza, e addirittura del +116% nel caso di 54 ore settimanali con convivenza. Poco più del 2% di pensionati potrebbe permettersi una collaborazione BS per 54 ore in convivenza, rispetto all'attuale 10%, attingendo alla sola pensione.

In questa luce si torna alla necessità di riforme fiscali che prevedano l'introduzione della totale deducibilità del costo del lavoro domestico.

Riferimenti bibliografici

Abbott, L., & Industrial Systems Research (1997), *Statutory minimum wage controls: A critical review of their effects on labour markets, employment, and incomes* (ISR business and the political-legal environment reports, Manchester, Industrial Systems Research)

C189 European Alliance (2021), *Step up efforts towards decent work for domestic workers in the EU: 10th Anniversary of ILO Domestic Workers Convention*, 2011 (No. 189)

Censis (2010), *Dare casa alla sicurezza- Rischi e prevenzione per i lavoratori domestici*, Roma 13 luglio 2010

Censis Assindatcolf (2022), *4° Focus- Le famiglie, il lavoro domestico, i caregiver le RSA*, Roma, Luglio 2022



Censis Assindatcolf (2022), *2° Focus - Colf, badanti e baby sitter: una spesa irrinunciabile, ma quanto sostenibile*, Roma, Marzo 2022

Censis Assindatcolf (2022), *3° Focus- Le famiglie fanno da sole: la carenza di intermediazione nei servizi domestici e nell'assistenza*, Roma, Maggio 2022

Censis-Assindatcolf (2015), *Sostenere il welfare familiare*, Roma, novembre 2015

Censis-Assindatcolf (2022), *1° Focus -Le famiglie datrici di lavoro domestico nella lunga coda della pandemia*, Roma, Dicembre 2021

CNEL (2021), *XXIII Rapporto sul Mercato del lavoro e la Contrattazione Collettiva*, Roma dicembre 2021

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adequate minimum wages in the European Union, Brussels, 28.10.2020 COM(2020) 682 final 2020/0310 (COD)

Domina, dossier 1, *Il profilo del datore di lavoro domestico in Italia*

Domina, dossier 2, *Il CCNL sulla disciplina del lavoro domestico e le sue prospettive future*

Domina, dossier 4, *Le politiche sul lavoro domestico in Italia alla luce della Convenzione ILO n. 189/2011. Situazione italiana e confronto internazionale*

Domina, dossier 5, *Le politiche di welfare a sostegno delle famiglie datori di lavoro: confronto europeo*

Domina, *Osservatorio nazionale sul Lavoro domestico (2020)*, 2° rapporto annuale

Domina, *Osservatorio nazionale sul Lavoro domestico (2021)*, 3° rapporto annuale

Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro e Assindatcolf (2022), *Il costo nascosto del lavoro domestico*, Giugno 2022

ILO (2021), *Making decent work a reality for domestic workers*

ILO (2017), *Minimum wage policy guide*

INAIL (2022) *Andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali- n.6* giugno 2022

In genere 15/03/22, *Salario minimo e lavoro domestico*

INPS (2021) *L'innovazione dell'INPS per il rilancio del Paese, XX RAPPORTO ANNUALE*

INPS (2021), *Tra emergenza e rilancio, XIX Rapporto annuale*, Ottobre 2020

INPS (2022), *Statistiche in breve, Lavoratori domestici*, Giugno 2022

Leonardi S., FDV, *Il Dumping contrattuale nel terziario-indagine comparativa sui Contratti Nazionali nei settori commercio, turismo e servizi*, Roma, Gennaio 2022



Menegatti, E. (2017), *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli Editore

Osservatorio Domina (2021), *La piattaforma programmatica delle parti sociali: Proposte delle Parti Sociali per una piena "uguaglianza di trattamento" del settore domestico* (Estratto del 3° Rapporto annuale sul lavoro domestico 2021)

Personal and Household Services: a key sector for the forthcoming European Care Strategy May – 2022- EFSI, May 2022

Sacchi, S. (2019), *L'introduzione del salario minimo legale in Italia. Una stima dei costi e dei beneficiari*, Nota per il Presidente della XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati.

Schmitt, J. (2013), *Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?*, Report, Center for Economic and Policy Research, Washington.

Senato della Repubblica 5ª Commissione permanente (Bilancio) Atto Senato n. 2448 XVIII Legislatura

Capitolo 5. Il contributo del PNRR alla parità di genere e all'occupazione femminile: tra vecchie sfide e auspiccate innovazioni

Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nasce come risposta strategica alle conseguenze generate dall'irrompere della pandemia di Covid-19 e alle criticità strutturali che riguardano il Paese e che, come tali, hanno amplificato la portata di queste stesse conseguenze. Il suo obiettivo principale si articola, pertanto, nel contenimento degli impatti socioeconomici della pandemia e nel creare un'economia maggiormente sostenibile, resiliente, fondata sull'uso delle tecnologie digitali e in grado di sostenere il completamento della transizione ecologica. La programmazione e la fase di attuazione del Piano sono caratterizzate da una prospettiva di breve e medio termine, con finalità di carattere strutturale che si snodano anche in un arco temporale più ampio, relativo al futuro imminente delle prossime generazioni di donne e uomini.

Le finalità e le caratteristiche del PNRR discendono dal quadro di riferimenti propri dello strumento *NextGenerationEU* (NGEU)⁴⁰, presentato dalla Commissione Europea nel maggio 2020 per contrastare le criticità economiche e sociali causate dalla pandemia di Covid-19 negli Stati Membri e stimolare la ripresa, a integrazione del Piano Pluriennale per il periodo 2021-2027. Il bilancio a lungo termine dell'UE, unito a NGEU, costituisce il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato nell'Unione Europea, con un importo totale di 2.018 miliardi di euro, con la finalità di creare un'Europa ecologica, digitale e resiliente. Tra i programmi di cui si compone il pacchetto NGEU, il principale è il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza – *Recovery and Resilience Facility* (RFF) che assorbe circa il 90% delle risorse NGEU da erogare sottoforma di sovvenzioni e prestiti agli Stati Membri. Per accedere e utilizzare tali risorse, questi sono stati chiamati a redigere dei *Recovery plans* (RP), individuando una gamma di riforme e investimenti anche sulla base delle indicazioni fornite, nell'ambito del Semestre Europeo, nelle *Country Specific Recommendations* (CSR) rispetto alle sfide strutturali necessarie per lo

⁴⁰ Lo strumento finanziario temporaneo *NextGenerationEU* (NGEU), con la sua dotazione di 750 miliardi di euro, è finalizzato a sostenere una ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa attraverso i pilastri del sostegno agli Stati membri per la realizzazione di investimenti e riforme e del rilancio dell'economia attraverso l'incentivazione degli investimenti privati, traendo elementi di insegnamento dalla situazione generata dalla crisi legata alla pandemia di Covid-19. Esso è articolato in diverse linee di finanziamento, la più consistente delle quali è la *Recovery and Resilience Facility* (RFF) con 723,8 miliardi di euro (338 miliardi di erogazioni a fondo perduto e 385,5 miliardi di prestiti). Le risorse aggiuntive, pari a 83,1 miliardi, si distribuiscono nell'ambito di altri programmi di finanziamento dell'Unione Europea, nel dettaglio REACT-EU (50,6 miliardi di euro); Orizzonte Europa (*Horizon Europe* – 5,4 miliardi di euro); Fondo InvestEU (6,1 miliardi di euro); Sviluppo rurale (*Rural development* – 8,1 miliardi di euro); Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund* – 10,9 miliardi di euro); RescEU (2 miliardi di euro). Il PNRR, quale documento di declinazione programmatica delle finalità proprie della RFF, traccia obiettivi, riforme e investimenti che l'Italia intende realizzare attraverso l'uso delle risorse NGEU, nello spazio individuato dalle 6 missioni in cui si esso si articola: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Inclusione e coesione; 6) Salute. Per approfondimenti, si veda <https://bit.ly/3Dc4CLX>.

sviluppo e la coesione dei singoli Stati nel quadro comunitario. Le aree di riferimento nell'ambito delle quali devono essere realizzati gli investimenti e le riforme, individuate nel regolamento istitutivo del RFF (art. 3) riguardano: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; e f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze⁴¹. È nell'ambito degli obiettivi relativi alla promozione della coesione economica, sociale e territoriale che si inseriscono le indicazioni di policy, formulate nell'ambito del Semestre Europeo⁴², affinché i RP contemplino obiettivi relativi alla parità di genere e alle pari opportunità, con disposizioni regolamentarie relative al *gender mainstreaming*, da perseguire lungo tutto il ciclo di policy al fine di ridurre i divari che segnano la partecipazione di donne e uomini nel mercato del lavoro, nei sistemi decisionali e nell'accesso ai servizi. Più in generale, tali obiettivi si collocano trasversalmente nella programmazione di bilancio europeo 2021-2027 e in tutti gli strumenti di finanziamento dei programmi comunitari, in particolare il Fondo Sociale Europeo PLUS nonché nell'indicazione di realizzare valutazioni sull'impatto di genere dell'azione dei diversi strumenti⁴³.

Quella del PNRR rappresenta, pertanto, un'occasione cruciale per l'Italia per definire ed attuare riforme e politiche che sostengano la ripresa sociale, economica ed educativa a seguito della crisi legata all'evolversi della pandemia di Covid-19, e che parallelamente perseguano un percorso di riforme radicale e strutturale, che incida sulle problematiche all'origine dei ritardi del Paese rispetto al contesto europeo e sugli storici squilibri che segnano la partecipazione di donne e uomini, con particolare riferimento al mercato del lavoro (Commissione Affari Sociali, 2021). Il Piano proposto dall'Italia, così come valutato e approvato dalla Commissione Europea, comprende oltre 500 elementi divisi tra *milestones* e *target*, con una priorità iniziale per la realizzazione di interventi legislativi e provvedimenti per l'attuazione degli investimenti e una caratterizzazione successiva

⁴¹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

⁴² I *recovery plans* (RP), quali strumenti che guidano il programma di riforme e investimenti degli Stati membri, sono integrati nella loro attuazione dal processo del Semestre Europeo: a partire dal ciclo del 2022, tale processo è adattato in considerazione della RFF e dell'attuazione dei relativi RP, con una semplificazione delle relazioni prodotte da ciascun Paese affinché siano orientate a indicare gli sviluppi economici e sociali, le sfide da affrontare e l'analisi dei livelli di resilienza (in particolare, le relazioni 2022 hanno individuato le sfide non affrontate sufficientemente dai RP). Le raccomandazioni specifiche per Paese (*country-specific recommendations* – CSR) affrontano le questioni principali individuate nelle relazioni prodotte dai paesi e nelle eventuali analisi approfondite, fornendo a tal proposito indicazioni di policy e raccomandazioni sulla situazione di bilancio, secondo le previsioni del patto di stabilità e crescita. Oltre al ruolo rivestito nel Semestre Europeo, i RP soddisferanno anche uno dei due obblighi biennali di comunicazione degli Stati membri nell'ambito della RFF. Il 27 aprile 2022 l'Italia ha presentato il programma nazionale di riforma 2022 e il programma di stabilità 2022, in linea con il termine stabilito all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1466/97. I due programmi sono stati valutati congiuntamente per tener conto delle correlazioni. In conformità dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241, il programma nazionale di riforma 2022 rispecchia anche la relazione semestrale dell'Italia in merito ai progressi compiuti nell'attuazione del suo PNRR. Per ulteriori approfondimenti, si veda: <https://bit.ly/3TVg3hW>.

⁴³ Cfr. MEF, 2021a.

centrata sul raggiungimento dei *target* individuati, la cui attuazione è monitorata attraverso l'uso di indicatori di realizzazione e di risultato finale degli interventi (MEF, 2021a).

Il perseguimento delle finalità legate alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti è strutturato secondo un approccio che, parallelamente, risponde alle conseguenze della pandemia e affronta i fattori strutturali all'origine delle diseguglianze. La criticità positive e negative insite nella scelta di assumere come *trasversale* la priorità di genere nel PNRR, nonché negli elementi di *gender procurement* così come sono stati delineati per accompagnarne l'attuazione, indicano la necessità di un'attenta riflessione sulle modalità di monitoraggio e valutazione relative all'attuazione del Piano stesso, affinché esso esprima tutte le potenzialità insite nelle ingenti risorse disponibili per la riduzione dei *gap* di genere. Tali elementi rivelano la loro importanza anche in considerazione della preponderanza di azioni cosiddette *indirette* per sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, come si vedrà nel dettaglio più avanti.

Il presente contributo, in tal senso, propone una linea analitica nella quale, seguendo le fasi del ciclo di policy, siano evidenziati i vincoli, le indicazioni e le caratteristiche delle scelte effettuate nell'orientare il PNRR a sostenere nella sua attuazione la parità di genere e nel monitoraggio delle dinamiche volte al perseguimento di tale finalità, evidenziando le sfide che in tale prospettiva si pongono nell'arco temporale dell'attuazione del Piano, gli orientamenti per ridurre le criticità attualmente emergenti, le innovazioni che è necessario accompagnare e sostenere affinché esse si traducano in elementi stabili nella promozione e nella garanzia della piena ed equa partecipazione di donne e uomini ai sistemi sociali, lavorativi e decisionali del Paese.

5.1 Le finalità del PNRR e la riduzione delle criticità strutturali che determinano gli squilibri di genere: un possibile circolo virtuoso per l'efficacia dell'attuazione

Il mercato del lavoro italiano continua a essere caratterizzato da criticità strutturali che limitano l'espressione del potenziale dell'economia del Paese: già prima dell'irrompere della pandemia di Covid-19, i valori dei tassi di occupazione (63,5%) e disoccupazione (10%) segnavano una situazione tra le peggiori nel contesto comunitario (rispettivamente 73,1% e 6,7%), con spiccate criticità per la popolazione giovanile con riferimento alla disoccupazione e, più in generale, per quella femminile con flessioni incisive nel tasso di mancata partecipazione, tra i più bassi all'interno dell'UE. La crisi generata dalla pandemia, com'è stato ampiamente osservato, ha avuto effetti particolarmente incisivi per le donne: sebbene l'impatto complessivo sia stato contenuto attraverso le misure governative varate, esso ha comunque pesato in modo sproporzionato sulla popolazione femminile nonché giovanile, più frequentemente occupate in rapporti di lavoro meno sicuri e più precari (Commissione Europea, 2021a).

In altre parole, tutti i nodi che storicamente limitano la piena e paritaria partecipazione delle donne, specificamente nel mercato del lavoro e nei luoghi decisionali, sono stati protagonisti di una incidenza rinnovata

e amplificata, a causa del maggiore impatto sui settori dove le donne sono la maggioranza del personale occupato e delle dinamiche intercorse nella gestione degli impegni lavorativi e familiari, tra *homeworking* e lavoro in presenza nei periodi di *lockdown* per i settori cosiddetti essenziali (sanità, distribuzione alimentare ecc.), la chiusura degli istituti scolastici con il conseguente uso della didattica a distanza, l'indisponibilità dei servizi di cura a lungo termine e le difficoltà nel poter disporre della rete di sostegno familiare a causa delle misure di distanziamento. Non sempre, a fronte di tale situazione, le strategie e le misure messe in atto si sono rivelate adeguate, in assenza di una prospettiva che considerasse in modo puntuale le caratteristiche di genere della platea di riferimento, con conseguenze negative in termini di accesso alle misure stesse (cfr. Di Giambattista, Esposito, Pulino, Rizzo, 2021; Esposito e Rizzo, 2022). Anche la ripresa occupazionale è segnata da elementi di debolezza, se si considera la qualità delle nuove posizioni lavorative, caratterizzate nella prima fase di recupero prevalentemente da posizioni a termine e trainata soprattutto dal settore dei servizi, con un bisogno immediato di forza lavoro poco qualificata e a basso salario (Oxfam, 2022).

La situazione generata dalla pandemia si è, pertanto, intrecciata con le complesse criticità strutturali che storicamente frenano e depotenziano lo sviluppo del Paese, caratterizzato da un mercato del lavoro e un sistema di inclusione socio-economica sostanzialmente immutato anche a fronte dei vincoli posti dall'Unione Europea dal 2010 per l'incremento del tasso di occupazione femminile, così come alle crisi economiche e occupazionali succedutesi nel corso degli anni, alle misure di incentivazione per il lavoro stabile avviate nel 2015 e, infine, alle attuali forme di decontribuzione disponibili per le imprese (Cardinali, 2022).

È necessario, in tale prospettiva, considerare la missione di fondo del PNRR ossia quella di attuare riforme tali da affrontare e sciogliere i nodi strutturali che a lungo hanno frenato lo sviluppo dell'economia italiana, con una limitata partecipazione delle donne, minando il benessere sociale, economico e personale e segnando, quindi, anche le prospettive di sviluppo e di efficienza del Paese. Le criticità di sistema che producono squilibri di genere nel mercato del lavoro si collocano, pertanto, sullo stesso piano attraverso il quale si snoda l'azione di riforma delineata nel PNRR: in tale spazio, le modalità e i contenuti con i quali la variabile di genere è stata considerata in fase di programmazione pongono ampi ed articolati spazi di riflessione critica e, come si vedrà più avanti, ciò si estende anche agli aspetti relativi all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione.

In tal senso, la mancata piena partecipazione delle donne mina le stesse potenzialità del PNRR stesso, che richiede per il suo completamento invece un impegno massimale di tutte le risorse e le opportunità disponibili. Le potenzialità del Piano nell'apportare cambiamenti strutturali, e quindi di avere un impatto duraturo sull'economia e sulla società italiana nel suo complesso, sono legate alla necessità di un'attuazione rapida quanto efficace, secondo lo stringente calendario definito, per realizzare l'ampia gamma di riforme orientate ad eliminare gli ostacoli che da lungo tempo si frappongono nella crescita economica (Commissione Europea, 2021a). La stessa attuazione delle riforme, orientata alla rimozione delle criticità strutturali italiane, è pertanto una delle garanzie per una puntuale e rapida attuazione dello stesso Piano nel suo complesso. Va considerato, a tal proposito, come l'agenda delle riforme e degli investimenti sia articolata su un piano temporale

sostanzialmente scandito da due fasi, la prima di carattere propedeutico e centrata su riforme *abilitanti*, focalizzata quindi sullo snellimento dei processi amministrativi e su altre misure finalizzate all'eliminazione degli ostacoli che possono limitare l'attività di investimento e la capacità di assorbimento dei finanziamenti messi a disposizione con il RFF, la seconda di carattere propriamente attuativo e centrata sulla realizzazione delle riforme *strutturali*, garantite attraverso l'adozione della legislatura primaria e derivata, con un impatto complessivo collocato in una prospettiva temporale che supera la fase di attuazione del piano.

L'insieme degli investimenti e delle riforme persegue obiettivi relativi alla creazione di opportunità e alla promozione della partecipazione femminile e giovanile, in una prospettiva orientata alla riduzione delle disparità di genere e generazionali, attraverso la considerazione della parità di genere quale asse strategico e in tal senso *priorità trasversale* di tutto il Piano (insieme alle priorità "Giovani" e "Mezzogiorno"), e con una serie di azioni specifiche, descritte in modo più ampio nel paragrafo successivo, volte a rafforzare l'*empowerment* economico e sociale delle donne, in particolare attraverso la promozione delle materie STEM e alle opportunità di accesso ai settori del mercato del lavoro per i quali la formazione in tali materie risulta propedeutica (Missione 4 *Istruzione e ricerca*), e alla creazione d'impresa femminile (Missione 5 *inclusione e coesione*), con la collaborazione con il Ministero dello sviluppo economico, alle quali si accompagna l'introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere, a titolarità del Dipartimento per le pari opportunità (cfr. par. 2 e 3) e un rafforzamento dei servizi di cura e custodia considerato come elemento di sostegno alle esigenze di conciliazione vita-lavoro, in una prospettiva di alleggerimento e redistribuzione dei carichi all'interno dei nuclei familiari.

Le attività di monitoraggio e valutazione degli avanzamenti del PNRR⁴⁴, secondo le indicazioni regolamentarie, devono essere in tal senso orientate a restituire informazioni sul contributo e sui risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di parità di genere, attraverso informazioni che illustrino il contributo delle singole azioni previste e l'articolazione degli elementi attinenti al principio trasversale nel quadro delle priorità individuate e nelle quali si snoda l'azione di riforma e investimento.

5.2 Le azioni del PNRR per la parità di genere e per l'incremento della partecipazione femminile

L'obiettivo generale atteso dall'uso delle ingenti risorse destinate della RFF è quello di favorire la ripresa dalla crisi pandemica e, contemporaneamente, delineare un nuovo modello di crescita e sviluppo adeguato a

⁴⁴ L'espletamento delle attività di monitoraggio del PNRR avviene attraverso l'uso del sistema ReGiS, sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato, secondo le previsioni della Legge di Bilancio 2021 e del DPCM 15 settembre 2021, modalità unica attraverso cui le amministrazioni centrali e territoriali, gli uffici e le strutture coinvolte nell'attuazione adempiono agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. Il sistema ReGiS è rivolto alla rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio del PNRR e mira a supportare gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa vigente. Per approfondimenti: <https://bit.ly/3XmJWky>

sostenere il completamento delle transizioni ecologica e digitale, fondato sui principi dell'inclusione e della coesione e che, pertanto, non accresca le disuguaglianze sociali e del mercato del lavoro. La Commissione Europea ha individuato specifici settori di priorità nei quali articolare le linee di azione dei piani nazionali per l'utilizzo della RFF, indicando attraverso specifiche disposizioni⁴⁵ la necessità che l'azione dei piani persegua finalità relative alla parità di genere e che essi comprendano, nella loro stesura, specifiche sezioni volte a descrivere le modalità una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti nonché le modalità con le quali si intende monitorare e valutare l'attuazione dei piani con riferimento specifico alla variabile di genere.

Il Piano per la Ripresa e la Resilienza italiano si pone, in tale prospettiva, ambiziosi traguardi per la promozione dell'occupazione e per la realizzazione di riforme di carattere strutturale, contemplando gli obiettivi legati al genere attraverso la dichiarata assunzione di finalità e principi trasversali a tutto il piano, con la presenza di alcune azioni dirette a colmare i *gap* e alcune (la maggior parte) di carattere indiretto. Nello specifico, agli assi strategici della digitalizzazione e dell'innovazione, della transizione ecologica e dell'inclusione sociale, individuati in sede comunitaria e pertanto comuni per tutti gli Stati Membri, il Piano italiano affianca priorità di carattere trasversale, perseguite direttamente o indirettamente in tutte le missioni di cui esso si compone, relative alla riduzione delle disparità generazionali, al riequilibrio di divari territoriali e alla parità di genere. Per quanto concerne le azioni presenti nel piano, gli obiettivi relativi alla promozione di una maggiore occupazione femminile nel mercato del lavoro si declinano su un piano progettuale articolato in azioni *dirette* al sostegno dell'occupazione e dell'imprenditorialità femminile e in azioni *indirette* o *abilitanti*, in particolare finalizzate al potenziamento dei servizi educativi e sociali, di cura e custodia, considerati come elementi che possono facilitare e incoraggiare l'aumento dell'occupazione femminile (Senato della Repubblica, 2022).

L'azione del PNRR in relazione agli obiettivi di parità di genere è pertanto volta ad agire sulle distorsioni che generano una situazione di svantaggio per la popolazione femminile e a promuoverne la partecipazione, creando e garantendo la permanenza di condizioni di sistema che consentano la piena ed equa partecipazione di donne e uomini. Essa si articola pertanto in azioni pianificate con l'obiettivo specifico di intervenire in favore delle donne e altre indirettamente riconducibili alla riduzione delle disuguaglianze che pesano in particolare sulle donne (MEF, 2021b)⁴⁶:

- la prima categoria di interventi è concentrata nella missione *Inclusione e coesione*, con azioni volte a promuovere e sostenere la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, attraverso incentivi all'autoimprenditorialità e

⁴⁵ Cfr. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (in particolare art. 18).

⁴⁶ In termini di impegni finanziari, con riferimento alle risorse del PNRR, gli interventi relativi ad azioni dirette alle donne rappresentano circa l'1,6% del totale (3,1 miliardi di euro circa) e si concentrano nelle missioni 4 e 5; il 18,5% (35,4 miliardi) riguarda misure che potrebbero avere riflessi positivi, anche indiretti, nella riduzione dei divari a sfavore di donne; per la parte restante (77,9%, pari a 153 miliardi) la possibilità di incidere per ridurre divari esistenti dipende dalle caratteristiche dell'attuazione. Considerando anche le linee di finanziamento aggiuntive React-EU e Fondo Complementare, le risorse mirate alle donne ammontano in totale a 7,6 miliardi mentre quelle con potenziali effetti sulle disuguaglianze di genere a 39,6 miliardi di euro (cfr. MEF, 2021b, p. 6).

l'introduzione del sistema nazionale di Certificazione della parità di genere, più avanti descritto, sostenendo così la riduzione dei *gap* di genere nel sistema delle imprese e la trasparenza salariale, e nella missione *Istruzione e ricerca*, con azioni volte a rompere il rigido schematismo degli stereotipi di genere che penalizzano le prospettive formative e occupazionali delle donne nel settore della tecnologia e della scienza (cd. STEM), anche attraverso partenariati universitari e nell'ambito dei centri di ricerca nonché con il tessuto imprenditoriale che opera in questo settore;

- altri elementi che possono contribuire alla promozione dell'occupazione femminile e alla riduzione delle disparità di genere, anche in un'ottica di alleggerimento e redistribuzione dei carichi di cura, si collocano in tutte le altre missioni in cui si articola il PNRR, attraverso: la valorizzazione delle cure di prossimità e il potenziamento dell'assistenza domiciliare (nella missione *Salute*); l'efficientamento e il miglioramento delle reti ferroviarie e del trasporto locale al quale si affianca un investimento nell'edilizia residenziale pubblica, considerando che le donne vivono le maggiori criticità legate agli spostamenti quotidiani e sono la maggioranza dell'utenza dei servizi pubblici di trasporto (nella missioni *Infrastrutture per una mobilità sostenibile* e *Rivoluzione verde e transizione ecologica*); il potenziamento dell'offerta formativa per il personale scolastico e delle azioni di orientamento scuola-università, sostenendo l'avvicinamento delle donne ai settori STEM, e un insieme di azioni volte a potenziare il segmento di offerta di cura e custodia per la prima infanzia, con il piano per la costruzione di asili nido, e in generale a facilitare la conciliazione vita-lavoro, con il fondo per il potenziamento del tempo pieno scolastico (nella missione *Istruzione e ricerca*); il potenziamento delle infrastrutture socio-assistenziali e dell'*housing* temporaneo (nella missione *Inclusione e coesione*); il potenziamento dell'offerta turistica e culturale, bacino occupazionale a maggioranza femminile, gli investimenti nella banda larga, che possono contribuire a facilitare sia la partecipazione all'economia digitale che alla possibilità di attuare forme di lavoro agile, e gli elementi di riforma della Pubblica Amministrazione (nella missione *Digitalizzazione, innovazione competitività e cultura*).

In linea generale, le misure del Piano dalle quali si attende un incremento dell'efficienza e dell'equità del mercato del lavoro sono da considerarsi in una prospettiva più ampia di sostegno al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, da realizzarsi anche attraverso una riforma complessiva delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale, che includa anche la definizione di livelli essenziali di formazione per le fasce più vulnerabili (Commissione Europea, 2021a).

5.3 Il principio trasversale di pari opportunità di genere: luci e ombre per l'attuazione e il monitoraggio

Il principio di pari opportunità, al di là degli elementi di azione specifici sopra elencati, riveste carattere di trasversalità rispetto al PNRR nel suo complesso. La scelta di considerare la parità di genere come principio trasversale nel PNRR rimanda a diversi elementi di indirizzo forniti in ambito comunitario, volti a promuovere il superamento di quelle dinamiche che rendono le cosiddette politiche di genere frammentarie, laddove l'assenza

di un'ottica sistemica conduce alla produzione di risposte di carattere meramente occasionale. Le indicazioni della Commissione Europea si focalizzano sulla necessità di orientare secondo un approccio sistemico e strutturale gli obiettivi di policy volti alla riduzione dei gap di genere che segnano la partecipazione di donne e uomini al mercato del lavoro, integrando l'attenzione alla promozione dell'equilibrio tra vita lavorativa e personale nonché introducendo regimi di sostegno ai redditi e attuando riforme fiscali, previdenziali e dei sistemi di protezione sociale (Commissione Europea, 2021b).

In particolare, per il nostro Paese, si devono considerare gli elementi già espressi nell'ambito delle *country specific recommendations*, indirizzate all'Italia nell'ambito del Semestre Europeo, dove si ribadisce la necessità di assumere un approccio *sistemico* nella definizione delle politiche di genere, la cui declinazione operativa comprenda azioni che sostengano i percorsi formativi e lavorativi e il rafforzamento delle competenze, in particolare quelle digitali, garantendo la qualità, la disponibilità a l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine nonché intensificando gli sforzi per il contrasto al lavoro sommerso, nel quale la componente femminile è protagonista di maggiori criticità (v. per es. il lavoro domestico), in un quadro di integrazione tra *politiche attive* del mercato del lavoro e *politiche sociali* e con il coinvolgimento specifico delle nuove generazioni e dei gruppi vulnerabili. Ancora nel 2020 le misure volte a promuovere le pari opportunità e le politiche in materia di equilibrio tra vita professionale e vita privata, così come l'offerta a costi accessibili di servizi di educazione e cura della prima infanzia e servizi di assistenza a lungo termine, venivano considerate modeste e scarsamente integrate. In tale prospettiva, la trasversalità della priorità di genere e generazionale nell'ambito del PNRR è la scelta programmatica per garantire che l'intero Piano contribuisca a determinare un impatto rilevante e tangibile sulla crescita della partecipazione delle donne, e delle giovani generazioni, al mercato del lavoro e alla riduzione, dunque, delle criticità descritte dai *gap* di genere e generazionali.

In tal senso, le riforme per il mercato del lavoro e gli investimenti volti al miglioramento delle prospettive occupazionali, in particolare dei giovani e delle donne, possono determinare un incremento dell'offerta di lavoro e fornire un accesso equo alle competenze, sostenendo la crescita potenziale (Commissione Europea, 2021a), con una stima per la crescita dell'occupazione femminile di 3,7 punti percentuali nell'arco del periodo di riferimento del PNRR. Tuttavia, sebbene coerente con le indicazioni fornite a livello comunitario e con il metodo del *gender mainstreaming*, la trasversalità della priorità di genere nel PNRR, così come è stata declinata nella programmazione, non sembra avere sufficiente forza e chiarezza per determinare un impatto realmente incisivo e risolutivo (Cardinali, 2022; Openpolis, 2022).

In generale, le perplessità sull'impatto che il PNRR potrebbe avere sulle criticità di genere sono legate anche alle questioni concernenti la sua misurazione, laddove l'assenza di missioni e misure specificamente dedicate rende complesso analizzarne in modo realistico e puntuale gli effetti. In tal senso, ancor di più la prospettiva di una riduzione efficace e in un periodo relativamente breve dell'insieme delle criticità di genere che segnano il sistema italiano appare critica, se di tali criticità si considerano la storicità, il radicamento e l'estensione.

In tale prospettiva, pur rispondendo formalmente agli elementi del *gender mainstreaming*, con azioni mirate e la collocazione del principio di pari opportunità di genere trasversale a tutte le fasi e gli elementi del ciclo di policy (dalla programmazione all'attuazione e nelle azioni di monitoraggio e valutazione), il PNRR presenta criticità nella definizione di obiettivi chiari e nell'individuazione di indicatori e dati utili per la verifica dell'efficacia delle politiche attuate e delle risorse impiegate, tali da costituire un ostacolo per la promozione della piena partecipazione della popolazione femminile e, quindi, per il raggiungimento degli stessi obiettivi fondanti del PNRR, relativi al rilancio e allo sviluppo dell'economia (Bazzarin *et al.*, 2022).

Nello scenario attuale segnato dalle acute disparità di genere, sia in termini di opportunità che di partecipazione effettiva, il PNRR disporrebbe delle risorse e della prospettiva necessarie a porsi come veicolo di una profonda azione di riforma, quindi del potenziale adatto a ridurre i divari di genere e, in una prospettiva intersezionale, le loro criticità aggiuntive relative all'articolazione territoriale nel nostro Paese. Sebbene tali finalità siano state, pertanto, dichiaratamente assunte nella programmazione (anche nel rispetto delle indicazioni della Commissione Europea, come sopra accennato), e la parità di genere sia stata assunta come principio e obiettivo trasversale a tutte le missioni, la declinazione e l'articolazione presenti nel Piano non sembrano fornire la nitidezza adeguata a garantire e monitorare in modo circoscritto il perseguimento degli obiettivi stimati, laddove la maggior parte delle azioni presenta un potenziale di carattere indiretto rispetto alla promozione della partecipazione femminile. Con riferimento alla crescita dell'occupazione, le stime dell'impatto di genere legate all'azione del PNRR, con un incremento di 3,7 punti percentuali nell'ultimo triennio dell'orizzonte temporale rispetto allo scenario di base, con un'attivazione di occupazione più marcata per il Mezzogiorno (5,5 punti percentuali), fanno riferimento all'attuale configurazione del mercato del lavoro, ossia uno spazio segnato in profondità ed estensione dalle storiche criticità strutturali di genere e dalle dinamiche di segregazione settoriale e verticale (Cardinali, 2022); gli stessi risultati complessivi individuati nel PNRR, legati alla completa attuazione degli investimenti e delle riforme orizzontali e abilitanti (stimati con un incremento del PIL compreso tra 1,8 e 3,6 punti al termine del periodo di riferimento per quanto concerne i primi e 3,3 punti aggiuntivi per le seconde), si inseriscono in una ipotesi di *best case scenario* il cui verificarsi presenta allo stato attuale elementi di criticità anche relativi alla capacità amministrativa nella spesa dei fondi europei (Tentori e Villafranca, 2021).

La consapevolezza di tali elementi indica la necessità di integrare il sostegno alla piena espressione di tutte le potenzialità del PNRR nel contrasto alle criticità di genere, in particolare nella sua fase di attuazione, e trova riscontro nell'introduzione di diversi dispositivi volti da un lato a massimizzare il possibile impatto di genere, dall'altro a rendere maggiormente solide le stesse caratteristiche di quantificazione e misurabilità di quest'ultimo. Pertanto, con l'intento primario di contribuire all'incremento ed alla qualità dell'occupazione femminile, la recente legislazione comprende alcuni interventi⁴⁷, tra i quali si evidenziano:

- la clausola di priorità di cui all'art. 47 del D.L. 77/2021 e alle Linee guida di cui al D.M. del 7 dicembre 2021 *“Adozione linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa*

⁴⁷ Per approfondimenti, si veda Senato della Repubblica, 2022.

delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC”, relativa ai bandi di gara emanati in attuazione del PNRR e PNC (Piano degli investimenti complementari), secondo la quale l’offerente è obbligato ad assicurare l’assunzione di giovani e donne in una quota pari almeno al 30% delle assunzioni che si rendono necessarie per l’esecuzione del contratto o per la realizzazione delle attività ad esso connesse o strumentali;

- la previsione del sistema per la Certificazione della parità di genere⁴⁸, finalizzato a riconoscere le misure adottate dai datori di lavoro per la riduzione del divario di genere;
- l’estensione dell’obbligo di produrre il rapporto biennale sulla situazione del personale maschile e femminile delle aziende pubbliche e private che impiegano più di 50 dipendenti (in precedenza erano obbligate le aziende che impiegavano oltre 100 dipendenti), ai sensi dell’art. 3 della Legge 162/2021 con modalità di redazione indicate attraverso il D.M. del 29 marzo 2022⁴⁹.

Nell’economia del presente contributo, sembra opportuno soffermarsi prioritariamente sugli elementi relativi alla clausola di priorità ex art. 47 del D.L. 77/2021, poiché in essa sembrano concentrarsi contemporaneamente gli elementi di maggior potenziale per contribuire in modo definito e misurabile all’incremento dell’occupazione femminile e, in relazione al sistema di deroghe agli obblighi previsti per tale clausola, diverse e rilevanti criticità che rischiano di depotenziarne la portata. La genesi di tale dispositivo di condizionalità rimanda alla consapevolezza, maturata nel gruppo di lavoro “Occupazione femminile e disparità salariali” presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (D.M. del 29 marzo 2021, n. 63), della necessità di pervenire alla definizione di un chiaro impatto di genere derivante dall’uso delle risorse NGEU e delle sue linee di attuazione indicate attraverso il PNRR⁵⁰. Da un punto di vista tecnico, la clausola di condizionalità ex art. 47 si configura come *azione positiva* ossia finalizzata a perseguire, attraverso modalità derogatorie rispetto alle dinamiche ordinarie, obiettivi di interesse generale nel tempo non ancora raggiunti: l’intento perseguito è relativo alla opportunità di collocare

⁴⁸ Al sistema di Certificazione della parità di genere, la cui previsione è indicata nella Missione 5 del PNRR (M5C1-12, I 1.3), è stata data parziale attuazione con la Legge di bilancio 2022 e la Legge 162/2021. Più nello specifico, “con il Decreto del Capo del Dipartimento per le pari opportunità del 1° ottobre 2021 è stato istituito il Tavolo tecnico per la definizione di standard tecnici del sistema di certificazione e lo scorso marzo è stata delineata la prassi di riferimento Uni/PdR 125:2022, che definisce le linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere, prevedendo sei criteri (driver) necessari per stabilire la concessione della certificazione. Successivamente, con i Decreti del 27 gennaio 2022 e del 22 febbraio 2022 sono stati istituiti, rispettivamente, la Cabina di regia interistituzionale per la parità di genere e l’Osservatorio nazionale per l’integrazione delle politiche della parità di genere. Da ultimo, con il Decreto del Dipartimento delle pari opportunità del 5 aprile 2022 è stato istituito il Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese” (Senato della Repubblica, 2022, pp. 34-35). Il 16 marzo 2022 è stato siglato il documento con la Prassi di Riferimento UNI/PdR 125:2022, pubblicato in G.U. n. 152 il 1° luglio 2022, contenente la definizione dei criteri e l’individuazione di prescrizioni ed elementi funzionali al rilascio della certificazione della parità di genere.

⁴⁹ Per una disamina più approfondita sulle disposizioni di cui alla Legge 162/2021, si rimanda nel presente Rapporto al cap. 6.

⁵⁰ In particolare, afferma Cardinali – componente del gruppo di lavoro citato – come l’esigenza fosse quella di “sottolineare la potenzialità del PNRR [...] di creare occupazione giovanile e femminile aggiuntiva, ma non in modo “programmato” e prevedibile. Vi era una chiara consapevolezza che un consistente flusso di finanziamenti (sottoforma di prestiti e investimenti) quale quello previsto dal PNRR, non poteva non essere indirizzato alla riduzione del maggior deficit strutturale di occupazione del Paese, ossia i gap di genere e generazionali nell’occupazione (misurabili stabilmente in percentuale di PIL mancato). Si trattava, pertanto di comprendere in che modo questa grande opera di ricostruzione affidata al PNRR (e ai suoi ingenti finanziamenti) potesse contribuire a risolvere quello che sino ad ora non era mai stato risolto: l’incremento consistente dell’occupazione giovanile e soprattutto femminile” (Cardinali, 2022, p. 6).

un'azione di rottura e di inversione delle tendenze e delle dinamiche che generano e sostengono la permanenza dei *gap* di genere, in particolare nel mercato del lavoro, nel quadro delle ingenti risorse previste dal pacchetto NGEU (Cardinali, 2022). Tuttavia, il fondamento di tali intenti rischia di essere disatteso dalle caratteristiche delle previsioni di deroghe alle condizionalità, laddove esse depotenziano proprio la componente di rottura finalizzata a ridurre gli elementi distorsivi i cui esiti sono rintracciabili nella mancata piena partecipazione delle donne e pertanto negli squilibri di genere. Sebbene non sia trascorso sufficiente tempo per valutare l'effettivo impatto dell'uso della clausola di condizionalità *ex art.* 47⁵¹, tuttavia si può affermare come la sua portata rischi, pertanto, di essere ridotta *ex ante* in considerazione delle ampie possibilità di deroga (Oxfam, 2022).

La possibilità di derogare all'obbligo di garantire la quota di occupazione femminile di cui alla clausola *ex art.* 47 è individuata, infatti, attraverso una serie di motivazioni caratterizzate da una certa genericità nonché, più specificamente, da riferimenti ai livelli occupazionali del settore economico di riferimento del progetto previsto dal bando, disattendendo le stesse finalità del dispositivo relative all'incremento della quota di donne occupate e, quindi, il raggiungimento/perseguimento di un maggior equilibrio, con una contraddizione insita nella definizione dei parametri di deroga sulla base delle soglie limite che il dispositivo dovrebbe incrementare. Inoltre, il riferimento al valore del tasso di occupazione totale, senza ulteriori specifiche, non consente di tarare in modo adeguato l'applicazione di eventuali deroghe, se si considerano gli spiccati divari territoriali notoriamente presenti nel panorama italiano, in particolare proprio nei livelli di partecipazione femminile, nonché la complessità del novero dei profili professionali e dei livelli di inquadramento, anche questi ambiti segnati da specifiche dinamiche legate alla variabile di genere (Cardinali, 2022). Le finalità proprie del *gender procurement*, relative alla declinazione degli appalti pubblici quale strumento aggiuntivo per la promozione della parità di genere attraverso la previsione di requisiti e meccanismi di promozione della presenza del genere meno rappresentato, rischiano pertanto di essere disattese.

Tali questioni rischiano di produrre criticità anche in relazione al sistema nazionale per la Certificazione della parità di genere, previsto dal PNRR nella Missione 5 "Inclusione e coesione" quale *investimento* con un importo complessivo pari a 10 milioni di euro, finalizzato a contribuire all'incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e ridurre il *gender pay gap*. I criteri per ottenere la certificazione di genere da parte delle imprese riguardano le aree dell'incremento delle opportunità per le donne all'interno dell'organizzazione lavorativa, dell'uguaglianza delle remunerazioni a parità di lavoro, delle politiche per la diversità di genere e la

⁵¹ L'azione di monitoraggio è affidata all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che riceve dal sistema ReGis riferimenti ai progetti di investimento relativi al PNRR e al PNC. La stazione appaltante, in sede di acquisizione del codice identificativo di gara (CIG), è tenuta a indicare: se l'appalto è finanziato in tutto o in parte con fondi PNRR/PNC; la previsione nel bando delle clausole la previsione nel bando di criteri premiali. ANAC assicura la coerenza dei dati raccolti e li mette a disposizione di RGS affinché possa monitorare l'impatto della normativa. Per approfondimenti, si veda la Delibera ANAC n. 122 del 16 marzo 2022, avente ad oggetto *l'Individuazione dei dati e delle informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori devono fornire alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici al fine di monitorare l'adozione dei requisiti e dei criteri premiali per le pari opportunità generazionali e di genere, nonché per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, di cui all'articolo 47 decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, in relazione ai contratti finanziati con le risorse del PNRR e del PNC.*

protezione della maternità. Attraverso l'ottenimento della certificazione, il datore di lavoro accede alla possibilità di esonero dal versamento dei contributi previdenziali a suo carico per un massimo complessivo di 50.000 euro all'anno nonché, più in generale, a premialità nell'attribuzione dei punteggi per l'accesso ad aiuti di Stato e nella valutazione di proposte progettuali relative a bandi di gara pubblici a valere su fondi europei, nazionali e regionali. Il processo volto alla certificazione presenta una valenza relativa alla visibilità e, dunque, alla trasparenza delle pratiche e dei percorsi all'interno delle organizzazioni. Si tratta di un sistema volto a valorizzare le *vision* e le relative prassi aziendali ispirate alla parità di genere e, in tale prospettiva, si osservi come la considerazione congiunta delle finalità del sistema di certificazione e delle disposizioni relative alle quote di occupazione destinate alle donne (e ai giovani) *ex art.* 47 del D.lgs. 77/2021, sopra descritte, mostra alcuni spazi di potenziale criticità, laddove possono manifestarsi casi in cui le imprese che hanno usufruito delle possibilità di deroga previste per le disposizioni sulle quote di occupazione aggiuntiva per l'attuazione dei bandi del PNRR possono, al tempo stesso, essere in pieno possesso dei requisiti necessari per ottenere la certificazione di genere: ciò rimanda alla necessità di un'azione di armonizzazione e raccordo normativo relativa a tali elementi, al fine di rendere la stessa certificazione di genere maggiormente attendibile (Stumpo, 2021) ossia rilasciata a soggetti organizzativi per i quali la garanzia dell'incremento dell'occupazione femminile sia un principio costantemente e intenzionalmente perseguito.

Vi sono ulteriori elementi, di carattere generale, che rischiano di inficiare l'attuazione complessiva del PNRR e, di conseguenza, considerata l'assenza di vincoli operativamente stringenti, rendere ancor meno definito il perseguimento degli obiettivi relativi alla priorità trasversale di genere e alla realizzazione delle azioni specifiche. Tra questi, in primo luogo si evidenziano i fattori connessi al frequente coinvolgimento degli enti locali – regioni e comuni – per i bandi di attuazione del PNRR (Corsi e Martini, 2022), i quali spesso si trovano a dover affrontare condizioni di incertezza sui futuri costi di gestione o difficoltà, soprattutto nel caso dei comuni piccoli o di media dimensione con minori risorse umane e minore esperienza, nella stessa attività di progettazione per l'uso dei fondi disponibili e nel rispetto della stringente tempistica prevista per la molteplicità di bandi di riferimento (Oxfam, 2022). Più in generale, si deve tener conto anche degli insoddisfacenti livelli finora mostrati dall'Italia nella capacità di spesa dei fondi strutturali europei (Tentori e Villafranca, 2021; Martini, 2020) nonché delle criticità che riguardano il quadro degli appalti pubblici e delle concessioni, caratterizzato da incompletezza nella sua attuazione e da incertezza e complessità generali, elementi che inficiano la capacità delle amministrazioni di utilizzare efficacemente le gare di appalto e incidono sulle decisioni di pianificazione delle imprese private, in particolare le PMI, su cui pesano ulteriormente i ritardi dei pagamenti da parte delle amministrazioni pubbliche e le criticità dei servizi pubblici locali. Gli investimenti da parte delle imprese, inoltre, vengono scoraggiati dalla lunghezza, dalla complessità e dall'imprevedibilità delle procedure amministrative insieme alle restrizioni sulla concorrenza e alla sovra-regolamentazione settoriale, gravando sulla loro produttività e dunque sulla loro competitività (Commissione Europea, 2021a). In tale prospettiva, si consideri come, allo stato attuale, l'ammontare di risorse effettivamente spese per i progetti del PNRR nel corso del 2022 sarà inferiore alle proiezioni presentate nel DEF a causa del ritardo nell'avvio di alcuni progetti che si lega, oltre che ai tempi di

adattamento considerati necessari per le innovative procedure del PNRR, anche all'incremento dei costi per le opere pubbliche (MEF, 2022).

Gli indicatori individuati per monitorare investimenti e riforme del PNRR sono da annoverare tra gli strumenti adottati per orientare l'azione complessiva del PNRR a mitigare i divari di genere: in particolare, attraverso le linee guida del Ministero MEF rivolte alle amministrazioni per la definizione delle *milestones* e dei *target* viene sottolineata l'importanza di indicatori che prevedano la disaggregazione per sesso almeno per le azioni che abbiano come destinatari gli individui (MEF, 2021a). Tuttavia, è opportuno considerare le diverse criticità di sistema che minano la possibilità che le informazioni ottenibili siano realmente utili per poter sostenere efficaci azioni di monitoraggio e valutazione dell'impatto di genere, per le quali occorrerebbe disporre di analisi di dati disaggregati per genere accessibili in formato aperto, interoperabili e disponibili per tutti i livelli coinvolti nella programmazione e nell'attuazione, un'esigenza non rinviabile se si considera la preponderanza, sopra descritta, di azioni a carattere *indiretto* per la promozione della partecipazione delle donne e il cui successo, con riferimento a tale obiettivo, è in larga parte legato alla fase di attuazione (Bazzarin *et al.*, 2022)

5.4 L'efficacia della PA per l'attuazione del PNRR e gli obiettivi di pari opportunità di genere

Il PNRR comprende una gamma ampia quanto ambiziosa di riforme e investimenti mirati al risanamento, al consolidamento, al miglioramento e alla sostenibilità dell'economia italiana, con un dispiegamento dei suoi effetti previsti oltre i confini temporali della sua attuazione. Il completamento delle riforme strutturali è orientato, nelle intenzioni programmatiche, all'incremento della produttività e a sostenere il potenziale di crescita, con investimenti produttivi orientati a produrre effetti di stimolo della domanda nel lungo termine.

Il Piano dispone del potenziale per generare effetti di ampia portata sull'occupazione e sull'aumento della partecipazione della forza lavoro disponibile, pervenendo, anche attraverso le misure volte a irrobustire il sistema di servizi per la cura, a una maggiore partecipazione della popolazione femminile e pertanto alla riduzione dei *gap* di genere. Le misure volte a integrare il sistema di servizi per la cura e l'assistenza possono avere un impatto a lungo termine sull'offerta di lavoro. È opportuno che l'azione complessiva del PNRR si muova sinergicamente con gli elementi di politica ordinaria nonché con la stessa Strategia Nazionale per l'Uguaglianza di genere per il periodo 2021-2026, in una prospettiva che si intrecci con obiettivi di sostegno a un maggior equilibrio nella distribuzione dei carichi di cura all'interno dei nuclei familiari e, quindi, alla promozione di una visione della conciliazione vita-lavoro come ambito di partecipazione equilibrata.

In relazione alle diverse fasi in cui si articola l'azione del PNRR, l'efficacia della pubblica amministrazione è, in generale, l'elemento primario per la riuscita della sua attuazione (Commissione Europea, 2021a): a tal proposito, è necessario considerare la complessità che sta caratterizzando l'attuale fase operativa, in relazione alla marcata innovatività di una consistente quota di progetti attuati tramite la predisposizione di bandi di concorso, il cui

svolgimento necessita di un ampio arco temporale, traslando così la spesa prevista per il 2022 nell'arco temporale 2023-2026, nel quale sono attesi i maggiori effetti economici del PNRR stesso (MEF, 2022).

La conseguente necessità di rafforzare la capacità amministrativa della P.A. si intreccia con gli elementi previsti dal Decreto-legge n. 36 del 2022 relativo alle *Misure urgenti per l'attuazione del PNRR*, che all'art. 5 individua finalità di rafforzamento dell'impegno per l'equilibrio di genere in particolare nel comparto pubblico (ad integrazione degli elementi costitutivi della *milestone* M1C1-56⁵²), nonché con le recenti *Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, sottoscritte dal Ministro per la funzione pubblica Brunetta e dalla Ministra per le pari opportunità Bonetti, in attuazione del D.L. 36/2022, nelle quali sono individuati obiettivi prioritari che le amministrazioni pubbliche devono perseguire nella definizione di misure che attribuiscono vantaggi specifici, evitino o compensino svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato. Le Linee guida forniscono importanti elementi per gli ambiziosi obiettivi di riforma della pubblica amministrazione previsti nel PNRR, con linee progettuali relative alle modalità di reclutamento e selezione del personale, alla formazione e alle competenze e alla mobilità sia verticale che orizzontale e improntate al rafforzamento dell'impegno a favorire l'equilibrio di genere, in un contesto nel quale vi è una prevalenza femminile nei ruoli impiegatizi che si assottiglia man mano che procede verso le posizioni apicali.

Come emerge dagli elementi esplorati nel presente contributo, gli elementi di declinazione operativa della fase di attuazione del PNRR e il monitoraggio delle attività costituiscono degli spazi nei quali operare per sostenere gli obiettivi di parità di genere, in considerazione delle criticità che riguardano l'impianto complessivo delle attività programmate, dando maggiore concretezza ed evidenza, in una prospettiva multidimensionale, ai diversi elementi che concorrono nel perseguimento di un maggior equilibrio di genere nel mercato del lavoro. Le azioni e i dispositivi per il monitoraggio e la verifica *in itinere* ed *ex post* dei risultati raggiunti possono essere l'ambito elettivo attraverso il quale intercettare e rendere visibili avanzamenti e criticità per la parità di genere, in particolare se si considera la già citata preponderanza di azioni non direttamente orientate a tale finalità e che, tuttavia, potrebbero generare effetti coerenti con essa.

L'accuratezza delle analisi, in tal senso, è uno degli strumenti per assicurare che il Piano produca i risultati attesi e si inserisca in una strategia che integri le finalità e le azioni delle politiche nazionali in materia di parità di genere (Commissione Europea, 2021a), con la disponibilità di dati adeguatamente disaggregati da sistemi fruibili e interoperabili, per tutti i livelli di governance e attuazione coinvolti nel PNRR: è necessario orientare e monitorare l'attuazione del PNRR in una prospettiva che crei e mantenga maggiori opportunità occupazionali per le donne come per le giovani generazioni e ciò, in una prospettiva centrata sugli obiettivi di coesione territoriale, diviene

⁵² Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – Dipartimento per le Pari Opportunità, *Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, redatte dal Dipartimento per la funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità e approvate dal Ministro per la pubblica amministrazione Brunetta e la Ministra per le pari opportunità Bonetti il 6 ottobre 2022, adottate in attuazione dell'art. 5 "Rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere" del D.L. 36/2022 "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)".

particolarmente importante per il Mezzogiorno, nel quale si registrano ancora oggi le maggiori criticità in termini di partecipazione femminile e giovanile.

5.5 Considerazioni conclusive

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si pone quale strumento di riforma con le potenzialità adeguate ad apportare elementi di cambiamento strutturale utili alla riduzione delle criticità del Paese, nel novero delle quali le questioni legate alle disparità di genere nella partecipazione ai sistemi formativi, lavorativi e nella sfera del potere si pongono come storico freno allo sviluppo economico e della società nel suo complesso.

La scelta di considerare la parità di genere come elemento trasversale al Piano nel suo complesso, come si è visto, deriva dall'orientamento, ormai consolidato quanto urgente (e spesso disatteso), relativo al superamento della considerazione delle politiche di genere come segmento dell'azione politica inerente a soli specifici ambiti di riferimento, frammentate e non quindi inserite in una visione sistemica, in altri termini concentrate su aspetti circoscritti senza essere inserite in un sistema di finalità relative alla piena partecipazione di donne e uomini alla vita sociale ed economica del Paese. Si tratta, in altre parole, di lavorare ancora per dare effettiva attuazione al *gender mainstreaming* che, al di là delle dichiarazioni di intenti, sembra non trovare ancora la sufficiente forza per determinare prassi programmatiche e attuative dove la variabile di genere sia effettivamente e costantemente integrata in tutti i livelli e in tutte le fasi del ciclo della politica.

La trasversalità della priorità di genere nel PNRR, che pure rappresenterebbe l'elemento decisivo per tradurre operativamente il metodo del *gender mainstreaming*, rischia di veder diluita la sua potenzialità in considerazione delle caratteristiche specifiche della programmazione definita nel Piano, laddove – come si è visto nel presente capitolo – l'assenza di missioni specifiche e la scarsità di azioni direttamente rivolte all'incremento della partecipazione delle donne pone questioni e criticità sia in termini di efficacia che, soprattutto, di misurazione degli effettivi progressi compiuti in tale direzione. Sembra quindi di poter affermare, in conclusione, come anche l'appuntamento del PNRR non sia stato sfruttato pienamente per cogliere e risolvere la sfida di intessere ogni fase e livello del programma di una costante attenzione alla variabile di genere, pur in presenza di potenzialità e risorse che, nel percorso storico dell'Unione Europea, risultano inedite.

Le innovazioni introdotte, delle quali si è visto nel par. 5.3, richiederebbero di essere sostenute con nuove disposizioni anche normative che rafforzino e armonizzino le finalità orientate a modificare e risolvere gli squilibri di genere presenti nel mercato del lavoro, i quali si legano a una minore qualità della vita e più bassi livelli di partecipazione per la popolazione femminile. In altre parole, gli elementi di *gender procurement* individuati anche nella consapevolezza di tali spazi di possibile potenziamento della forza della variabile di genere, se da un lato possono sostenere un più netto tracciamento dei confini dei progressi per la parità di genere, rendendoli pertanto anche maggiormente misurabili e quindi visibili, dall'altro trovano una applicazione potenzialmente ridotta in ragione delle deroghe previste e, più in generale, del contesto produttivo e occupazionale. È indicativo,

in tale prospettiva, quanto espresso nelle sopra citate *Linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC*, nelle quali si ravvisa l'intento di mantenere un equilibrio tra cambiamento e gradualità, laddove all'interno di esse si dichiara come le stesse siano state redatte nella consapevolezza delle grandi e impegnative innovazioni che derivano dalla loro applicazione nei contesti organizzativi, considerando anche l'attuale caratterizzazione del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego.

Effettivamente sarebbe ancora prematura l'espressione di una considerazione valutativa *in itinere*, vista l'attuale fase temporale dell'attuazione del PNRR, in particolare relativa all'effetto delle clausole per l'incremento dell'occupazione di donne e giovani così come all'effettivo depotenziamento della loro portata in ragione delle possibilità di deroga previste dalla normativa. In tale prospettiva, è necessario orientare l'attenzione alla prossima e imminente fase di attuazione, caratterizzata da una maggiore operatività in quanto più specificamente orientata al raggiungimento dei *target* individuati in fase di programmazione. Ciò indica la necessità di costruire una rinnovata e piena considerazione delle informazioni che scaturiranno dalle azioni di monitoraggio, con finalità conoscitive e valutative che siano orientate a sostenere l'espressione delle potenzialità del Piano in termini di riduzione dei *gap* di genere, in particolare per quanto concerne le linee di azione che, agendo sulle componenti del sistema generale, possono contribuire a dirimere le criticità e a ridurre gli squilibri nella partecipazione di donne e uomini per la crescita economica e sociale del Paese.

Riferimenti bibliografici

Bazzarin V., Borruso A., Del Monte D., Masuzzo P.C., Romeo G., Sudano G. (2022), *I dati che vorrei – PNRR: parità di genere*, onData, ThinkTankPeriod, dossier n. 2, marzo 2022

Cardinali V. (2022), *PNRR. La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata?*, Inapp Working Paper n. 92, Roma, Inapp

Commissione Affari Sociali (2021), Audizione Ministra Elena Bonetti, *Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Camera dei deputati, 15 marzo 2021

Commissione Europea, 2021a, *Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, Bruxelles, 22 giugno 2021, SWD(2021) 165-final

Commissione Europea, 2021b, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea per gli Investimenti - Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*

Corsi M., Martini B. (2022), *La parità nei piani di ripresa*, Rivista InGenere, 22 settembre 2022 – <https://bit.ly/3gMF807>

Di Giambattista C., Esposito M., Pulino M., Rizzo A. (2021), “Gli interventi di contrasto alla crisi socio-economica provocata dalla pandemia da Covid-19: una possibile lettura di genere”, *Sinappsi*, XI, n. 1, pp. 22-35

Esposito M., Rizzo A. (a cura di) (2022), *Le policy europee di contrasto alla crisi Covid-19. Un'analisi di genere*, Inapp Report n. 24, Roma, Inapp

Martini M. (2020), *Why Italy and Spain will struggle to spend key EU funds*, ISPI, 27 novembre 2020

MEF (2021a), *Le diseguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del PNRR per ridurle*, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

MEF (2021b), *Un confronto tra i piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) di sei paesi europei, con focus sulle politiche di genere*, Collana “Note Tematiche” n° 1 – settembre 2021, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

MEF (2022), *Documento di economia e finanza 2022 – nota di aggiornamento (NADEF)*, Nota deliberata dal Consiglio dei Ministri il 28 settembre 2022 – <https://bit.ly/3DcmshT>

Openpolis (2022), *Le misure del PNRR che potrebbero favorire la parità di genere* – <https://bit.ly/3DzlhJJ>

Oxfam (2022), *Disuguitalia. Ridare valore, potere e dignità al lavoro*, Oxfam Briefing Paper, maggio 2022

Parlamento Europeo e Consiglio Europeo, Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – Dipartimento per le Pari Opportunità, *Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, 6 ottobre 2022

Senato della Repubblica (2022), *Misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, Dossier n. 542, D.L. 36/2022 – A.S. 2598, Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, 6 maggio 2022

Tentori D., Villafranca A. (2021), *Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell'unione europea*, Approfondimento ISPI, Osservatorio di politica internazionale, Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale

Capitolo 6. Trasparenza salariale e differenziale retributivo di genere. Dalla proposta di direttiva europea alla legge 162/2021: elementi di criticità e innovazione.

Introduzione

Il persistente divario di genere nelle retribuzioni rappresenta un punto centrale del dibattito internazionale sulla parità di genere. Le donne sono pagate meno degli uomini in ogni regione del mondo; il divario salariale tra i sessi persiste in tutti i Paesi dell'OCSE, con tassi che vanno da circa il 4% a oltre il 30%, se si considera la media dei lavoratori a tempo pieno. Esso è stimato intorno al 20% a livello globale medio e nell'Unione Europa oscilla attorno al 13-14%, con variazioni notevoli tra i diversi paesi: dalla Svezia al 10,0%, alla Germania al 22,6%, passando per Norvegia al 16,5%, Finlandia al 16,8 e Spagna al 13,9%. In Italia la media si attesta intorno al 16,5%⁵³.

Tali dati potrebbero tuttavia non fornire un quadro esaustivo del fenomeno poiché, l'utilizzo del metodo di calcolo del differenziale retributivo di genere "non rettificato", non tiene conto di tutti i fattori che influenzano il differenziale retributivo, come le differenze in termini di istruzione, l'esperienza nel mercato del lavoro, le ore lavorate e il tipo di lavoro⁵⁴.

Infatti, i dati relativi al *gender overall earnings gap*, l'indicatore sintetico che misura l'impatto di tre fattori combinati- la retribuzione media oraria, la media mensile del numero di ore pagate, anche in base al lavoro part-time, e il tasso di occupazione della media delle donne in età di lavoro- mostrano divari più ampi tra uomini e donne nelle retribuzioni in tutti i paesi dell'Unione europea, con una percentuale pari al 36,2% per l'Unione europea e al 43,0% per l'Italia nel 2018.

Va tuttavia ipotizzato che anche tali percentuali sottostimino l'entità del divario retributivo di genere, non cogliendone il legame con altri fattori di rischio discriminazione. Vi sono infatti, forme multiple e intersezionali di discriminazione riferibili alla concomitanza tra genere ed elementi legati all'età, alla condizione di disabilità, alla razza/etnia, all'identità di genere e all'orientamento sessuale⁵⁵.

A due anni dalla fase acuta della pandemia da Covid-19, gli effetti da essa determinati mostrano un'evidenza allarmante vale a dire che le crisi tendono a produrre effetti peggiori sulle donne, riducono i progressi fatti, ampliano i *gap* di genere pregressi e rallentano il percorso verso la parità di genere. Ciò anche a fronte di una politica monetaria europea espansiva e non improntata alla *spending review* (Esposito, Rizzo, 2022).

Il *Global wage report 2020/21* dell'Ilo dimostra infatti come la pandemia da Covid 19 abbia ulteriormente inciso sulle retribuzioni delle donne: stime basate su un campione di 28 paesi europei rilevano che, senza sussidi

⁵³ L'indicatore utilizzato e qui citato misura la differenza tra la retribuzione lorda media dei dipendenti maschi e quella delle dipendenti femmine, espressa in percentuale della retribuzione lorda media dei dipendenti maschi.

⁵⁴ Il Gender Pay Gap (Unadjusted), come definito da Eurostat, è la differenza tra la media delle retribuzioni orarie lorde (che includono tutti i lavoratori, di ogni genere) e la percentuale relativa alla media della retribuzione oraria lorda dei lavoratori di sesso maschile.

⁵⁵ Per approfondimenti si veda Crenshaw K. (2014), *On Intersectionality: Essential Writings*, The New Press, New York.

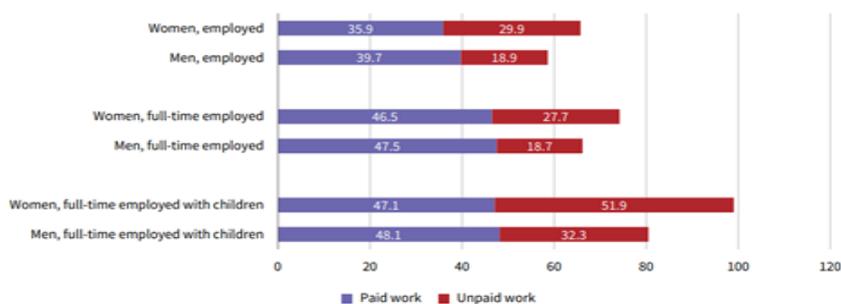
salari, le donne avrebbero perso l'8,1 per cento del proprio stipendio nel secondo trimestre del 2020, rispetto al 5,4 per cento degli uomini.

Anche la fase di ripresa non sembra caratterizzarsi in termini di miglioramento per le donne nel mercato del lavoro (Inapp, 2021). I dati sull'occupazione riferiti al primo trimestre del 2022 mostrano un aumento dell'occupazione maschile e un azzeramento della crescita dell'occupazione femminile che risente della flessione della domanda di lavoro in alcuni dei settori in cui è maggiore la presenza delle donne, come il turismo e il commercio⁵⁶.

La pandemia da Covid ha indubbiamente esacerbato disuguaglianze pregresse andando ad aumentare gap di genere anche nel campo delle retribuzioni; tuttavia, le cause alla base del differenziale retributivo di genere sono molteplici e strutturali e al contempo legate ad un sistema di pregiudizi di genere capaci di produrre vere e proprie discriminazioni.

Tra le cause oggettive e rilevabili alla base dei differenziali retributivi vi è una partecipazione femminile al mercato del lavoro discontinua, spesso interrotta per esigenze legate al tema della cura. L'evento della maternità purtroppo continua, in maniera generalizzata in Europa e anche nel nostro paese, a penalizzare le donne nel mercato del lavoro non solo in termini di partecipazione e progressione ma anche rispetto alla retribuzione, tanto da parlare di *child penalty*⁵⁷. Come dimostra un recente lavoro di Eurofound le attività di cura, non solo dei figli ma anche dei genitori anziani e quelle domestiche, sono considerate ancora quali prerogative principalmente femminili, esse contribuiscono ad erodere il monte ore dedicato al lavoro retribuito e si riflettono in una significativa percentuale di donne che lavorano a tempo parziale e che permangono nel mercato del lavoro in maniera instabile (Eurofound, 2022).

Figura 1. Durata media totale del lavoro tra gli occupati, UE27 (ore settimanali)



Fonte Eurofound 2022

⁵⁶ Banca d'Italia, Il mercato del lavoro: dati e analisi marzo 2022 (dati provvisori).

⁵⁷ A 15 anni dalla nascita di un figlio i salari annuali delle donne con figli crescono del 57% meno rispetto a quelli delle donne senza figli. Dunque, la maternità determina un divario retributivo che con il tempo stenta a colmarsi a causa della c.d. *Child penalty*. Per approfondimenti si veda: Casarico A. (2021), *Gender pay gap, il ruolo delle imprese*, Economia & Management, Dicembre 2021.

La partecipazione al lavoro femminile è inoltre connotata da una forte segregazione orizzontale dovuta alla distribuzione uniforme nei settori di attività, nelle professioni caratterizzate da salari bassi, bassa qualificazione e scarse prospettive di carriera. In maniera quasi speculare essa risulta essere caratterizzata dalla segregazione verticale, vale a dire dalla sottorappresentazione delle donne nei ruoli apicali con evidenti ripercussioni in termini retributivi. Tale segregazione permea i sistemi del lavoro quanto quelli dell'istruzione e trova nutrimento nel sistema, talvolta implicito, di stereotipi e pregiudizi, linfa vitale delle discriminazioni di genere.

Dunque, a fattori statisticamente osservabili se ne aggiungono altri altrettanto significativi che attengono ad una dimensione socioculturale meno visibile e, come detto, talvolta implicita. Ci si riferisce, ad esempio, alle discriminazioni retributive che si verificano quando una donna è pagata meno di un uomo per lo stesso lavoro o per un lavoro di pari valore oppure quando il lavoro tipicamente svolto dalle donne è pagato meno del lavoro tipicamente svolto dagli uomini.

6.1 Il potenziale della contrattazione collettiva e il ruolo della retribuzione variabile

Alla base del divario di genere vi sono dunque una combinazione di fattori, e parallelamente una serie di disuguaglianze che rendono l'effettiva attuazione della parità retributiva e l'applicazione pratica di tale principio una sfida complessa, proprio perché articolati ed eterogenei sono i meccanismi che la determinano.

Vi sono tuttavia degli elementi che, al di là delle cause strutturali e dei *patterns* socioculturali, possono andare a comporre *policy* o interventi capaci di produrre miglioramenti oppure, al contrario, esacerbare disuguaglianze retributive di genere.

In *primis*, l'implementazione del quadro giuridico rappresenta un prerequisito fondamentale per perseguire l'obiettivo più ampio della parità di genere nell'Unione europea e in particolare per colmare il divario retributivo tra donne e uomini. Si pensi ad esempio al concetto di retribuzione e lavoro di pari valore a livello europeo ricopre particolare rilevanza; tuttavia, esso non è definito in modo uniforme nelle legislazioni nazionali e quindi risulta caratterizzato da incertezze in termini di interpretazione e applicazione⁵⁸. Tale questione meriterebbe maggiore attenzione sia programmatica che attuativa, poiché rappresenta: *la sintesi tra l'oggettività e la trasparenza dei sistemi di valutazione analitica ex ante, da un lato, e la valorizzazione del merito e della professionalità propria della valutazione delle competenze ex post, dall'altro – e cioè la composizione sinergica di job and skill evaluation*

⁵⁸ L'effettiva attuazione sarebbe maggiore se i concetti giuridici di "retribuzione" e di "lavoro di pari valore" fossero chiariti sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, delineando così criteri chiari in tutta l'Unione e fornendo un contributo all'effettiva applicazione del principio della parità retributiva.

– la frontiera per il rinnovamento delle relazioni industriali/sindacali che, in presenza di prestazioni diverse per diversità di mansioni, siano in grado di contrastare la discriminazione di genere, e non solo⁵⁹.

Numerosi studi dimostrano che tra i fattori che possono concorrere ad una maggiore e più diffusa equità nella distribuzione dei salari vi è l'elevata copertura di contrattazione collettiva (Eurofound, 2010; Hayter e Weinberg, 2011). Un'indagine della Confederazione europea dei sindacati (CES) mostra che i paesi con una contrattazione centralizzata (di categoria e interconfederale) e che dispongono di un livello molto alto di copertura della contrattazione collettiva, tendono a raggiungere migliori risultati nell'integrazione delle questioni relative alla parità di genere nell'agenda negoziale: *nelle aziende e nei settori economici sindacalizzati, così come nei Paesi con un'elevata copertura della contrattazione collettiva⁶⁰, esiste una tendenza generale ad avere orari di lavoro più brevi sia per le donne che per gli uomini, opzioni di lavoro più flessibili in condizioni di lavoro sicure, una migliore protezione per i lavoratori non standard, oltre a una riduzione del divario retributivo di genere⁶¹.*

Diverse analisi confermano tale legame, mentre alcune stime indicano che un aumento dell'1% della copertura della contrattazione collettiva può influire sul divario retributivo, riducendolo dello 0.16% e che più alto è il livello di coordinamento nella formazione dei salari più equa sarà la distribuzione degli stessi (CES, 2014).

Il ruolo della contrattazione collettiva, sia di primo che di secondo livello, risulta dirimente sul tema delle disuguaglianze retributive da un lato agendo una funzione difensiva sulle possibili discriminazioni dall'altro una funzione propositiva e partecipativa (CNEL, 2021). Le disuguaglianze retributive possono essere infatti reiterate, superate o quantomeno influenzate dal modo in cui la retribuzione è determinata nei contratti collettivi, dai sistemi di classificazione delle professioni e dei salari e dal sistema di benefit negoziati collettivamente ma soprattutto individualmente. Anche Grisham e Rubery (2007) dimostrano la tendenza delle strutture salariali regolate collettivamente nel ridurre le discriminazioni dirette di genere, rispetto a sistemi retributivi individualizzati in cui prevale la prerogativa manageriale. Più complessa è il contrasto delle discriminazioni indirette che possono continuare ad essere agite, ad esempio attraverso il blocco delle promozioni oppure la sottovalutazione del valore nelle occupazioni a forte prevalenza femminile (ILO, 2019).

Sebbene la definizione in sede contrattuale di minimi salariali può rappresentare un importante elemento di equità, il concetto di retribuzione include anche tutti gli elementi pagati direttamente o indirettamente dal datore di lavoro in ragione dell'impiego di quest'ultimo, quindi anche gli aumenti retributivi, gli incrementi per l'anzianità, le indennità mensili integrative dello stipendio, i *fringe benefits* e i premi legati a forme di performance e/o rendimento (Peruzzi, 2020). Si tratta di forme di retribuzione legate all'ottenimento di risultati

⁵⁹ Vigli C. (2021), *Parità di genere nel mercato del lavoro e contrattazione collettiva nelle esperienze italiana ed europea*, Adapt, Working paper n. 7/2021 p.29.

⁶⁰ Va tuttavia specificato che in generale le imprese che impiegano principalmente donne sono più piccole rispetto a quelle che impiegano principalmente uomini, e il tasso di sindacalizzazione è generalmente inferiore nel primo caso. I livelli salariali medi tendono ad essere più bassi nelle imprese più piccole e poco sindacalizzate.

⁶¹ CES, *Negoziare la parità, Come la contrattazione collettiva contribuisce ad eliminare il divario salariale tra uomini e donne che svolgono uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore*, 2014.

predefiniti, che collegano dunque direttamente i salari dei lavoratori e delle lavoratrici ai risultati dell'impresa, erogando un corrispettivo sotto forma monetaria, di bonus di servizi o di benefits (Tomaskovic-Devey *et al.*, 2020). Questa tipologia di erogazione, si presume incentivi lo sforzo dei lavoratori adeguandolo agli obiettivi del datore di lavoro, aumentando così la produttività⁶² (Lazear, 2000).

Va premesso che il legame tra retribuzione legata ai risultati e divario retributivo di genere ha sinora ricevuto poca attenzione sia politica che scientifica. La retribuzione legata ai risultati, in quanto fattore che contribuisce al divario retributivo di genere sembra essere sfuggita all'attenzione dei responsabili politici dell'Ue, non essendo menzionata nella Strategia per l'uguaglianza 2020-2025 né nel Piano d'azione per combattere il divario retributivo 2017-2019. Questi ultimi si concentrano su alcune questioni senza riconoscere i modi in cui, la crescente applicazione di tali retribuzioni potrebbe contribuire ad esacerbare le disuguaglianze di genere (Arabadjieva e Zwysen, 2022).

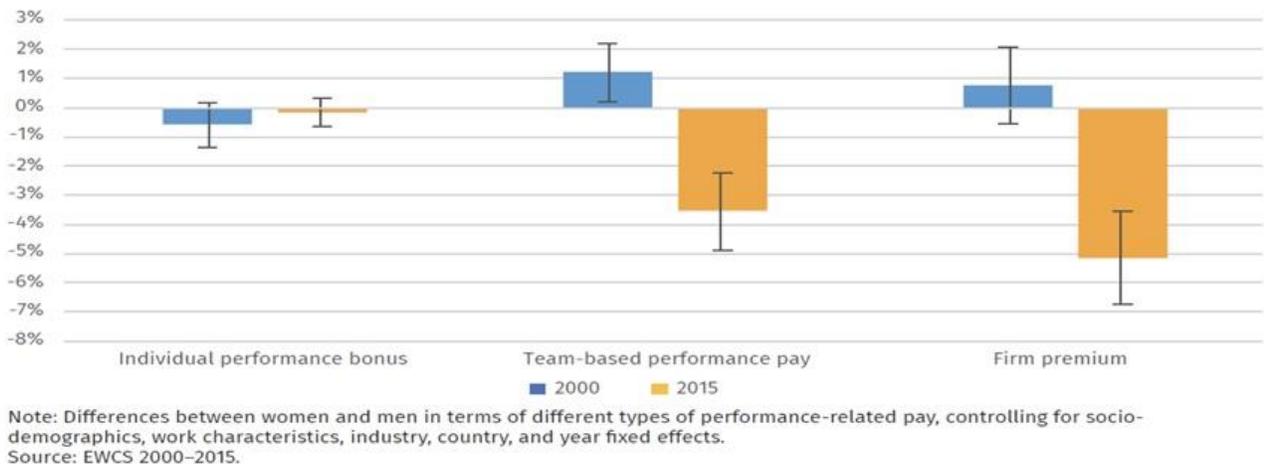
Recenti ricerche hanno messo in relazione i fattori propri di tali schemi retributivi individuando un legame tra la parte variabile della retribuzione con l'aumento delle disuguaglianze retributive di genere (Zwysen, 2021), rafforzando la consapevolezza che non di rado è proprio nella definizione delle premialità che si consolidano soluzioni potenzialmente in grado di compromettere la concreta attuazione della eguale valorizzazione del lavoro femminile e del lavoro maschile (Vigli, 2021).

Una ricerca dell'*European Trade Union Institute* (Arabadjieva e Zwysen, 2022) dimostra il crescente e diffuso ricorso a tali schemi retributivi e rileva che la percentuale dei lavoratori e lavoratrici che ricevono il premio di risultato è aumentata in modo sostanziale tra gli anni 2000 e il 2015, passando dal 9 al 15%: di questi il 28% sono uomini e il 19% sono donne. L'attribuzione di tali forme di retribuzione mostra caratteristiche tali da incidere in maniera differenziata su uomini e donne. Tra gli elementi che sembrano impattare sull'aumento dei differenziali retributivi vi è una minore percentuale di donne (15%), rispetto agli uomini (28%), che riceve il premio di risultato e, inoltre i premi ricevuti dagli uomini sono più alti, anche fino a quadruplicati, di quelli che ricevono le donne (Fabling *et al.*, 2012; De La Rica *et al.*, 2015). Le ragioni di tali disuguaglianze possono essere ascritte ad una minore propensione delle donne a scegliere posti di lavoro più competitivi, dove la retribuzione è più alta, e si applicano tali schemi, oppure essere direttamente collegata ad elementi di discriminazione indiretta che induce i datori di lavoro a considerare il lavoro femminile in maniera meno positiva. Tali sistemi di retribuzione legati ai risultati possono essere maggiormente inclini alla discrezionalità dei dirigenti, i cui stereotipi impliciti o espliciti potrebbero giocare un ruolo nell'orientare le scelte e le valutazioni. Inoltre, la percentuale di attribuzione di tali premi cala drasticamente nel caso di settori o posizioni altamente femminilizzati, in presenza di contratti a tempo determinato, di orario ridotto e per posizioni o occupazioni caratterizzate da basse qualifiche oltre a risultare più bassa nel settore pubblico rispetto al privato. Essa, inoltre, aumenta sulla base delle dimensioni dell'azienda ed

⁶² Va tuttavia considerato che l'introduzione di tali schemi potrebbe, avvantaggiando alcuni lavoratori invece che alti/e comportare una riduzione della coesione sociale tra dipendenti.

è maggiore nei settori finanziari, dell'industria estrattiva, nei servizi di pubblica utilità, in quelli che fanno ampio ricorso a strumenti tecnologici avanzati e caratterizzati da alti livelli di qualificazione specialistica e alti salari.

Figura 2. Evoluzione del *gender gap* nella retribuzione di risultato



Fonte Arabadjieva, Zwysen, 2022

Manning e Saidi (2010) considerano che i premi salariali di questo tipo possano corrispondere al 6 per cento del divario retributivo di genere, tuttavia le stime sul contributo che tale forme di retribuzione possono avere in termini di divario retributivo di genere variano da un contributo relativamente modesto (De la Rica *et al.*, 2015) a un effetto negativo molto più sostanziale, a divari di genere nella retribuzione variabile che sono sostanzialmente più alti di quelli nella retribuzione base (Sockin e Sockin, 2021).

Risulta evidente l'importanza di analizzare, secondo una prospettiva di genere, i sistemi di retribuzione ed al contempo, anche in relazione alle evidenze della ricerca, disciplinare tali forme di retribuzione di produttività sulla base di sistemi trasparenti e rendicontabili. In ciò, un ruolo determinante può essere svolto dalle parti sociali la cui azione, guidata dall'adozione di una prospettiva di genere, dovrebbe essere finalizzata a individuare il fenomeno, raccogliere dati, avviare una riflessione sugli effetti che tali schemi retributivi producono in termini di genere e di conseguenza intervenire integrando nella contrattazione, soprattutto di secondo livello, pratiche

retributive trasparenti e sensibili al genere. Ad esempio, attraverso la definizione e l'integrazione negli accordi di criteri di valutazione per l'erogazione dei premi che non determinino profili discriminatori⁶³.

Dirimente è in tal senso il tema della trasparenza e della conoscibilità, da parte dei lavoratori e del sindacato, delle retribuzioni effettivamente corrisposte. La trasparenza salariale è elemento essenziale per individuazione di alcune determinanti alla base del divario retributivo di genere e, al contempo, è lo strumento che può influenzare sia il contenuto e la portata delle trattative salariali e dei contratti collettivi, sia azioni in giudizio da parte dei lavoratori e delle lavoratrici.

L'Unione europea, in questo senso, ha nei recenti anni, avviato una serie di iniziative volte a incrementare, negli Stati europei, la trasparenza di genere nelle retribuzioni, laddove la stessa Strategia Ue 2020-2025 per la parità di genere, pone forte enfasi sulla necessità di intervenire sul *gap* retributivo tra uomini e donne. Anche a livello nazionale l'Italia ha attraverso la legge 162/21 riformato alcuni istituti, in particolare, come vedremo nei paragrafi che seguono, relativamente alla disciplina sul reporting aziendale (rapporti biennali) e istituito un sistema di certificazione della parità di genere (anche retributiva), così come previsto dal PNRR.

6.2 Dalla raccomandazione alla proposta di direttiva sulla trasparenza retributiva:

L'Unione europea, parallelamente ad un numero crescente di stati membri, ha avviato l'implementazione di misure volte alla trasparenza retributiva quale strumento di rilevazione delle possibili discriminazioni retributive e quale punto di partenza per il loro superamento. Il presupposto di base riguarda la necessità di avere maggiori e più dettagliate informazioni sulle retribuzioni, tali da rilevare possibili discriminazioni salariali esistenti, influenzando sulla capacità di tutti gli attori (lavoratori e lavoratrici, datori di lavoro e parti sociali) di orientare le proprie scelte e i propri processi decisionali su dati oggettivi.

Si tratta, dunque di intervenire a sostegno dei lavoratori e delle lavoratrici per migliorarne l'accesso alle informazioni e affrontare le potenziali asimmetrie informative inerenti le retribuzioni tra uomini e donne ma al contempo supportare i datori di lavoro nel rilevare disuguaglianze e discriminazioni retributive di genere, la cui sussistenza potrebbe influire negativamente sul buon funzionamento e sulla produttività dell'impresa.

⁶³ Va precisato che i regimi di retribuzione basati sui risultati in genere non determinano discriminazioni dirette perché non mettono i lavoratori o le lavoratrici in posizioni di svantaggio solo a causa dell'appartenenza ad un genere, tuttavia, essi potrebbero delineare situazioni di discriminazioni indirette, in ragione del diverso impatto di genere che si verifica: quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutra determina particolare svantaggio per le persone di un sesso rispetto all'altro a meno essi non siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi per il suo conseguimento siano appropriati e necessari (Direttiva 2006/54/CE art. 3). Si pensi ad esempio all'adozione del criterio della presenza in servizio quale elemento di valutazione dei risultati. Tale criterio, sebbene anacronistico nell'era dello smart working, potrebbe determinare profili discriminatori (discriminazioni indirette) di genere a causa del divario nel tempo lavorato derivante dalla persistente asimmetria nella distribuzione dei carichi di cura tra uomini e donne.

Secondo uno studio della Commissione europea⁶⁴ l'introduzione di strumenti efficaci di trasparenza retributiva potrebbe incidere positivamente sulla riduzione del divario retributivo tra i sessi. In particolare, fornire ai lavoratori il diritto di ottenere informazioni sulle retribuzioni all'interno delle loro imprese ridurrebbe il divario retributivo di genere tra lo 0,33 e lo 0,5%, parallelamente una regolare rendicontazione dei livelli retributivi da parte delle imprese ridurrebbe il divario retributivo di genere tra lo 0,66 e l'1,5%, mentre le verifiche sulla parità di retribuzione condotte dai datori di lavoro ridurrebbero il divario retributivo di genere tra lo 0,66 e il 2%. Inoltre, il diritto dei lavoratori a ottenere informazioni sulle retribuzioni, rendicontazione della trasparenza retributiva, audit sulla parità retributiva e l'integrazione della parità retributiva nella contrattazione collettiva - potrebbe avere un effetto cumulativo di riduzione del divario retributivo di genere tra l'1,65% e il 4,33%. La Commissione europea ha stimato che la certificazione obbligatoria sui livelli retributivi, da parte delle imprese, genererebbe un beneficio economico netto annuo di 18 miliardi di euro in tutta l'Unione europea, a fronte di soli 108 milioni di euro di investimento quali costi di conformità. Pertanto, l'avanzo netto totale derivante dall'adozione di misure di trasparenza retributiva basate sulla reporting costante delle retribuzioni sarebbe di 17,892 miliardi di euro all'anno (Hofman *et al.*, 2020; European Commission, 2014).

Va rilevato che, nonostante l'adozione della raccomandazione sulla trasparenza retributiva nel 2014, circa in un terzo degli Stati membri dell'UE, le misure volte ad aumentare la trasparenza retributiva sono del tutto assenti. Inoltre, attualmente in Europa non esistono misure minime in materia di trasparenza retributiva, infatti, la maggior parte dei Paesi si affida ad una combinazione di misure. Come rileva l'ILO in una recente ricerca, le politiche in materia, implementate a livello europeo, sono strutturate intorno a diversi approcci: consentire ai dipendenti di richiedere e accedere alle informazioni sui livelli retributivi nella loro azienda; richiedere ai datori di lavoro trasparenza sulle retribuzioni di partenza prima di concorrere per una posizione lavorativa; vietare ai datori di lavoro di richiedere la storia salariale di un dipendente/di un potenziale dipendente; creare un organismo indipendente che fornisca ai fattori di lavoro una certificazione di parità retributiva; obbligare le imprese, con una certa soglia di dipendenti, a pubblicare informazioni su genere e retribuzione; effettuare audit regolari su genere e retribuzione nelle imprese con una soglia minima di dipendenti; effettuare valutazioni periodiche delle retribuzioni nelle imprese con il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori; promuovere la discussione sulla parità di retribuzione e sulle verifiche salariali durante la contrattazione collettiva.

Sulla base di tale evidenza la Commissione europea ha elaborato uno specifico Piano d'azione, articolato in specifiche aree di intervento, per affrontare il divario retributivo di genere⁶⁵ e, a marzo 2021, ha presentato la

⁶⁴ European Commission, *Evaluation Report of the 2014 Pay Transparency Recommendation*

⁶⁵ COM/2017/0678 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo, Piano d'azione dell'UE per il 2017-2019, Affrontare il problema del divario retributivo di genere. Il piano prevede diversi obiettivi specifici quali: Migliorare l'applicazione del principio di parità retributiva; Combattere la segregazione nelle professioni e nei settori; combattere la segregazione verticale; agire sulla valorizzazione delle competenze delle donne; svelare le disuguaglianze e gli stereotipi; agire per superare il divario retributivo di genere.

sua proposta di direttiva volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni⁶⁶.

L'atto legislativo proposto mira a dotare i lavoratori dei mezzi necessari per far valere il loro diritto alla parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, attraverso una serie di misure vincolanti in materia di trasparenza retributiva. Nello specifico, la direttiva mira a: stabilire prescrizioni minime intese a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore; eliminare la discriminazione basata sul sesso potenziando la trasparenza dei sistemi retributivi; a rafforzare l'applicazione dei diritti e degli obblighi relativi alla parità retributiva.

La trasparenza retributiva consente ai lavoratori di individuare e comprovare possibili discriminazioni basate sul sesso. Può anche mettere in luce i pregiudizi di genere nei sistemi retributivi e di inquadramento professionale che non valorizzano il lavoro di donne e uomini in modo paritario e neutro sotto il profilo del genere, o che non valorizzano alcune competenze professionali che sono per lo più considerate qualità femminili. Poiché tali pregiudizi sono spesso inconsci, la trasparenza retributiva può contribuire a sensibilizzare i datori di lavoro sulla questione e aiutarli a individuare disparità retributive discriminatorie basate sul genere che non possono essere spiegate da validi fattori discrezionali e che sono spesso involontarie. La trasparenza retributiva è quindi uno strumento essenziale per fugare i dubbi sulla parità retributiva tra uomini e donne e per sostenere l'eliminazione dei pregiudizi di genere nelle pratiche retributive. Può anche favorire un cambiamento di atteggiamento nei confronti della retribuzione delle donne sensibilizzando e stimolando il dibattito sulle ragioni delle differenze strutturali di retribuzione tra donne e uomini. Al di là del semplice rispetto del principio della parità retributiva, può anche costituire un incentivo per una revisione più generale delle politiche in materia di parità di genere a livello di impresa e promuovere una più stretta collaborazione tra datori di lavoro e rappresentanti dei lavoratori.

Nel dettaglio, attraverso l'articolo 5 si stabilisce il diritto di lavoratori e lavoratrici di disporre delle informazioni necessarie a negoziare, in modo equilibrato ed equo, le loro retribuzioni di partenza quale elemento di trasparenza retributiva prima dell'assunzione, mentre all'articolo 7 si pone l'obbligo ai datori di lavoro di esplicitare i criteri utilizzati per definire la retribuzione e l'avanzamento di carriera. L'intento è quello di agire per abrogare il segreto salariale contenuto nelle clausole contrattuali, affinché i datori di lavoro garantiscano ai loro dipendenti l'accesso ai criteri – oggettivi e neutri rispetto al genere – utilizzati per definire la loro progressione retributiva e di carriera. Parallelamente si sancisce il diritto all'informazione sulle retribuzioni, ciò al fine di consentire ai lavoratori e alle lavoratrici di valutare forme di discriminazione di genere, con il supporto di rappresentanti sindacali o organismi di parità.

La direttiva stabilisce, inoltre, che i datori di lavoro con almeno 250 dipendenti devono fornire, su base annua, informazioni sul divario retributivo tra i lavoratori di sesso femminile e di sesso maschile alle loro dipendenze.

⁶⁶ COM/2021/93 final, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi.

Tali informazioni vanno inoltre condivise con le autorità nazionali competente in materia, con i loro lavoratori e con la rappresentanza sindacale. Nei casi in cui la comunicazione di informazioni sulle retribuzioni riveli una differenza del livello retributivo medio tra lavoratori di sesso femminile e di sesso maschile, pari ad almeno il 5%, e il datore di lavoro non abbia giustificato tale differenza con criteri oggettivi e neutri sotto il profilo del genere, sarà necessario effettuare una valutazione congiunta delle retribuzioni, in cooperazione con i rappresentanti dei lavoratori.

Oltre ad aggiungere nuovi obblighi informativi per le aziende, la proposta di direttiva mira a cambiare anche il concetto dell'onere della prova, spostandolo dal lavoratore al datore di lavoro: *nel caso cui un lavoratore ritenga che il principio della parità di retribuzione non sia stato applicato e porti il caso in tribunale, la legislazione nazionale dovrebbe obbligare il datore di lavoro a provare che non ci sia stata discriminazione, piuttosto che il lavoratore*. La proposta prevede inoltre il rafforzamento dell'obbligo di risarcimento. Tale disposizione impone agli Stati membri di garantire per ogni lavoratore che abbia subito un danno causato da una violazione di un diritto o di un obbligo connesso al principio della parità retributiva, il diritto di chiedere e ottenere il pieno risarcimento del danno causato. Il rafforzamento del meccanismo sanzionatorio proposto, di fatto, presuppone che gli Stati membri pongano in essere procedure giudiziarie per i lavoratori che si ritengono lesi dalla mancata applicazione del principio della parità di retribuzione, stabilendo sanzioni effettive, proporzionate al livello di violazione e dissuasive.

6.3 La legge n. 162 del 2021, modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo.

La recente Legge 5 novembre 2021, n. 162 ha previsto, e anticipato rispetto alla proposta di Direttiva europea, alcuni elementi importanti in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo, in particolare riferiti alle questioni di trasparenza delle retribuzioni.

In generale l'introduzione della legge la n. 162/2021 recante *Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo*, contiene disposizioni in materia di parità in ambito lavorativo, finalizzate a rafforzare ed integrare alcune previsioni già previste dal Codice delle pari opportunità uomo-donna, codificato nel d.lgs. 198 del 2006 (d'ora in poi Codice).

La legge 162 costituisce un'ulteriore importante tappa del lungo viaggio verso la parità uomo-donna, affrontando alcuni nodi connessi sia al contrasto del *gender pay gap* sia alla rilevanza del lavoro di cura nella configurazione del divieto di discriminazione (Scarponi, 2022). Il nuovo impianto normativo proposto si articola in due sezioni principali, la prima agisce direttamente modificando in maniera sostanziale alcune disposizioni già previste, con l'evidente obiettivo di rafforzare la tutela della parità tra uomo e donna in ambito lavorativo femminile e al

contempo ridurre i differenziali sul piano retributivo, mentre la seconda parte introduce un nuovo dispositivo volto ad individuare le politiche e le misure concrete adottate dalle aziende per ridurre il divario di genere in relazione all'opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità.

In particolare, sono tre i punti cardine delle novità introdotte riguardano l'ampliamento del concetto previgente di discriminazione, l'introduzione della certificazione di parità e la revisione, del contenuto e delle condizioni, dell'obbligo di redigere il rapporto periodico sulla situazione del personale di aziende pubbliche e private regolato dall'art. 46 del d.lgs. 198/2006.

L'art. 2 della legge introduce un concetto più esteso di discriminazione indiretta, secondo il quale vengono inserite tra le fattispecie che danno luogo a discriminazione anche gli atti *di natura organizzativa e oraria che, modificando l'organizzazione delle condizioni e i tempi di lavoro, possono potenzialmente determinare o mettere i/le dipendenti di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto alla partecipazione alla vita aziendale e all'accesso alle progressioni di carriera. Ciò salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.* Pertanto costituisce discriminazione: ogni trattamento o modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro che, in ragione del sesso, dell'età anagrafica, delle esigenze di cura personale o familiare, dello stato di gravidanza nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti, pone o può porre il lavoratore in almeno una delle seguenti condizioni: posizione di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori; limitazione delle opportunità di partecipazione alla vita o alle scelte aziendali; limitazione dell'accesso ai meccanismi di avanzamento e di progressione nella carriera. La suddetta modifica non solo introduce un più ampio riconoscimento della tutela antidiscriminatoria ma formalmente annovera le questioni di cura tra le possibili cause di discriminazioni, di fatto ponendo ampia rilevanza al tema della conciliazione tra lavoro professionale e esigenze private nonché ad un maggiore riconoscimento del valore della cura così come sancito dalla direttiva europea. Inoltre, si amplia le fattispecie della discriminazione diretta ed indiretta anche a tutela dei candidati in fase di selezione del personale pertanto estende l'applicazione del divieto anche ai criteri di selezione nelle fasi precedenti la costituzione del rapporto di lavoro.

Non meno importanti sono le novità relative all'introduzione della certificazione della parità di genere, finalizzata a individuare e riconoscere le misure adottate dai datori di lavoro volte a ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità. Una volta applicata, la misura consentirà l'erogazione di diversi istituti di premialità, tra cui incentivi, sgravi contributivi e vantaggi nelle gare per fondi europei o per

l'aggiudicazione degli appalti, come già previsto per i fondi connessi al PNRR, alle aziende virtuose, a fronte della presentazione di una certificazione attestante le misure adottate per ridurre il divario di genere⁶⁷.

6.4 I rapporti biennali sulla situazione del personale maschile e femminile

Importanti modifiche intervengono in tema di rapporto biennale rivolto alle aziende, sia pubbliche che private, come disciplinato dall'articolo 46 del d.lgs. n. 198/2006, finalizzato a raccogliere le informazioni necessarie per valutare complessivamente la realizzazione della parità di genere nei contesti aziendali su tutto il territorio nazionale.

Le nuove disposizioni intervengono in maniera sostanziale sull'impianto previgente e delineano nuovi e più dettagliati parametri di composizione di tale rapporto periodico sulla situazione del personale, nuove modalità di redazione e procedurali e un rinnovato impianto sanzionatorio.

L'intervento del legislatore concerne uno strumento cruciale per far emergere alcuni tra i fattori alla base del divario retributivo di genere, renderli visibili e sanzionabili. Le modifiche introdotte mirano infatti a migliorare l'efficacia dei rapporti biennali quale strumento di trasparenza retributiva ma, anche a superare alcune criticità verificatesi nell'applicazione della legislazione preesistente, che disponeva l'obbligo per le aziende pubbliche e private con cento o più dipendenti di redigere, con cadenza biennale, un rapporto riguardante la situazione del proprio personale maschile e femminile, inviandolo poi alla Consigliera di Parità regionale e alle rappresentanze sindacali in sede aziendale. Le criticità, cui il nuovo impianto normativo intende intervenire, riguardano soprattutto la soglia dimensionale delle imprese chiamate a redigere il rapporto; il livello di aggregazione dei dati richiesti; l'impianto sanzionatorio.

In relazione a quanto detto, le nuove indicazioni per la redazione del rapporto, contenute nel decreto attuativo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con la Ministra delegata per le pari opportunità, prevedono in prima battuta l'estensione dell'obbligo di redazione del rapporto biennale alle aziende che impiegano più di 50 dipendenti, mentre le aziende sotto tale soglia potranno decidere di redigere il rapporto su base volontaria. La riduzione della soglia dimensionale delle aziende sottoposte all'obbligo, passando da quelle

⁶⁷ Il Dpcm n. 152/2022 ha stabilito che i parametri minimi per il conseguimento della certificazione devono essere quelli definiti dalla prassi Uni/PdR 125:2022. Lo standard prevede sei aree principali rispetto alle quali viene valutata la parità di genere all'interno di un'organizzazione: a) area cultura e strategia; b) area governance; c) area processi HR; d) area opportunità di crescita ed inclusione delle donne in azienda; e) area equità remunerativa di genere; f) area tutela della genitorialità e conciliazione vita-lavoro. Per ciascuna sono stati individuati indicatori prestazionali (*Key Performance Indicators, KPI*), di natura quantitativa e qualitativa, a cui sono assegnati specifici punteggi. La certificazione si ottiene con il raggiungimento di un punteggio minimo pari al 60 per cento ed è previsto un sistema di punteggi semplificato per le piccole e micro-organizzazioni.

Per approfondimenti si veda il capitolo 5 del Gender Policy Report 2022: Rizzo A., *Il contributo del PNRR alla parità di genere e all'occupazione femminile: tra vecchie sfide e auspicate innovazioni*

con più di 100 dipendenti a quelle con più di 50 dipendenti, rappresenta una novità rilevante, proprio perché rende lo strumento più rispondente al tessuto produttivo italiano, composto in prevalenza di piccole e medie imprese. Infatti, considerando la struttura produttiva italiana, la soglia dei 100 dipendenti copriva appena il 40% dell'occupazione dipendente del settore privato. L'abbassamento della soglia richiede tuttavia alcune considerazioni, poiché al variare della dimensione di impresa cambia radicalmente la sua struttura organizzativa, ed è dunque probabile che varino anche i fattori di discriminazione legati, ad esempio, all'organizzazione del lavoro, le definizioni delle singole posizioni lavorative (segregazione orizzontale), oppure i criteri di valutazione per le promozioni di carriera (segregazione verticale). Nelle grandi imprese, infatti, le posizioni apicali richiedono competenze più elevate e complesse, la struttura gerarchica è più articolata, e più significativa è dunque la segregazione verticale. Nelle imprese di minore dimensione la struttura gerarchica è più piatta e i fattori di discriminazione sono maggiormente legati alle componenti accessorie del salario, all'attribuzione delle mansioni, agli orari di lavoro, a mobilità e congedi, ecc. (Simonazzi, 2020).

La produzione del Rapporto biennale, in ogni modo, rappresenta un'occasione conoscitiva importante perché offre un bilancio articolato sull'occupazione di genere, e sul quadro complessivo delle donne nel mercato del lavoro regionale, fornendo elementi di dettaglio su eventuali progressi compiuti nel percorso di riequilibrio tra i generi nel mercato del lavoro oppure, al contrario, indicazioni circa disuguaglianze che ne ostacolano la realizzazione.

Le modifiche introdotte nel nuovo applicativo, rappresentate da quesiti più chiari e dalla richiesta di informazioni più dettagliate sulle caratteristiche delle retribuzioni, tentano di rendere maggiormente fruibili le informazioni nell'ambito di azioni giudiziarie contro le discriminazioni salariali. In passato la forte aggregazione dei dati disponibili ha di fatto rappresentato un limite, per i lavoratori e le lavoratrici e per le rappresentanze sindacali, nell'effettivo esercizio della tutela giudiziaria prevista dalla legge stessa in caso di discriminazione retributiva.

Nell'ottica di una maggiore trasparenza salariale, il nuovo applicativo richiede la compilazione di una ricca mole di informazioni funzionale a restituire il quadro circa: la composizione del personale; l'inquadramento e le condizioni di lavoro la distribuzione per genere delle tipologie contrattuali; le modalità di selezione; formazione e riqualificazione del personale, le misure di conciliazione vita-lavoro offerte; i criteri adottati per le progressioni di carriera. In particolare, i dati da rilevare riguarderanno: il numero dei lavoratori occupati distinti per sesso, il numero degli eventuali lavoratori distinti per sesso assunti nel corso dell'anno, le differenze tra le retribuzioni iniziali dei lavoratori di ciascun sesso, l'inquadramento contrattuale e la funzione svolta da ciascun lavoratore occupato (anche con riferimento alla distribuzione fra i lavoratori dei contratti a tempo pieno e a tempo parziale), l'importo della retribuzione complessiva corrisposta, delle componenti accessorie del salario, delle indennità, anche collegate al risultato, dei bonus e di ogni altro beneficio in natura ovvero di qualsiasi altra erogazione che abbia eventualmente riconosciuto a ciascun lavoratore o lavoratrice. Sempre nell'ambito del rapporto dovranno essere indicate le informazioni sui processi di selezione e di reclutamento, sulle procedure utilizzate per l'accesso alla qualificazione professionale e alla formazione manageriale, sugli strumenti e sulle misure resi disponibili per

promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, sulle eventuali politiche aziendali a garanzia di un ambiente di lavoro inclusivo e rispettoso e sui criteri adottati per le progressioni di carriera.

Proprio in ragione della maggiore specificità dei dati che ciascuna azienda italiana sopra i 50 dipendenti dovrà fornire e trasmettere, tale rapporto⁶⁸ potrà rappresentare una basilare fonte di informazioni e analisi funzionale alla costruzione di una fotografia dettagliata sullo stato delle aziende italiane in tema di perseguimento della parità di genere e, più nello specifico, fornire elementi dirimenti sui differenziali retributivi, dando evidenza al fenomeno complesso del *gender overall gap*.

La norma novellata mira così ad introdurre nuovi elementi conoscitivi finalizzati ad implementare sia la trasparenza dei sistemi retributivi e dei criteri applicati per valutare la professionalità individuale, precedentemente difficili da dipanare a causa dell'eccessiva aggregazione dei dati forniti.

Nella legge 162/2021, anche il meccanismo sanzionatorio risulta rafforzato poiché in passato le sanzioni di fatto hanno assunto una valenza facoltativa. Con l'attuale legge qualora, nei termini prescritti, non si trasmetta il rapporto, l'Ispettorato del Lavoro, previa segnalazione dei soggetti deputati a ricevere il prospetto, invita le aziende a provvedere entro 60 giorni. In caso di inottemperanza si applica la sanzione amministrativa da euro 515 a euro 2.580 e, qualora l'inottemperanza si protragga per oltre 12 mesi, è disposta la sospensione per un anno dei benefici contributivi eventualmente goduti dall'azienda. Inoltre, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nell'ambito delle sue attività, verifica la veridicità dei rapporti e caso di rapporto mendace o incompleto si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 5.000 euro. Va rilevato inoltre, l'invio del rapporto biennale rappresenta un prerequisito per accedere alle gare pubbliche a valere su risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ciò ai sensi decreto-legge Semplificazioni n. 77/2021.

Un elemento interessante introdotto attiene alla pubblicazione dell'elenco di aziende che hanno trasmesso il rapporto, e di quelle che non lo hanno trasmesso, in un'apposita sezione del sito internet istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La pubblicazione dei suddetti elenchi risponde alla finalità di rendere di pubblico dominio sia i comportamenti delle aziende virtuose ma anche quelli negligenti, attuando, in una logica di *namings and shaming*, un meccanismo di pressione nei confronti delle imprese inadempienti.

Ulteriori aspetti di novità riguardano, il ruolo di alcuni attori e la definizione di un preciso processo di lavoro, di trasmissione e verifica delle informazioni raccolte. Infatti, una volta che i dati saranno caricati telematicamente sull'applicativo *ad hoc*, dovranno essere trasmessi alle Rappresentanze Sindacali Aziendali (RSA o RSU), verificati ed elaborati dalle consigliere di parità⁶⁹ territorialmente competenti e inviati sotto forma di rapporto alle sedi

⁶⁸ Si precisa che con l'entrata in vigore della legge 162/2021 il suddetto rapporto è redatto in modalità esclusivamente telematica.

⁶⁹ Le consigliere regionali di parità a loro volta possono accedere ai dati contenuti nei rapporti trasmessi dalle aziende aventi sede legale nel territorio di competenza, al fine di poter elaborare i relativi risultati e trasmetterli alle sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro, alla consigliera o al consigliere nazionale di parità, al Ministero del lavoro e al Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'Istituto nazionale di statistica e al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Una copia del rapporto, unitamente alla ricevuta, deve essere trasmessa con modalità telematica anche alle RSA.

territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro, alla consigliera nazionale di parità, al Ministero del lavoro, al Dipartimento per le pari opportunità, all'Istituto nazionale di statistica e al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Infine, appare opportuno, un breve riferimento all'istituzione all'art.5⁷⁰ della legge che prevede l'introduzione della certificazione della parità di genere, finalizzata a individuare e riconoscere le misure adottate dai datori di lavoro volte a ridurre il divario di genere. La misura prevede l'erogazione di diversi istituti di premialità, tra cui incentivi, sgravi contributivi e vantaggi nelle gare per fondi europei o per l'aggiudicazione degli appalti, come già previsto per i fondi connessi ai PNRR, alle aziende virtuose, a fronte della presentazione di una certificazione attestante le misure adottate per ridurre il divario di genere.

6.5 Considerazioni conclusive

Le disparità retributive di genere rappresentano un problema strutturale difficile da contrastare, anche in ragione delle complesse dinamiche che lo determinano e lo alimentano. Le modalità che connotano in chiave di genere la partecipazione al mercato del lavoro, fortemente orientate dalla asimmetrica gestione dei carichi di cura familiari, dai fenomeni di segregazione occupazionale - sia orizzontale che verticale - dalla forte incidenza del lavoro a tempo parziale, spesso involontario, unitamente a discriminazioni sia dirette che indirette sono gli elementi alla base delle disparità retributive.

I salari delle donne, infatti, sia nella loro componente base, vale a dire fissa e ricorrente della retribuzione, ma soprattutto nella parte variabile, continuano ad essere generalmente inferiori a quelli degli uomini in tutti i paesi europei e per tutti i livelli di istruzione, gruppi di età e impieghi. Recenti ricerche dimostrano il ruolo crescente della retribuzione di risultato nella determinazione dei differenziali retributivi di genere. Gli effetti prodotti dalla sempre maggiore diffusione di tali schemi retributivi sul divario retributivo di genere sono ancora poco noti alla comunità scientifica e dunque ancora lontani dall'essere attenzionati dal livello politico. Le politiche europee, sancite ed implementate anche attraverso l'emanazione di norme, come ad oggi la proposta di direttiva sulla trasparenza delle retribuzioni, possono contribuire a individuare ed evidenziare alcuni effetti di genere della retribuzione legata ai risultati ma potrebbero non essere sufficienti ad affrontarli. In tale contesto, infatti,

⁷⁰ Al fine di incoraggiare le aziende ad avviare la procedura di certificazione ha previsto due vantaggi: un esonero contributivo in misura non superiore all'1% e nel limite massimo di 50.000 euro annui per ciascuna azienda e l'ottenimento di un punteggio premiale per la partecipazione a bandi e fondi europei, nazionali e regionali. La Legge di Bilancio per il 2022, invece, incrementando la dotazione del Fondo per il sostegno della parità salariale di genere (fondo che già istituito presso il Ministero del Lavoro con la legge di Bilancio 2021), ha stanziato risorse utilizzabili per interventi volti al sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, anche attraverso la definizione di procedure per l'acquisizione di una certificazione della parità di genere da parte delle imprese. Inoltre, è stato istituito un Fondo per il finanziamento delle attività di formazione propedeutiche all'ottenimento della certificazione.

dirimente risulta il contributo delle relazioni industriali quale meccanismo propulsivo della parità di genere in generale, ed in particolare il ruolo svolto in relazione alla materia retributiva.

L'abolizione dei tassi di retribuzione diversi per uomini e donne per uno stesso lavoro, sancita dalle norme europee e nazionali, parallelamente alla definizione nell'ambito della contrattazione nazionale dei minimi salariali, sebbene fondamentale, vanno sostenute da un'azione di conoscenza volta ad integrare la prospettiva di genere in tutti le azioni e i livelli di intervento delle parti sociali (ad esempio nella definizione dei criteri individuati per il calcolo dei premi di risultato).

È dunque necessaria un'azione coordinata da parte delle organizzazioni sindacali volta a promuovere la consapevolezza del divario salariale di genere in tutti i livelli della contrattazione, sostenendo politiche e pratiche di trasparenza finalizzate a promuovere i rilevamenti salariali, migliorare la disponibilità di dati statistici sulle retribuzioni disaggregati per sesso, promuovendo metodi oggettivi di valutazione del lavoro liberi da pregiudizi di genere.

Il ruolo della contrattazione collettiva infatti può essere ambivalente, esso può rappresentare tanto il rimedio quanto la fonte di prassi discriminatorie. In tal senso l'integrazione di una prospettiva di *mainstreaming* di genere nell'azione negoziale può contribuire a superare l'adozione di pratiche, teoricamente neutre che in sostanza possono produrre effetti discriminatori per le donne, come nel caso dell'adozione di criteri, in sede di contrattazione, scelti per l'erogazione dei premi di risultato.

Il recente varo, nel nostro Paese, della legge 162/2021, oltre ad anticipare alcuni elementi propri della proposta di direttiva europea in tema di trasparenza salariale, offre la possibilità alle parti sociali di esercitare il proprio ruolo attivo ed efficace nel contrasto ai differenziali retributivi di genere. La versione riformata dei rapporti biennali sulla situazione del personale maschile e femminile, agendo sulla riduzione della soglia dimensionale delle aziende sottoposte all'obbligo di compilazione, non solo rende lo strumento più rispondente al tessuto produttivo del paese ma consente di ricostruire un quadro informativo sulle retribuzioni e sulle possibili disuguaglianze retributive di genere, tale da orientare le negoziazioni sulle retribuzioni secondo criteri maggiormente equi ed oggettivi. Parallelamente può consentire, ai lavoratori e alle lavoratrici per il tramite e con il sostegno delle organizzazioni sindacali, l'importante esercizio della tutela giudiziaria per i casi di discriminazione.

Riferimenti bibliografici

Arabadjieva K., Zwysen W. (2022), *Gender inequality in performance-related pay. A gap in the EU equal pay agenda*, Policy Brief 2022.03, ETUI, Brussels

Banca d'Italia (2022), *Il mercato del lavoro: dati e analisi*, marzo 2022 (dati provvisori)

Casarico A. (2021), *Gender pay gap, il ruolo delle imprese*, Economia & Management, Dicembre 2021

CES (2014), *Negoziare la parità, Come la contrattazione collettiva contribuisce ad eliminare il divario salariale tra uomini e donne che svolgono uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore*

CNEL, XXIII Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva 2021

COM/2017/0678 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, EU Action Plan 2017-2019, Tackling the gender pay gap

COM/2021/93 final, Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo, Piano d'azione dell'UE per il 2017-2019, Affrontare il problema del divario retributivo di genere

Crenshaw K. (2014), *On Intersectionality: Essential Writings*, The New Press, New York

De la Rica S., Dolado J.J. and Vegas R. (2015), *Gender gaps in performance pay: new evidence from Spain*, Annals of Economics and Statistics

Esposito M., Rizzo A. (2022), *Le policy europee di contrasto alla crisi Covid-19, un'analisi di genere*, Inapp Report n.24, Gennaio 2022

Eurofound (2022), *Condizioni di vita e qualità della vita, pandemia di COVID-19 e divario di genere sul lavoro e a casa*, Ottobre 2022

Eurofound (2010), *Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions*, Aprile 2010

European Commission, Evaluation Report of the 2014 Pay Transparency Recommendation

Hayter S. and Weinberg B. (2011), *Mind the Gap: Collective Bargaining and Wage Inequality*, in *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy*, Edward Elgar Publishing

Hofman J. et al. (2020), *After parental leave: Incentives for parents with young children to return to the labour market* (Joanna HOFMAN, Madeline NIGHTINGALE, Michaela BRUCKMAYER, Annemari de SILVA, Natalie PICKEN, and Linda KUNERTOVA), European Parliament, November 2020

ILO (2020), *Global Wage Report 2020-21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19*, December 2020

ILO (2019), *A quantum leap for gender equality: For a better future of work for all*, March 2019

INAPP (2020), *Gender policies report 2020*, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/843>>

INAPP, Esposito M. (2021), *Gender policies report 2021*, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3396>

Lazear E.P. (2000), *Performance Pay and Productivity*, *American Economic Review*, vol. 90, no.5, December 2000

Legge 5 novembre 2021, n. 162. Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo

Manning A. and Saidi F. (2010), *Understanding the gender pay gap: what's competition got to do with it?*, *ILR Review*, 63

Peruzzi M. (2020), *Come contrastare i differenziali salariali di genere*, in *Occupazione femminile e contrattazione di genere dopo e oltre il Covid19*

Rubery J. and Johnson M. (2019), *Closing the Gender Pay Gap: What Role for Trade Unions?*, ILO ACTRAV Working Paper

Rubery J. (2007), *Undervaluing Women's Work*, Equal Opportunities Commission Manchester, Working Paper Series No 53

Scarponi S. (2022), *Parità, cosa cambia con la legge 162*, *InGenere*, Febbraio 2022

Simonazzi A. (2020), Audizione del 18-2-2020, Commissione XI Camera dei Deputati (Lavoro pubblico e privato) nell'ambito dell'esame delle abbinare proposte di legge C. 522 Ciprini, C. 615 Gribaudo, C. 1320 Boldrini, C. 1345 Benedetti, C. 1675 Gelmini, C. 1732 Vizzini, C. 1925 CNEL e C. 2338 Carfagna, recanti "Modifiche all'articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale

Sockin J. and Sockin M. (2019) *A pay scale of their own: gender differences in performance*, December 16, 2019. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3512598> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3512598>

Tomaskovic-Devey D., Rainey A., Avent-Holt D. (2020), *Rising between-workplace inequalities in high-income countries*, New York University

Vigli C. (2021), *Parità di genere nel mercato del lavoro e contrattazione collettiva nelle esperienze italiana ed europea*, Adapt, Working paper n. 7/2021

Zwysen W. (2021), *Performance pay across Europe: drivers of the increase and the link with wage inequality*, Working Paper 2021.06, ETUI, Brussel

Capitolo 7. *Work-life balance* e asimmetrie nella cura nelle recenti novità normative.

Prime riflessioni sul decreto legislativo 105/2022⁷¹

7.1 Brevi cenni di contesto

Il disequilibrio di genere tra vita personale e vita lavorativa ha fortemente manifestato la propria gravosità con l'emergenza pandemica e nel connubio con le correlate policies per il contenimento e contrasto del virus (per evidenze sul biennio trascorso si vedano i Gender Policies Report, 2020 e 2021).

Tale fattore esogeno ha inciso in negativo sul divario strutturale nel *care burden* genitoriale e parentale⁷², che rappresenta, come noto, uno dei maggiori ostacoli al superamento del *gender gap*.

A rendere tale fenomeno stratificato è in primis l'elemento culturale al quale si connettono le matrici discriminatorie. È esemplificativo, in merito, il dato secondo cui due terzi della popolazione adulta dei paesi Europei obiettivo convergenza ritengono che la cura della casa e della famiglia costituisca il ruolo principale della donna, con tendenze analoghe anche a Cipro, in Croazia, Slovenia, Irlanda e Italia (per i riferimenti si veda Zucaro, 2022a).

Nonostante la propria complessità - spaziando da forme di assistenza non solo diretta, personale e relazionale, a volte di carattere biologico, quali l'allattamento, ma anche indiretta, come ad esempio cucinare per un genitore anziano od occuparsi delle attività domestiche – il lavoro di cura tende a essere occulto. Un aspetto quest'ultimo decisamente in contrasto con il tempo che ad esso sembrerebbe dedicato. Infatti, secondo l'ILO sarebbero 179 milioni le ore giornaliere dedicate alle attività ad esso correlate di cui il 76,2% sarebbe in capo alla popolazione femminile attiva tra i 25 e i 54 anni. Nello specifico se in Europa si sommano il tempo di lavoro retribuito con quello di cura familiare, la giornata lavorativa al femminile è, in media, quasi quaranta minuti più lunga rispetto a quella degli uomini (ILO, 2018).

Ad avere una responsabilità di cura è una persona su tre in Europa nella fascia compresa tra i 18 e i 64 anni e da studi recenti emerge che il 29% è responsabile della cura di minori in età inferiore ai 15 anni (ANPAL, 2022).

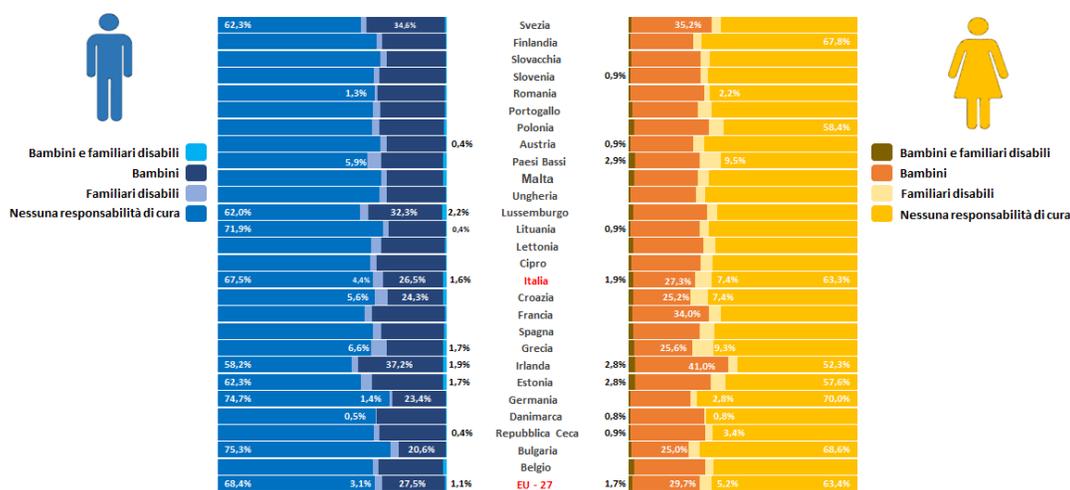
Come è evincibile dalla figura n. 1, la disaggregazione per genere di tali europei sulla cura mostra, che per quanto attiene ai carichi di cura, l'Italia si colloca in una posizione di particolare svantaggio per le donne, innanzitutto in riferimento a quella inerente ai disabili figurando al terz'ultimo posto (7,4%) in Europa (preceduta solo da Grecia, 9,3% e Paesi Bassi, 9,5%), e laddove il dato medio per le europee è pari a 5,2%. Mentre se si osserva il carico di cura relativo ai minori, emerge che in relazione al versante femminile si ha un'evidenza pari al 27,3%, che si pone come leggermente inferiore rispetto alla media UE del 29,7%. Negativo è anche il doppio carico di cura, di disabili e bambini, dove l'Italia si colloca al 1,9%, a fronte dell'1,7% delle donne europee.

⁷¹ Le elaborazioni statistiche del presente capitolo sono a cura di Francesco Manente.

⁷² Tra le varie, le ultime evidenze Eurostat (2020) sul punto evidenziano che il *gender gap* medio in Europa è di 11,4 punti, e tra i fattori determinanti vi è l'inattività femminile per *unpaid care work*; l'Italia si colloca al terz'ultimo posto con 19,6 punti di differenziale.

Comparando invece i dati di care burden tra genere maschile e femminile, può notarsi in Italia una costante asimmetria, e il dato di squilibrio più accentuato si ha sempre sul fronte dei disabili, la cui cura interessa il 4,4% degli uomini, con una differenza di tre punti percentuali pieni rispetto al versante femminile; segue il fronte dei minori dove i lavoratori si attestano al 27,5%, con una differenza di più di due punti, mentre l'asimmetria meno marcata si ha nel doppio carico di cura attestandosi su uno 0,3%, come può leggersi sempre dalla figura 1.

Figura 1. Tipologie di carichi di cura per genere nei paesi in EU-27



Fonte: Elaborazione INAPP su dati Eurostat, ad hoc module Reconciliation between work and family life, aggiornato 04 02 2022.

Una risposta concreta verso il superamento di tali problematiche è quindi prioritaria nelle agende dei *policy maker*, e l'area del *work-life balance* ad esse dedicata è individuato come asset fondamentale di intervento. In particolare, il quadro italiano in materia è stato da ultimo aggiornato attraverso il recepimento di specifica direttiva sul punto, cui è dedicata la prima parte di questa riflessione.

7.2 L'equilibrio vita-lavoro nella direttiva 2019/1158/UE

Al finire dell'ultima decade degli anni Duemila, l'Unione Europea ha avviato un processo di riforma del quadro normativo in materia di *policies* relative alla cura familiare, che si è concluso con l'adozione di una nuova direttiva in materia, che non solo ha abrogato la 2010/18/UE sui congedi parentali, ma presenta un contenuto che ne travalica i confini. È un aspetto quest'ultimo già evincibile dalla rubrica della nuova dir. 2019/1158/UE (di seguito solo 2019/1158), che viene espressamente dedicata all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i

genitori e i prestatori di assistenza. L'intervento viene letto incardinandolo lungo due direttrici: da una parte il tema della cura genitoriale e parentale, dall'altra la flessibilità oraria e organizzativa, come evincibile dall'art. 1.

7.2.1 Le policies relative all'attività di cura familiare

In ordine al primo versante le *policies* introdotte riguardano i congedi di paternità, parentali, ma anche per *caregivers*, i cosiddetti prestatori di assistenza⁷³.

Viene introdotto il congedo di paternità come un istituto della stessa tipologia di quello relativo alla lavoratrice madre, sia per quanto afferisce all'esclusività nel godimento, che in merito al quantum di copertura economica (indennità o retribuzione parametrata al relativo emolumento percepito in caso di malattia), ma con una durata più limitata, pari a dieci giorni lavorativi⁷⁴.

Si rimette, poi, agli Stati la facoltà di intervenire sulla modalità di fruizione, i quali possono scegliere se prevederla con decorrenza successiva alla nascita del figlio, o prima e quindi più che di accudimento, in virtù di esigenze inerenti magari alla gravidanza della madre, considerato che per il padre non sussistono esigenze di carattere biologico.

Pur con dei limiti, tra cui in particolare l'esigua durata, il riconoscimento a livello europeo di tale diritto esclusivo costituisce una *policy* significativa in quanto attribuisce chiaramente al padre un ruolo proprio all'interno del contesto familiare e comporta una maggiore centralità dell'interesse del minore a sviluppare un rapporto equilibrato con entrambi i genitori (Zucaro, 2022b). Sembra convergere con questa interpretazione anche la previsione secondo cui beneficiario di tale congedo possa essere, in alternativa al padre, anche un "secondo genitore equivalente", evidenziando così la possibilità che la relativa titolarità possa riguardare anche la partner della madre, qualora il diritto nazionale preveda l'adozione o la cosiddetta *stepchild adoption* per le coppie omosessuali (Militello, 2020).

In riferimento al congedo parentale, la direttiva agisce sul meccanismo noto come *take it or loose it*, innalzando a due mesi la quota non trasferibile. Tuttavia, nonostante l'indicazione programmatica di rendere accessibile la misura "a tutti i lavoratori che hanno responsabilità genitoriali" (Considerando n. 21), il Legislatore europeo lascia la facoltà ai Paesi membri di subordinarne il godimento a una determinata anzianità contributiva ponendo il tetto massimo ad un anno.

⁷³ Ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. d) ed e), il prestatore di assistenza, o caregiver, viene definito come "un lavoratore che fornisce assistenza o sostegno personali a un familiare o a una persona che vive nello stesso nucleo familiare del lavoratore e necessità di notevole assistenza o sostegno a causa di condizioni di salute gravi, come definito da ciascuno Stato membro"; il familiare beneficiario della cura può essere "un figlio, una figlia, la madre, il padre di un lavoratore, come pure il suo coniuge o il partner in un'unione civile, se tali unioni sono previste dal diritto nazionale".

⁷⁴ Nell'ordinamento europeo, inoltre, il congedo di paternità assume la configurazione di diritto primario cui consegue la mancata previsione della condizione di una determinata anzianità lavorativa o di servizio per beneficiarne, così come l'irrelevanza dello stato civile/di famiglia del lavoratore.

Tuttavia, la norma presenta una portata precettiva limitata poiché non sussiste per il datore di lavoro alcun obbligo di concessione, ma solo di motivazione di un eventuale diniego da comunicarsi entro un congruo termine. La direttiva come accennato interviene anche sulla cura parentale, più largamente intesa, introducendo un congedo per prestatori di assistenza pari a cinque giorni all'anno (art. 6), che ad avviso di chi scrive può essere intesa come misura migliorativa poiché va a sommarsi alla tutela già riconosciuta dalla disciplina precedente ma di perimetro alquanto ridotto, attese la circoscrizione alla presenza di cause di forza maggiore derivanti da ragioni familiari urgenti connesse a malattie o infortuni tali da rendere indispensabile la presenza immediata del lavoratore (Zucaro, 2022b).

Si ritiene però che costituisca un nodo particolarmente critico di tale congedo, la durata limitata, oltre che la copertura economica, attesa la mancata imposizione di uno standard minimo, con il rischio che la maggiore fruizione avvenga da parte di familiari con reddito più basso, e quindi generalmente le donne.

Un ulteriore obiettivo perseguito dalla direttiva consiste nel rafforzare le connesse tutele antidiscriminatorie dei Paesi membri attraverso il divieto di trattamento peggiore in caso di domanda o godimento di congedo (art. 11). Si prevede quindi da un lato, il divieto di licenziamento per motivi legati alla domanda o alla fruizione di un congedo e, dall'altro, l'estensione dell'inversione dell'onere della prova in favore dei beneficiari, qualora sussista una presunta discriminazione per motivi legati all'esercizio o alla richiesta di tale tipo di astensione lavorativa (art. 12).

La direttiva prevede inoltre il divieto di trattamento peggiore in caso di domanda o godimento di congedo (art. 11), disponendo da un lato il divieto di licenziamento per motivi legati alla domanda o alla fruizione dell'istituto, dall'altro rafforzando la posizione processuale dei beneficiari, consistente nell'estensione dell'inversione dell'onere della prova, in caso di presunta discriminazione per motivi legati all'esercizio o alla richiesta di un congedo (art. 12).

7.2.2 Le misure di flessibilità organizzativa

La seconda direttrice di intervento della direttiva si rinviene nell'art. 9, dedicato alle modalità di lavoro flessibili. In tale disposto viene previsto che i lavoratori e le lavoratrici con figli fino agli otto anni, ma anche i caregivers, abbiano il diritto di chiedere modalità di lavoro flessibili per motivi di cura, diritto in precedenza riconosciuto solo ai genitori che rientravano nel novero dei beneficiari del congedo parentale.

In merito, al Considerando 34, si legge che: "affinché siano incoraggiati a rimanere a far parte della forza lavoro, i lavoratori che sono genitori e i prestatori di assistenza dovrebbero poter adeguare il calendario di lavoro alle proprie esigenze e preferenze personali. A tal fine [...] hanno pertanto il diritto di richiedere modalità di lavoro flessibili al fine di adeguare l'organizzazione della vita professionale, anche, laddove possibile, mediante l'uso del lavoro a distanza, calendari di lavoro flessibili o una riduzione dell'orario di lavoro, allo scopo fornire assistenza". Tuttavia, ad avviso di chi scrive la portata precettiva della disposizione è limitata dalla mancata previsione in capo al datore di lavoro di un obbligo di accoglimento, essendo egli solo tenuto a rispondere alla relativa richiesta

entro un congruo termine, motivando l'eventuale diniego o rinvio. Ad ogni modo è possibile rinvenirsi un rafforzativo di questo precetto nella sottoposizione ad eventuale sindacato giudiziale (Bell, 2019).

7.2.3 Evoluzioni nel quadro italiano in tema work-life balance: il D.Lgs. n. 105/2022

L'ordinamento italiano ha recepito la direttiva poc'anzi illustrata attraverso l'adozione del D. Lgs. 30 giugno 2022, n. 105. Il Legislatore è quindi intervenuto nei termini previsti⁷⁵, ma senza un accoglimento totale e soprattutto senza operare quella riflessione complessiva sul concetto di conciliazione, che la direttiva avrebbe invece richiesto (cfr. Alessi, *et al.*, 2022; Scarponi, 2022).

Oggetto specifico dell'intervento, come si legge all'art. 1, è il miglioramento della conciliazione tra attività lavorativa e vita privata dei genitori e dei caregivers, individuato come ambito sul quale agire per il raggiungimento della condivisione nelle responsabilità di cura tra uomini e donne e il superamento del *gender gap* in ambito lavorativo e familiare. Si evidenzia una nota linguistica il persistere nell'utilizzo soprattutto del termine "conciliazione" che tende ad avere un'accezione più negativa, denotando la necessità del raggiungimento di un compromesso, rispetto invece ad equilibrio, che sarebbe peraltro una traduzione maggiormente aderente a *work-life balance*.

A tale articolo prodromico all'analisi dell'intero testo seguono i singoli interventi che si sostanziano in modifiche a testi legislativi inerenti al quadro giuridico italiano sulla conciliazione vita-lavoro, sia per quanto attiene al novero delle politiche di cura che di flessibilità oraria e organizzativa. La direzione perseguita è la messa a regime di policies già oggetto di sperimentazione, pur con qualche miglioria, unitamente alla previsione di alcuni interventi innovativi, senza tuttavia cogliere l'occasione per una più capillare revisione, come si accennava, a denotare quasi un atteggiamento attendista rispetto alla completa attuazione del *Family act*.

Si passa, quindi, nel prosieguo della trattazione, alla analisi dei singoli interventi, i quali si innestano su tre cornici normative: il d. lgs. 151/2001, la l. 104/1992 e la l. 81/2017.

7.3.1 Congedi di paternità e parentali

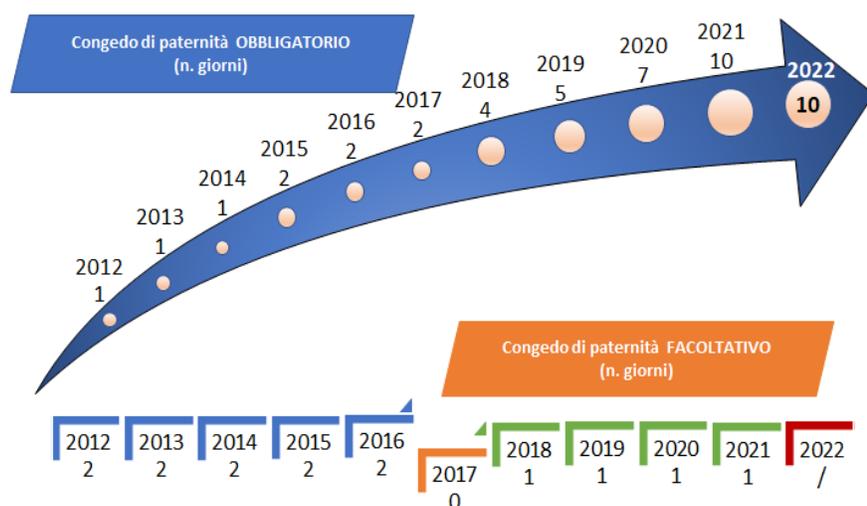
La prima area di intervento sul d. lgs. 151/2001 riguarda il congedo di paternità e il parentale. In merito al primo si ricorda che è stato introdotto nell'ordinamento italiano come misura sperimentale triennale, ad opera dell'art. 4, commi 24 e 25 della legge n. 92 del 2012, ed è rimasto a lungo un mero diritto temporaneo.

Come si vede nella figura n. 2 dal 2012 la policy è passata da un *quantum* più simbolico che concreto, a uno che per quanto ridotto è già più considerevole, con una crescita piatta nei primi sei anni e poi graduale ma lenta, come esemplificatemenne mostrato dalla curvatura della freccia.

⁷⁵ Previsto per il 2 agosto 2022 salvo che per i profili inerenti alla retribuzione o alle indennità corrispondente alle ultime due settimane di congedo parentale, per cui era previsto il diverso termine del 2 agosto 2024 (art. 20).

La ripresa di una tendenza alla crescita, per quanto esigua, è in linea con la plausibile influenza europea, che diviene più accentuata in prossimità dell'avvicinarsi del termine posto per l'adeguamento normativo.

Figura 2. Durata congedo di paternità obbligatorio e facoltativo (n. giorni 2012-2022 Italia)



Fonte: Elaborazione INAPP sui i testi normativi di riferimento.

Indicativo in tal senso è anche che l'allineamento alla previsione europea, contenuto nella legge di recepimento, che è stato anticipato dall'approvazione della legge di bilancio 2022 la quale, con un'opera però di farraginoso ingegneria normativa⁷⁶, ha reso "strutturale" il congedo di paternità confermandone la durata di 10 giorni obbligatori e uno facoltativo, giorno quest'ultimo che verrà meno a decorrere dalla seconda metà dell'anno 2022, con l'entrata in vigore del decreto legislativo in commento, il quale porrà rimedio anche ad alcune non motivabili discrasie normative, come quella che comportava l'esclusione del comparto pubblico dalla relativa fruizione. Il D. Lgs. 105/2022 inserisce, quindi, un nuovo articolo nel T.U. maternità e paternità, il 27 bis, nel quale disciplina il congedo di paternità obbligatorio disponendone una durata pari allo standard minimo fissato a livello europeo⁷⁷, nonché la possibilità di fruizione anche nei due mesi antecedenti alla data presunta del parto ed entro i cinque mesi successivi. La misura è fruibile negli stessi termini anche in caso di morte perinatale del figlio.

⁷⁶ La modifica avviene, infatti, ad opera dell'art. 1, comma 134, della legge del 30 dicembre 2021, n. 234, sul testo dell'art. 1, comma 354, della legge dell'11 dicembre 2015, n. 232.

⁷⁷ Il presente decreto non proroga quindi l'ulteriore giorno di congedo facoltativo spettante al padre in alternativa al congedo obbligatorio della madre, con abrogazione quindi dell'art. 1, comma 354, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Il godimento dell'istituto può avvenire anche in via non continuativa, ma non è invece possibile la frazionabilità ad ore. In caso di parti plurimi, si è optato per l'aumento della durata del congedo in misura fissa, per complessivi venti giorni, dando attuazione all'indicazione di cui al Considerando 37, il quale incoraggia gli Stati membri ad operare l'adattamento delle condizioni di accesso e le modalità di esercizio dei congedi ad esigenze particolari.

Il padre, anche adottivo e affidatario, può fruire di tale congedo *ad hoc* anche in contemporanea al godimento del congedo di maternità da parte della madre lavoratrice ed è altresì riconosciuto in capo allo stesso anche nel caso in cui egli goda del "congedo di paternità alternativo". Trattasi quest'ultimo dell'istituto di cui all'art. 28 del T.U. maternità e paternità in riferimento al quale l'art. 2, comma 1, lettera d), della legge in commento ha disposto la sola modifica della rubrica⁷⁸.

In ordine alle modalità per procedere alla richiesta di fruizione, l'ultimo comma dell'art. 27 bis prevede che al datore di lavoro venga presentata una richiesta in forma scritta con un anticipo, non inferiore a cinque giorni, rispetto alla data presunta del parto, ove possibile in relazione all'evento nascita, con rinvio espresso alla contrattazione collettiva per la previsione di eventuali condizioni di maggior favore. Viene però altresì prevista la possibilità di sostituire la forma scritta con l'utilizzo di apposito sistema gestionale aziendale delle assenze, qualora adottato nel contesto lavorativo, una previsione quest'ultima che appare tanto un lascito pandemico rispetto a una maggior presenza del digitale nei contesti di lavoro, per quanto ancora contenuta (Paliotta, 2022). In riferimento alla copertura economica si è operata una rimodulazione dell'art. 29, per allinearla alla previsione europea, confermando il diritto già sperimentato a un'indennità giornaliera pari al 100% della retribuzione, e mantenendo quella discrasia con il congedo di maternità, fermo a livello normativo all'80%, che per parte della dottrina potrebbe determinarne una configurazione come una sorta di azione positiva (Cfr. Izzi, 2020).

Si estende, inoltre, al congedo di paternità obbligatorio quanto previsto per quello cosiddetto alternativo, in ordine al divieto di licenziamento per la durata del congedo stesso e fino al compimento di un anno di età del bambino.

A garanzia della fruibilità del diritto viene previsto che in caso di opposizione, ostacolo o diniego del datore di lavoro, quest'ultimo sia soggetto a specifiche sanzioni. Il riferimento è al nuovo art. 31 *bis*, che prevede sia una sanzione pecuniaria ammontante da un minimo di euro 516 a un massimo di 2.582, che l'impossibilità di ottenere la certificazione della parità di genere ex art. 46 bis del Codice delle pari opportunità recentemente introdotto dalla legge n. 162/2021 o di certificazioni analoghe previste da Regioni o da province autonome.

Passando al congedo parentale può notarsi la prosecuzione con interventi volti a imprimere una maggiore flessibilità nell'utilizzo innalzando ulteriormente la soglia limite per la fruizione della copertura economica di tale estensione che era stata portata al compimento dell'ottavo anno del figlio dal D. Lgs. n. 80/2015 e che viene ora elevata a 12.

⁷⁸ Si ricorda che tale congedo costituisce il diritto del padre ad usufruire al posto della lavoratrice del congedo di maternità in caso di morte o di grave infermità della stessa, ovvero di abbandono o di affidamento esclusivo del bambino al padre, per tutta la durata dello stesso o per la parte residua che sarebbe spettata alla madre.

Ulteriore innovazione è relativa alle famiglie monoparentali dove viene espressamente previsto che la durata massima del congedo spettante al genitore solo, o all'affidatario esclusivo, sia elevata ad undici, analogamente all'incentivo normativo da tempo presente nel nostro ordinamento e relativo alla misura premiale qualora il lavoratore padre fruisca del congedo per almeno tre mesi.

Si rileva, invece, il mancato accoglimento dell'indicazione programmatica europea di inserire nei sistemi di welfare nazionali un'indennità o retribuzione che facilitasse il ricorso al congedo parentale da parte di entrambi i genitori (cfr. Scarponi, 2022), perdendo così l'opportunità di intervenire su quanto in letteratura da tempo è stata individuata come una delle maggiori criticità (Calafà, 2007). La previsione a livello europeo che tale adeguamento potesse avvenire anche per il tramite della contrattazione collettiva, si è dell'avviso che rappresenti un ulteriore elemento disatteso, su cui invece si sarebbe potuti intervenire con un rinvio specifico.

La normativa in commento introduce poi il modello del *take it or lose it*, inserendo nel nostro ordinamento una policy di cui si avvertiva l'esigenza, non solo in termini allineamento all'ordinamento europeo (Zucaro, 2022b). Tuttavia, la relativa previsione pur presentando migliorie rispetto allo standard minimo europeo, non è scevra da possibili criticità. Si accoglie, infatti, con favore l'innalzamento dello standard minimo europeo sul punto, prevedendo che ciascun genitore lavoratore abbia diritto all'indennità del 30% della retribuzione per tre mesi, non trasferibili, ma la misura viene altresì completata disponendo che per gli ulteriori tre mesi di quota di astensione retribuita sia possibile la trasferibilità da un genitore all'altro. Una previsione che sembrerebbe richiedere chiarimenti in quanto appare suscettibile di dubbi interpretativi rispetto a un possibile difetto di coordinamento con l'art. 32, il quale pone in capo a ogni singolo genitore una possibilità massima di fruizione del congedo parentale pari a 6 mesi (che divengono 7 per il padre che fruisca almeno di tre).

Sembra dirimere le perplessità, ma non il possibile difetto sistematico, quanto viene specificato nel prosieguo della disposizione in merito alla presenza di un genitore solo o di affidamento esclusivo, in quanto si precisa che allo stesso spetterebbe un'indennità pari al 30% della retribuzione per un periodo massimo di nove mesi. Inoltre, anche la circolare Inps del 27 ottobre 2022 n. 122 relativa a tali misure conferma tale nuova articolazione.

Ulteriore intervento attiene alla parificazione tra periodi di congedo parentale e attività lavorativa sul versante previdenziale. Infatti, è stata abrogata la disposizione che escludeva la maturazione delle ferie e dei premi relativi alla tredicesima mensilità o della gratifica natalizia durante la fruizione di tale astensione, la cui iniquità era stata sollevata da più parti con particolare riguardo alla fruizione su base oraria, ma continuano a restare esclusi gli emolumenti accessori connessi all'effettiva presenza in servizio, salvo quanto diversamente previsto dalla contrattazione collettiva ⁷⁹.

⁷⁹ Come avviene nell'ambito del premio di risultato, per approfondimenti si rinvia a Menegatti, Zucaro (2021).

7.3.2 Misure inerenti alla disabilità e ai caregivers

Come si accennava il decreto legislativo in analisi interviene anche in materia di caregivers e relativamente alla cura delle persone disabili.

Per quanto afferisce ai primi si recepisce l'indicazione di maggior tutela proveniente dal livello europeo. Proseguendo con le modifiche che hanno riguardato il T.U. maternità e paternità, si è rimodulato l'art. 42 al comma 5, aggiungendo la parte di un'unione civile⁸⁰ e il convivente di fatto, tra i soggetti che possono essere beneficiari del congedo straordinario per l'assistenza a parenti affetti da disabilità grave ex legge 104/1992. Il citato articolo viene altresì modificato con l'inserimento di un periodo volto a specificare che il diritto al congedo spetta anche nel caso in cui la convivenza con il soggetto al quale prestare assistenza sia stata instaurata successivamente alla richiesta del congedo, conformandosi per tale via a principio già espresso dalla sentenza n. 232/2018 della Corte Costituzionale. Inoltre, si riduce da sessanta a trenta giorni dalla richiesta al datore di lavoro il termine entro cui fruire del citato congedo, rendendo il termine più congruo per l'espletamento della procedura istruttoria.

Come accennato si interviene poi sulla legge 104/1992 inserendo un nuovo art. 2 bis in attuazione dell'art. 11, comma primo, lett. a), della direttiva 2019/1158, e delle relative indicazioni programmatiche del Considerando 40. Il citato articolo viene dedicato al divieto di discriminazioni dei lavoratori e delle lavoratrici per ragioni connesse alla fruizione dei benefici concessi in ragione della disabilità propria o inerente a coloro i quali prestano assistenza. In merito viene altresì precisato che la procedura da applicarsi, in caso di impugnazione di atti ritenuti a tali sensi discriminatori, sia quella di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011, sulle controversie in materia di discriminazione, con la specifica disciplina ivi prevista, di cui si ricorda ad esempio la possibilità per il ricorrente *di fornire elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico*.

Si interviene altresì sull'art. 33 della medesima legge, operandone una totale riformulazione anche al fine di adeguare le tutele attuali agli standard minimi previsti dalla direttiva. Viene posto innanzitutto rimedio all'abrogazione del comma primo da parte del D. lgs. 151/2001 che aveva sostanzialmente lasciato la norma priva dell'indicazione dei soggetti destinatari del diritto, atteso che il comma secondo dell'art. 33 riconosceva due ore di permesso al giorno retribuito fino al compimento del terzo anno di vita del bambino che versi in condizione di disabilità ai soggetti indicati al primo comma, che con l'attuale modifica tornano ad essere chiaramente la lavoratrice madre o, in alternativa, il lavoratore padre⁸¹.

Proseguendo poi nel tentativo di conferire maggiore sistematicità giuridica al complesso e sparso articolato normativo in materia, la nuova formulazione contiene il richiamo al congedo parentale ex art. 33 del decreto

⁸⁰ Per quanto attiene alla parte di un'unione civile, la nuova norma ha solo un intento chiarificatore atteso che già all'art. 1, comma 20, della legge n. 76/2016 stabilisce che "le disposizioni contenenti le parole "coniuge", "coniugi" o termini equivalenti, ovunque ricorrano nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso".

⁸¹ Trattasi di una misura alternativa al prolungamento del congedo parentale di cui all'art. 33 del T.U. maternità e paternità, cui vantaggio è che tale permesso sia interamente retribuito a fronte dell'indennizzo pari al 30% dell'altro.

legislativo 151/2001, andando a sostituire l'anacronistico riferimento alla "astensione facoltativa", termine richiamante il vecchio retaggio di un diritto afferente solo alla lavoratrice.

Inoltre, si interviene sul comma terzo dell'art. 33, al quale sono stati aggiunti, quali beneficiari dei tre giorni di permesso mensile per l'assistenza al familiare disabile grave, la parte di un'unione civile ai sensi dell'art. 1, comma 20, della legge n. 76/2016 e il convivente di fatto, ai sensi dell'art. 1, comma 36, medesima legge.

Sempre in riferimento al medesimo comma è stato introdotto in luogo del principio del referente unico per l'assistenza a ciascuna persona disabile, il principio opposto della frazionabilità del diritto ai permessi mensili tra i diversi possibili beneficiari in riferimento all'elenco presente nel medesimo comma⁸², fermo restando il limite complessivo dei tre giorni.

Tale previsione sembra rispondere all'esigenza di una più equilibrata condivisione dei compiti di cura tra i familiari di un determinato soggetto disabile, a fronte del consueto stereotipo culturale di genere che la referenza unica può contribuire ad aggravare.

Infine, l'intervento invece sul comma quarto dell'art. 33 ha valore soprattutto di aggiornamento, atteso che il vecchio testo conteneva ancora un riferimento alla legge n. 1204/1971, confluita da tempo nel T.U. maternità e paternità, come noto.

7.3.3 La flessibilità oraria e organizzativa per la cura

La conciliazione vita-lavoro è parte della ratio del lavoro agile e la connessione tra i due istituti viene confermata anche dal d.lgs. 105/2022, il quale in parziale aderenza al livello europeo, interviene ampliando la categoria dei beneficiari del diritto alla priorità in caso di richiesta di svolgimento della prestazione in modalità agile. Il riferimento è al comma 3 *bis* dell'art. 18 della legge 81/2017 il quale viene esteso anche ai genitori con figli fino ai dodici anni, e senza limite di età qualora il figlio sia disabile grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, della l. 104/1992 o se i richiedenti siano disabili in condizioni di gravità accertata ex art. 4 della l. 104/1992 o qualora siano caregivers a norma dell'art. 1, comma 255, l. 205/2017.

⁸² La nuova formulazione prevede infatti che "il lavoratore dipendente, pubblico o privato, ha diritto a fruire di tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa, anche in maniera continuativa, per assistere una persona con disabilità in situazione di gravità, che non sia ricoverata a tempo pieno, rispetto alla quale il lavoratore sia coniuge, parte di un'unione civile ai sensi dell'articolo 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76, convivente di fatto ai sensi dell'articolo 1, comma 36, della medesima legge, parente o affine entro il secondo grado. In caso di mancanza o decesso dei genitori o del coniuge o della parte di un'unione civile o del convivente di fatto, ovvero qualora gli stessi siano affetti da patologie invalidanti o abbiano compiuto i sessantacinque anni di età, il diritto è riconosciuto a parenti o affini entro il terzo grado della persona con disabilità in situazione di gravità. Fermo restando il limite complessivo di tre giorni, per l'assistenza allo stesso individuo con disabilità in situazione di gravità, il diritto può essere riconosciuto, su richiesta, a più soggetti tra quelli sopra elencati, che possono fruirne in via alternativa tra loro. Il lavoratore ha diritto di prestare assistenza nei confronti di più persone con disabilità in situazione di gravità, a condizione che si tratti del coniuge o della parte di un'unione civile di cui all'articolo 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76, o del convivente di fatto ai sensi dell'articolo 1, comma 36, della medesima legge o di un parente o affine entro il primo grado o entro il secondo grado qualora i genitori o il coniuge della persona con disabilità in situazione di gravità abbiano compiuto i 65 anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti".

Si ricorda però che trattandosi di mera priorità, la misura si applica solo qualora i datori di lavoro abbiano comunque deciso di avvalersi della modalità agile ed è pertanto da distinguersi nettamente da un vero e proprio diritto al lavoro agile, sulla falsariga di quello vigente per le categorie fragili di cui alla normativa emergenziale (Brollo, 2022).

Inoltre, a tutela di tali categorie si prevede che qualora procedano alla richiesta di lavoro agile non vi possa essere da parte del datore di lavoro l'irrogazione di alcuna sanzione, demansionamento, licenziamento, trasferimento o sottoposizione ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro; qualora le citate condotte abbiano luogo ne sarà considerata una natura ritorsiva o discriminatoria e, pertanto, nulla.

Il rifiuto, l'opposizione o l'ostacolo alla fruizione del lavoro agile, secondo quanto disposto dal comma 3-bis, ove rilevati nei due anni antecedenti alla richiesta della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 o di analoghe certificazioni previste dalle regioni e dalle province autonome nei rispettivi ordinamenti, impediscono al datore di lavoro il conseguimento delle stesse.

Si modifica inoltre l'art. 8, comma 4 del D. Lgs. 81/2015, ampliando il novero dei soggetti aventi diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro da full time in part-time ricomprendendo i prestatori di assistenza di familiari affetti da patologie oncologiche o da gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti, anche la parte di un'unione civile o il convivente di fatto. Viene prevista anche in tale ipotesi la nullità di qualsiasi azione di carattere ritorsivo o discriminatorio, adottata in violazione di tale disposto.

7.3.4 La genitorialità del lavoro autonomo e delle libere professioniste

Come accennato ulteriore oggetto di modifica attiene alla legge n. 81 del 2017, Capo I, nella parte quindi dedicata alle misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale, innanzitutto disponendo che il diritto al congedo parentale dei lavoratori e delle lavoratrici iscritti alla gestione separata INPS sia elevato da sei a nove mesi in totale tra i genitori.

Una previsione che risponde all'esigenza di uniformare le tutele agli standard minimi di cui alla direttiva n. 2019/1158, la quale dispone all'art. 2, in riferimento all'ambito di applicazione di tale istituto, che lo stesso si riferisca a "tutti i lavoratori, uomini e donne, che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quale definito dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia".

È evidente che la relativa ratio sottesa sia quella di estendere le tutele non solo alla categoria dei lavoratori subordinati, ma anche a coloro che siano sostanzialmente assimilabili ai medesimi, in quanto privi di una reale autonomia nello svolgimento delle proprie mansioni, quali tipicamente i lavoratori iscritti alla cd. Gestione separata.

Esula invece dall'ambito di applicazione in senso stretto della Direttiva 2019/1158 l'ampliamento delle tutele della maternità delle lavoratrici autonome e delle libere professioniste.

Infatti, il Legislatore coglie l'occasione del recepimento per inserire modifiche agli art. 68 e 70 del T.U., in virtù delle quali si riconosce alle lavoratrici autonome e alle libere professioniste, il diritto all'indennità di maternità anticipata e/o prorogata anche nel caso di gravidanza a rischio o di incompatibilità con l'ambiente di lavoro. Resta però sempre ferma la non necessità di astensione dall'attività lavorativa, che in ordine alla presenza acclarata di rischi per la lavoratrice e/o il nascituro, desta non poche perplessità, e richiederebbe ulteriori riflessioni, che nell'economia di questo scritto, si rinviano ad altra sede, come per altri punti di attenzione sollevati nel testo.

7.3.5 Gli strumenti per la promozione e l'analisi delle *policies*

Tra le previsioni innovative si rileva la configurazione di un apparato specificatamente dedicato alla diffusione delle informazioni, nonché alla promozione, al monitoraggio e alla valutazione della relativa attuazione delle misure adottate.

I soggetti istituzionali coinvolti sono oltre ai Ministeri più strettamente interessati, gli istituti nazionali per la previdenza sociale e per l'analisi delle politiche pubbliche, e quindi sia l'amministrazione cui è devoluta la concreta messa a regime delle *policies* previste, che l'ente pubblico di ricerca la cui mission è proprio l'analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro.

Si legge all'art. 7 che nell'arco di diciotto mesi dall'entrata in vigore del d. lgs. 105/2022, l'INPS è tenuto ad attivare specifici servizi digitali per l'informazione e l'accesso ai congedi e ai permessi previsti, con l'obiettivo di migliorare la conoscibilità della normativa e delle *policies* a sostegno della genitorialità e dell'attività di cura in generale.

Viene inoltre espressamente investita dell'attivazione di iniziative a carattere informativo sui temi, la Presidenza del consiglio d'intesa con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, dell'interno e della salute e con quelli delegati per gli affari regionali, per le pari opportunità e la famiglia e per la disabilità (art. 7 comma 2). Si evidenzia che nel caso di specie la finalità perseguita, alla luce di quanto espressamente indicato, afferisca nello specifico all'incremento di conoscenza e promozione in ordine all'utilizzo dei congedi e dei permessi previsto, avendo cura altresì di assicurare che le Aziende sanitarie locali, quelle ospedaliere e i servizi sociosanitari e anagrafici forniscano informazioni complete, accessibili e tempestive in merito all'assistenza e alle relative modalità di fruizione.

L'attività di monitoraggio e valutazione delle citate *policies* come facilmente evincibile dalla relativa mission viene invece quasi totalmente posta in capo all'INAPP⁸³, il quale è tenuto a presentare, annualmente, una relazione concernente la fruizione degli istituti oggetto del decreto legislativo n. 105/2022, redatta anche sulla base dei

⁸³ Con la sola eccezione di quello relativo agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli 2 e 4 dello stesso decreto che viene posto in capo all'INPS ⁸³, il quale come indicato al successivo art. 9, ultimo comma, deve fornire le relative informazioni al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'Economia e delle finanze, anche ai fini dell'applicazione di quanto previsto dall'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni.

dati forniti dall'INPS, ed elaborando tale documento avendo cura di evidenziarne gli impatti sulla parità di genere nel mercato del lavoro, nonché sul miglioramento delle condizioni di vita e della condivisione dei carichi di cura. Il report deve anche comprendere “uno studio sull'interazione tra i diversi tipi di congedo previsti dall'ordinamento, tra cui il congedo di adozione ed i congedi per motivi familiari riconosciuti ai lavoratori autonomi”.

Si prevede, inoltre, espressamente la facoltà per MLPS e INAPP di definire ulteriori contenuti della citata relazione anche con riferimento ai criteri e alle modalità di monitoraggio e alle tempistiche, da prevedersi in accordo ex art. 15 della legge n. 241/1990.

Infine, il citato documento va presentato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché al Parlamento.

In merito a tale attività di analisi si concorda con coloro che in letteratura evidenziano come anche in sede di contrattazione collettiva potrebbero essere previsti strumenti di valutazione di impatto, sia *ex ante* che *ex post* delle previsioni in materia di *work-life balance*, nonché norme di raccordo per studi che sempre l'INAPP potrebbe supportare nell'applicazione (Alessi *et al.*, 2022), in sinergia con lo specifico ruolo di cui è stata investita. In merito occorre altresì evidenziarsi la necessaria sussistenza di risorse ed investimenti adeguati a coprire attività aggiuntive, o quantomeno la realizzazione di un'ottimizzazione delle procedure e delle relative competenze attribuite per far fronte a nuovi oneri ritenuti particolarmente significativi.

Tuttavia, occorre precisare che a fronte di tutto il nuovo apparato delineato non corrisponde alcuno stanziamento di fondi, o di misure altre come poc'anzi precisato, in quanto viene specificato negli ultimi due commi degli articoli 7 e 8, che trattasi di attività da cui non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della fiscalità generale, e alle quali è necessario si provveda con il coinvolgimento di risorse umane, strumentali e finanziarie in dotazione alla luce della legislazione vigente.

Sono quindi già evidenti possibili criticità di un sistema che presenta significative potenzialità. Infatti, se ben supportato e condotto effettivamente in modo sinergico e integrato dagli attori coinvolti, potrebbe rappresentare per il *policy maker* un utile supporto nell'elaborazione di misure, che possano essere effettivamente migliorative per il contesto.

Riferimenti bibliografici

Alessi C., Bonardi O., Calafà L., D'Onghia M. (2022), *Per una trasposizione responsabile della direttiva n. 2019/1158, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e prestatori di assistenza*, in RGL, 1

ANPAL (2022), *Metodologie e approfondimenti. Congedi parentali e di paternità. Le attuali disposizioni in Italia e in Europa*

- Bell M. (2019), *Work-life balance and right to request flexible working*, in <http://regulatingforglobalization.com/>.
- Brollo M. (2022), *Fragilità e lavoro agile*, in LDE, n. 1
- Cardinali V. (2020) (a cura di), *Gender Policies Report*, INAPP
- ILO (2018), *Care work and care jobs for the future*, Geneva: International Labour Office
- Calafà L. (2007), *Paternità, lavoro e conciliazione condivisa nel diritto europeo*, in Calafà L. (a cura di), *Paternità e lavoro*, Il Mulino
- Esposito M. (2021) (a cura di), *Gender Policies Report 2021*, INAPP
- Izzi D., (2020), *Il work-life balance al maschile: a proposito dei congedi dei padri*, in LD, 2
- Menegatti V., Zucaro R. (2021), *La contrattazione decentrata in chiave di genere. Potenzialità e limiti con particolare riguardo al salario di risultato*, in Esposito M., (a cura di) *Gender Policies Report*, INAPP, 2021
- Militello M. (2020), *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Giappichelli
- Scarponi S. (2022), *Congedi di paternità, a che punto siamo*, in *ingenere.it*
- Paliotta A. (2022), *L'organizzazione smart del lavoro*, in Canal T., *Attualità e prospettive dello smart working. Verso un nuovo modello di organizzazione del lavoro?*, INAPP
- Zucaro R. (2022a), *Il differenziale di genere nella cura. La "conciliazione emergenziale" analizzata alla luce del quadro europeo*, in AA. VV., *Pandemia, post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature?*, Editoriale scientifica
- Zucaro R. (2022b), *Conciliazione vita-lavoro e gender gap nella cura. L'evoluzione legislativa nel prisma del quadro normativo europeo*, in RGL, n. 2

Capitolo 8. Le discriminazioni algoritmiche

Introduzione

Il principio di non discriminazione ha il suo primo riconoscimento a livello internazionale nella Carta delle Nazioni Unite, l'accordo che ha istituito l'ONU, che è stata sottoscritta il 26 giugno 1945 a San Francisco.

Successivamente, l'art. 1 della Convenzione OIL n.111 del 1958 afferma che il termine discriminazione riguarda "ogni distinzione, esclusione o preferenza fondata sulla razza, il colore, il sesso, l'opinione politica, la discendenza nazionale o l'origine sociale, che ha per effetto di negare o alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia d'impiego o di professione".

In ambito europeo, alcuni di questi principi sono rintracciabili nella Carta di Nizza del 2000, la carta dei diritti fondamentali dell'UE, nonché in alcuni articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue) del 2008. Proprio in attuazione dell'art.19 Tfue, sono state emanate alcune Direttive, nello specifico la 2000/78/CE, la Direttiva quadro, relativa all'ambito di tutela contro le discriminazioni nell'ambito del diritto del lavoro, che con l'art. 1 "mira a stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate su religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento".

In Italia, il primo riconoscimento del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazione risale con l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948, negli articoli 2 e 3 della Costituzione. Ispirandosi alle norme costituzionali, il divieto di discriminazione viene poi richiamato, specificato e ampliato in numerose ulteriori norme. Nello Statuto dei lavoratori, ad esempio, abbiamo l'art. 1, con riferimento alle opinioni religiose ed alle convinzioni personali; l'art. 15 e 16 della stessa legge, con riferimento alle tutele contro i trattamenti discriminatori relativi alle assunzioni, ai licenziamenti, ai demansionamenti e alle assegnazioni professionali.

Abbiamo ancora l'articolo 10, d.lgs.276/2003 che ha indicato il divieto per le agenzie per il lavoro e per gli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati "di effettuare qualsiasi indagine o comunque trattamento di dati ovvero di preselezioni di lavoratori, anche con il loro consenso (...), in base al credo religioso". Importanti per il tema trattato sono i d.lgs. 215 /2003 e 216/2003, attuativi della Direttiva quadro sopra indicata, che hanno introdotto il principio della parità di trattamento tra le persone, indipendentemente da religione e convinzioni personali per quanto concerne i soli ambiti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, nonché la tutela rispetto alle discriminazioni dirette, indirette e alle molestie basate sull'orientamento religioso, le opinioni personali, l'handicap, l'età e l'orientamento sessuale dei lavoratori.

Interessante la modifica apportata in tema di discriminazione diretta e indiretta dalla legge 162/2021 pubblicata in GU il 18 novembre dello stesso anno e precisamente all'art. 2 che ha modificato la nozione di discriminazione diretta e indiretta in ambito lavorativo, modificando l'art. 25 del d.lgs.198/2006.

Costituisce quindi discriminazione diretta, qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento, nonché l'ordine di porre in essere un atto o un comportamento, che produca un effetto pregiudizievole

discriminando le candidate e i candidati in fase di selezione del personale, le lavoratrici o i lavoratori per il loro sesso e comunque il trattamento meno favorevole rispetto a quello di un'altra lavoratrice o di un altro lavoratore che vertono in una situazione analoga.

Si ha invece discriminazione indiretta, quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto, o un comportamento compresi quelli di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro, apparentemente neutri mettono, o possono mettere i candidati in fase di selezione e i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto ai lavoratori dell'altro sesso, che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

Costituisce infatti discriminazione, ogni trattamento o modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro che, in ragione del sesso, dell'età anagrafica, delle esigenze di cura personale o familiare, dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, oppure in ragione della titolarità dell'esercizio dei relativi diritti, pone o può porre il lavoratore in almeno una delle seguenti condizioni:

- a) Posizione di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori;
- b) Limitazione delle opportunità di partecipazione alla vita o alle scelte aziendali;
- c) Limitazione dell'accesso ai meccanismi di avanzamento e di progressione nella carriera.

Il D.lgs. 145/2005 ha poi incluso le molestie di genere e le molestie sessuali come fattispecie discriminatoria, oltre che tutti quei trattamenti sfavorevoli che vengono adottati dal datore di lavoro come ritorsione verso chi abbia avanzato un reclamo o compiuto un'azione per pretendere il rispetto di parità.

Nel d.lgs. 198/2006 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), all'art. 27 è stato compiuto un riassetto delle disposizioni delle L. 903/1977 e 125/1991, vietando qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro, in forma subordinata, autonoma, o in qualsiasi altra forma, indipendentemente dalle modalità di assunzione e qualunque sia il settore o il ramo di attività, a tutti i livelli della gerarchia professionale.

Importante da segnalare è l'evoluzione della tutela in materia di licenziamento discriminatorio: tale recesso è nullo ed è rimasto tale anche in seguito alle riforme apportate con la L. 92/2012 e il d.lgs.23/2015 che hanno previsto una tutela reale piena in presenza di licenziamento discriminatorio legato a motivi politici, religiosi, sindacali, razziali, di lingua o di sesso, di handicap, di età o basati sull'orientamento sessuale o sulle convinzioni personali.

Un divieto di discriminazione per quanto riguarda l'accesso al lavoro e alle condizioni di lavoro è stato dedotto, dal Comitato europeo dei diritti sociali, anche dall'art. 1 co. 2 della Carta sociale riveduta. Ambedue le disposizioni della Carta sociale europea presentano le medesime caratteristiche dell'art. 14 Cedu: una lista aperta dei fattori protetti e il carattere ancillare dei divieti di discriminazione.

8.1 Il principio di non discriminazione

Il principio di non discriminazione non è di semplice definizione e sottende una serie di articoli costituzionali quali: art.3, art. 37, art.51 e una serie di interventi legislativi che servono a dare tale definizione. Lo si potrebbe considerare come un contenitore vuoto che necessita di una serie di fonti costituzionali e legislative che servono a riempirlo e quindi a costruirne via, via il significato.

Volendo provare a darne una definizione onnicomprensiva, possiamo affermare che per discriminazione deve intendersi quel comportamento (azione o omissione) adottato in forza di un provvedimento normativo, di una posizione dominante, di un criterio o di una prassi, anche apparentemente neutri, che è finalizzato a porre in essere una distinzione tra i sessi, quantitativamente rilevante, non legittimata da esigenze e motivazioni sottese, le quali per poter essere considerate assolutamente “oggettive”, e quindi per poter escludere la configurabilità della discriminazione, devono essere tutelate anch’esse da norme giuridiche di rango uguale, o almeno analogo, a quelle che sanciscono nei singoli ordinamenti il divieto di discriminazione basato sul sesso.

Ne consegue che i tratti costitutivi della discriminazione sono i seguenti:

- 1) Un’ azione o un’omissione;
- 2) Una fonte in virtù della quale si verifica l’azione o l’omissione (legge, posizione, criterio o prassi);
- 3) La rilevanza dell’intento finalistico;
- 4) Un risultato quantitativamente rilevante;
- 5) La mancanza di ragioni sottostanti meritevoli parimenti di tutela.

Per quanto riguarda il punto sub) 1, è evidente che la discriminazione può essere attuata non solo con un comportamento commissivo, ad esempio retribuendo un lavoratore in misura superiore rispetto ad una lavoratrice solo in considerazione della diversità del sesso, ma anche con una condotta di tipo negativo, non procedendo a parità di requisiti, all’assunzione di una persona solo perché di sesso femminile.

Per quanto riguarda il punto sub 2) bisogna dire che quando la discriminazione proviene da un atto normativo certamente ne è più immediata la percezione e la repressione, considerato che già da tempo tutte le legislazioni degli ordinamenti giuridici più evoluti, in particolare quelli europei, hanno recepito i principi provenienti dalla normativa comunitaria.

A tal proposito ricordiamo la Direttiva del Consiglio della Comunità Europea del 10 febbraio 1975 per il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all’applicazione del principio della parità di retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, la quale all’art. 1 stabilisce che il principio della parità di retribuzione tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, denominato anche “principio della parità di retribuzioni” implica per uno stesso lavoro o per un lavoro al quale è attribuito un valore uguale, l’eliminazione di qualsiasi discriminazione basata sul sesso in tutti gli elementi e le condizioni delle retribuzioni.

A tal fine è previsto che gli Stati membri introducano nei rispettivi ordinamenti giuridici interni le misure necessarie per permettere a tutti i lavoratori che si ritengono lesi dalla mancata applicazione del principio della parità di retribuzione di far valere i propri diritti per via giudiziaria, eventualmente dopo ricorso ad altre istanze

competenti (art.2) e che gli stati membri sopprimano le discriminazioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile derivanti da disposizioni legislative e regolamentari o amministrative contrarie al principio della parità di retribuzione.

Ancora la Direttiva del Consiglio della Comunità Europea del 9 febbraio 1976, relativa al principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro, stabilisce che il principio della parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione basata sul sesso, direttamente o indirettamente, senza pregiudicare peraltro la facoltà degli Stati membri di disciplinare diversamente le attività professionali ed eventualmente le relative formazioni, per le quali, in considerazione della loro natura o delle condizioni per il loro esercizio, il sesso rappresenti una condizione determinante (art.2).

Pertanto, l'applicazione del principio della parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda le condizioni di accesso, compresi i criteri di selezione, agli impieghi e posti di lavoro, qualunque sia il settore o il ramo di attività e a tutti i livelli della gerarchia professionale, e gli Stati membri prendano le misure affinché:

- a) siano soppresse le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative contrarie al principio di parità di trattamento;
- b) siano nulle, possono essere dichiarate nulle o possano essere modificate le disposizioni contrarie al principio della parità di trattamento contenute nei contratti collettivi o nei contratti individuali di lavoro, nei regolamenti interni delle imprese nonché negli statuti delle professioni indipendenti;
- c) siano riesaminate quelle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative contrarie al principio della parità di trattamento, ispirate da motivi di protezione non più giustificati; per le disposizioni contrattuali di analoga natura, le parti sociali siano sollecitate a procedere alle opportune revisioni (art.3). Più complessa appare l'individuazione e la repressione della discriminazione quando la stessa sia posta in essere in virtù di una posizione dominante, di un criterio o di una prassi. Non appare tuttavia difficile da accertare, soprattutto laddove l'ordinamento giuridico ricorra all'inversione dell'onere della prova per cui è il presunto autore del comportamento illecito a dover dimostrare l'inesistenza della discriminazione.

Anche per il profilo sub 3) non sussistono particolari problematiche. Infatti, la discriminazione non può manifestarsi indipendentemente dall'intento dell'autore sulla base della sua mera fenomenicità oggettiva, desumibile anche da rilevazioni numeriche e statistiche. In senso contrario potrebbe affermarsi che la discriminazione può essere connessa anche ad ipotesi di responsabilità oggettiva del datore di lavoro, il che determinerebbe tuttavia un'eccessiva dilazione del concetto.

8.2 Le discriminazioni algoritmiche

Oggi a circa mezzo secolo dalla civiltà *cyber*, ci troviamo ad affrontare un cambiamento sociale e antropologico senza precedenti. La società contemporanea è liquida, dematerializzata ed iper-connessa ed è caratterizzata

dalla *on-line life*, ovvero una dimensione in cui non ha più senso distinguere quando siamo connessi, on-line, da quando siamo disconnessi dalla rete⁸⁴.

In questa dimensione un ruolo fondamentale è assunto dai *Big Data*, considerati il petrolio del XXI secolo (Greer, 2019). Sono necessarie operazioni per governare le *digital platforms*, considerate in dottrina gli "Stati virtuali"⁸⁵ del XXI secolo e richiedono ai colossi digitali il ricorso agli algoritmi⁸⁶. Questi ultimi, però, protetti dal diritto d'autore, risultano oscuri e opachi nel loro funzionamento, il c.d. effetto "*black box*", anche se amministrano per conto delle cosiddette *big companies* aspetti fondamentali della vita delle persone (Peruzzi, 2021).

L'algoritmo ha la finalità di risolvere problemi ed è costituito da una sequenza finita di operazioni, chiamate anche istruzioni, che consente di risolvere tutti i quesiti di una stessa classe. Esso deve essere: finito, cioè costituito da un numero finito di istruzioni e indirizzato ad un fine; deterministico, cioè partendo dai dati di input, si devono ottenere i medesimi risultati; non ambiguo, ovvero le operazioni devono essere interpretate nello stesso modo da tutti, anche se l'esecutore è differente; generale, cioè la soluzione deve essere uguale per tutti i problemi della medesima classe (Barbera, 2021).

Gli algoritmi, tuttavia, mettono in discussione proprio i concetti di neutralità ed obiettività, perché sono artefatti e quindi incorporano i pregiudizi di coloro che li hanno costruiti. Da ciò si deduce che spesso "nel mercato del lavoro digitale si riproducono esattamente gli atteggiamenti discriminatori che si riscontrano nei lavori "tradizionali", con riguardo a tutti i fenomeni di discriminazione", perché chi programma gli algoritmi non è diverso da chi assume, promuove o licenzia nel mondo del lavoro (Alessi C., 2019).

Uno dei problemi principali del management algoritmico è proprio la mancanza di trasparenza degli algoritmi⁸⁷. Uno dei fenomeni eterogenei e molto complessi è il sistema di discriminazione compiuta con il sistema di "*ranking*" organizzato per mezzo delle piattaforme, ma esercitato dagli utenti. Questo *ranking* è predisposto da un algoritmo debitamente programmato definito "*Automated Decision Making*", grazie al quale un sistema

⁸⁴ Per la compenetrazione dell'I.A. sulla vita dell'essere umano si veda U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè, Milano, 2020, che vuole riunire in sé l'apporto di diverse branche della scienza giuridica, tanto pubblicistiche quanto privatistiche.

⁸⁵ Cfr. per un approfondimento A. Celotto, *Facebook sta diventando uno Stato*, in *HuffingtonPost*, 5.1.2021. Nel contributo vengono evidenziate le assonanze tra gli elementi costitutivi dello Stato e le piattaforme on-line. Queste ultime, invero, sarebbero costituite da un proprio popolo (gli utenti), un territorio (la piattaforma digitale), un tribunale, una disciplina civilistica e starebbero addirittura progettando una propria moneta (Libra per Facebook).

⁸⁶ Anche se non esiste una definizione unica di algoritmo, P. Camagni, *Algoritmi e basi della programmazione*, Hoepli, Milano, 2006, p. 13, tenta di darne una "Un insieme di istruzioni elementari che consentono di risolvere un problema trasformando i dati iniziali del problema stesso nel risultato, cioè nell'insieme dei dati finali che rappresentano la soluzione".

⁸⁷ Sulla mancanza di trasparenza dei processi automatizzati v. F. Pasquale, *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Controls Money and Information*, Harvard University Press, 2016. Le istituzioni europee attribuiscono un ruolo importante agli obblighi di trasparenza nel controllo dell'IA, come dimostra anche la Proposta di regolamento europeo sull'intelligenza artificiale.

Sui limiti di un controllo ex post, che miri a informare la creazione dell'algoritmo ai principi di trasparenza e di responsabilità e sulla preferibilità di un controllo ex ante che classifichi e analizzi questi sistemi automatici per comprendere la tipologia di danno che possono comportare in modo da prevenire possibili esiti discriminatori v., a partire da un'analisi dell'esperienza nordamericana, G. Capuzzo, *Do Algorithms dream about Electric Sheep?*. Percorsi di studio in tema di discriminazione e processi decisorii algoritmici tra le due sponde dell'Atlantico, *Medialaws*, 2020, 3, 89 ss.

informatico può produrre una decisione per i soggetti coinvolti senza l'intervento umano, basandosi soltanto sulla valutazione algoritmica dei soggetti/utenti profilati (Pajno *et al.*, 2019). I risultati di queste valutazioni automatizzate comportano conseguenze deleterie per i lavoratori, in particolar modo per la prosecuzione e per la qualità del rapporto di lavoro con la piattaforma.

Una prima evidente criticità che si può denotare è che il modello di organizzazione del lavoro proposto dalle piattaforme è caratterizzato dalla vaghezza, visto che il potere direttivo del rapporto di lavoro e della gestione aziendale apparentemente sembra essere delegato agli stessi algoritmi⁸⁸. Un punto certamente importante, ma non considerato adeguatamente dal legislatore è l'autonomia decisionale degli algoritmi utilizzati dalla stessa piattaforma che può portare a varie forme di discriminazione.

In Italia la dottrina ha ritenuto che la responsabilità giuridica delle istruzioni impartite "sia pure meccanicamente, resta in capo alla piattaforma"⁸⁹, perché la stessa ha la proprietà intellettuale dell'algoritmo, che svolge l'attività una volta eseguita dal personale con funzioni organizzative, "ma soprattutto perché la piattaforma reagisce con scelte economiche, caratterizzate da precisi effetti giuridici, a quello che avviene a seguito degli input dell'algoritmo, in special modo alla luce della qualità delle prestazioni svolte dai lavoratori".

Le piattaforme sono definite come *poteri privati che esercitano funzioni para-costituzionali*⁹⁰. La vaghezza del potere direttivo della piattaforma è conseguenza di una spersonalizzazione dell'esercizio effettivo di tale potere, poiché la piattaforma svolge un ruolo caratterizzato dalla formalizzazione e rigidità delle mansioni lavorative organizzate dagli algoritmi e non più da un essere umano⁹¹. Allo stesso tempo i lavoratori hanno poco margine di autonomia in riferimento al modello taylorista (Wood *et al.*, 2018).

Questo controllo informativo e disciplinare sottopone i lavoratori a ripetute misurazioni e analisi statistiche delle prestazioni lavorative individuali. I lavoratori che non risultano essere performanti subiscono pressioni e sanzioni disciplinari spesso sulla base di parametri non trasparenti, poiché collegati all'utilizzo di algoritmi.

Da un punto di vista giuridico, l'algoritmo elabora in maniera automatica una decisione dietro specifiche direttive; ma nel caso della *gig-economy* è opportuno evidenziare che è il titolare della piattaforma ad essere responsabile delle direttive impartite dall'algoritmo implementato nella piattaforma medesima, poiché l'algoritmo è solo l'elaboratore delle direttive impartite dal gestore della piattaforma (Gramano, 2018).

Una parte della dottrina ritiene che le piattaforme digitali rappresentino l'infrastruttura che ha un ruolo essenziale per la "*sharing economy*" poiché riescono a mettere in contatto due gruppi interdipendenti di soggetti (prestatori e utenti) creando un mercato a tempo per l'uso temporaneo di beni e servizi forniti da privati. La

⁸⁸ E. Finn, Che cosa vogliono gli algoritmi. L'immaginazione nell'era dei computer, (What algorithms want: Imagination in the age of computing, Massachusetts Institute of Technology), trad. it., D. A. Gewurtz, Einaudi, Torino, 2017, 131 ss.

⁸⁹ E. Gramano, Riflessioni sulla qualificazione del rapporto di lavoro nella *gig-economy*, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2018, 3, p. 730 ss.

⁹⁰ Cfr. in tal senso O. Pollicino, L'"autunno caldo" della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digitale, in *Federalismi.it*, 16.10.2019, p. 10.

⁹¹ P. Loi, Il lavoro nella *gig economy* nella prospettiva del rischio, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, p. 261 ss.

piattaforma assumerebbe quindi un ruolo neutro, fornendo servizi essenziali per la conclusione dell'accordo, il sistema di pagamento, la valutazione del servizio e i sistemi di comunicazione (Turci, 2018).

Questa visione del ruolo delle piattaforme dimostra perché sia così facile cadere nell'illusione di un rapporto paritario e collaborativo tra piattaforme, utenti e "prestatori" dei servizi.

Se da una parte gli utenti dei servizi delle piattaforme sarebbero maggiormente avvantaggiati dall'entrata sul mercato delle medesime, soprattutto in considerazione della libertà di scelta; dall'altro vi è una serie di svantaggi che, sotto un profilo giuridico, non dovrebbero essere ignorati, alla luce dei principi di equità, non discriminazione e tutela della dignità e della libertà di chi è coinvolto nella prestazione di tali servizi. In tal senso sia la dottrina nazionale, che internazionale si è concentrata sulla qualificazione dei rapporti di lavoro, visto che emerge il fatto che il rischio della prestazione lavorativa nel modello originale è da imputare al lavoratore e non alla piattaforma.

Tuttavia il focus principale, non sufficientemente messo in luce da dottrina e giurisprudenza, riguarda l'organizzazione automatizzata della gestione dei rapporti tra lavoratori e piattaforma, piattaforme e utenti e tra utenti e gli stessi lavoratori⁹². Abbiamo una "spersonalizzazione" dei rapporti realizzata attraverso la tecnologia, che si sostituisce al datore di lavoro nella organizzazione del servizio che a lui fa capo in merito a tutti gli aspetti datoriali, gestionali, manageriali e di rapporti con la clientela.

Ci sono degli elementi che caratterizzano tutte le piattaforme, che dimostrano che il ruolo delle stesse quali fornitrici di uno scambio di servizi non è neutro, perché il sistema delle piattaforme si basa su un meccanismo di valutazione, *rating*, attraverso il quale il cliente esprime un punteggio sul servizio ricevuto accompagnandolo con i suoi commenti in proposito (Pacella, 2017). In questo senso il cliente diventa una sorta di "supervisore" del lavoratore, liberando i gestori della piattaforma dall'onere del controllo. Il problema è che tale valutazione non è diretta ed è discrezionale ed è talmente pervasiva che gli utenti possono utilizzarla come "strumento di contrattazione", mettendo il *crowdworker* in una posizione di debolezza, come se stesse eseguendo un periodo di prova permanente (Gramano, 2018).

Molteplici aspetti possono essere oggetto di un giudizio negativo del cliente: il costo della prestazione, la gentilezza o cortesia del provider, il presunto inesatto adempimento, qualsiasi circostanza si verifichi durante l'espletamento del servizio può costituire oggetto di rating negativo, senza che il *crowdworker* possa difendersi, poiché il giudizio negativo va direttamente alla piattaforma, creando una reputazione del lavoratore che può essere "spesa" in modo positivo nella diversa assegnazione degli incarichi all'interno della compagnia stessa, ma anche in modalità negativa (Pacella, 2018).

Questo comporta una deresponsabilizzazione del gestore della piattaforma in merito ad eventuali provvedimenti disciplinari, di sanzioni riguardanti la diminuzione del compenso di spettanza del *crowdworker*, o anche del suo licenziamento, con il semplice blocco dell'*account*, impedendo al *crowdworker* di continuare a fornire il servizio, sia di opporsi al provvedimento disciplinare o al licenziamento (Gramano, 2018).

⁹² E. Falletti, Il leading role della giurisprudenza comparata in materia di discriminazioni algoritmiche subite dai lavoratori della gig economy, in <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/3032/falletti-leading-role-algoritmico-questione-giustizia.pdf>.

In tal senso possiamo dire che la piattaforma non è neutra nel rapporto tra *crowdworker* e *user*, perché attraverso il *ranking*, può licenziare il *crowdworker* con il cosiddetto blocco dell'*account*. La letteratura scientifica, infatti, considera gli algoritmi lungi dall'essere neutri, ma anzi gli stessi possono determinare, per la loro opacità e poca trasparenza, varie forme di discriminazione sia diretta, che indiretta. Visto che sono pensati dagli esseri umani, gli stessi riproducono nella sfera digitale i pregiudizi e gli stereotipi che esistono nella realtà⁹³.

È allora giusto domandarsi se gli algoritmi con la loro capacità di auto-apprendimento sono o saranno in grado di rendersi conto dei potenziali effetti discriminatori che possono produrre, imparando dai propri errori, come a volte accade anche agli esseri umani, oppure se vista la complessità e l'oscurità del loro funzionamento sono destinati ad accrescere in maniera progressiva i loro pregiudizi e stereotipi. In tal senso possiamo chiederci, ma gli algoritmi, visto il loro funzionamento, saranno in futuro, più o meno o ugualmente discriminatori rispetto ai propri creatori umani? (Giorgini Pignatiello, 2021).

Ciò che possiamo dire in proposito è che alla luce dei rilevanti sviluppi conosciuti negli ultimi anni dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICTs), le discriminazioni algoritmiche assumono attualmente una portata assai pervasiva. Da qui deriva l'espressione "armi di distruzione matematica" che rischiano di portare ad un'involuzione dei diritti stessi (O'NEIL, 2016). Se è vero che le tecnologie portano un grande valore nel progresso della civiltà umana, dall'altra non possiamo non considerare gli effetti avversi che possono produrre, quali moltiplicatori di asimmetrie, iniquità e soprattutto di una profonda cultura della disuguaglianza.

Come è stato detto "con il procedere degli anni e lo sviluppo di tecnologie digitali sempre più sofisticate, è divenuto evidente, che tutti i diritti sono coinvolti, quelli individuali e quelli sociali, fino ad arrivare al principio di uguaglianza e non discriminazione, messo a rischio dai *bias* che possono essere incorporati negli algoritmi (Groppi, 2020)

Gli algoritmi, quindi, sono una realtà complessa, con un funzionamento che spesso non è portato alla conoscenza dei lavoratori, ma nemmeno della collettività, del legislatore e dell'apparato giudiziario⁹⁴ e possono incidere

⁹³ Cfr., inter alia, N. Criado – J. M. Such, Digital discrimination, in K. YEUNG - M. LODGE (a cura di), Algorithmic Regulation, Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 82-97; R. GIRASA, Artificial Intelligence as a Disruptive Technology, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, in part. pp. 187-215; E. Stradella, Stereotipi e discriminazioni: dall'intelligenza umana all'intelligenza artificiale, in Consulta Online, 30.3.2020; R. NUNN, Discrimination in the Age of Algorithms, in W. BARFIELD (a cura di), The Cambridge Handbook of the Law of Algorithms, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 2021, pp. 182-198.

⁹⁴ Cfr. in tal senso Consiglio di Stato Consiglio di Stato 8 aprile 2019 n. 2270, in cui alcuni docenti della scuola secondaria di secondo grado, erano inseriti nelle graduatorie ad esaurimento, che nel mese di settembre 2015 sono stati individuati quali destinatari di proposta di assunzione a tempo indeterminato, in conseguenza della legge n. 107/2015. Gli appellanti lamentano che, in conseguenza di tale procedura, si sono ritrovati destinatari di una nomina su classi di concorso ed ordine di scuola in cui non avevano mai lavorato; inoltre, pur avendo espresso nella domanda di assunzione la preferenza per la scuola superiore di secondo grado, sono risultati destinatari di proposta di assunzione nella scuola superiore di primo grado; infine, tutti gli appellanti sono stati destinati in province lontane, rispetto a quella di provenienza. Tutto ciò per effetto di un meccanismo algoritmico di cui non si conoscono le concrete modalità di funzionamento. La raccolta dei dati deve essere infatti pertinente e non eccedente e non completamente automatizzata. In seguito, durante la fase successiva, i docenti collocati in graduatoria in posizione peggiore rispetto agli appellanti, hanno beneficiato dell'assunzione a tempo indeterminato nella classe di concorso prescelta e nella provincia di residenza. Secondo gli appellanti, ne sarebbe derivata la mortificazione del criterio meritocratico in base al quale i docenti sono collocati in una medesima graduatoria, stante il sovvertimento dei principi che regolano la selezione del personale per l'accesso all'amministrazione.

violando il diritto alla riservatezza dei lavoratori, poiché realizzano dei controlli pervasivi che si spingono oltre le tutele costituzionali della dignità e libertà dei lavoratori⁹⁵.

Inoltre, gli algoritmi possono raccogliere un'enorme quantità di dati, personali e sensibili, che richiedono una protezione giuridica, perché contengono informazioni che possono incidere negativamente sul rapporto di lavoro.

8.3 Le nuove forme di discriminazione dettate dagli algoritmi

Il diritto del lavoro, in particolare, deve fare i conti con il rischio di nuove, e particolari forme di discriminazione inscritte in un codice informatico che non è di facile identificazione e quindi difficile da analizzare, prima ancora che contrastare.

Gli algoritmi guidati da dati imprecisi, parziali o non rappresentativi del fenomeno a cui si applicano, producono inesorabilmente risultati non chiari e distorti, che possono portare a varie forme di discriminazione.

I sistemi di *workforce analytics* riescono ad elaborare profili dettagliati dei lavoratori, aggregando informazioni che sono molto più complesse degli indicatori tradizionalmente presi in esame, ad esempio le procedure di assunzione, il titolo di studio, l'esperienza lavorativa etc.⁹⁶

I datori di lavoro possono oggi avere un riscontro dall'analisi automatica di grandi *dataset* che contengono informazioni sul comportamento tenuto dai dipendenti della propria vita privata, al di fuori degli orari e dei luoghi di lavoro. I dipendenti infatti trascorrono molto tempo *online* ed è facile per questo raccogliere informazioni su tali attività, aggregarle con altri dati e condividerle con i datori di lavoro. I *software di data mining* riescono ad usare tali informazioni raccolte, spesso senza avere il consenso consapevole dell'utente, per fare previsioni relative alla salute⁹⁷ o per stabilire, ad esempio, se una dipendente è incinta⁹⁸.

Il funzionamento degli algoritmi che raccolgono un'infinità di dati sono molto più elaborati della "mente" umana e possono essere utilizzati dai datori di lavoro per i processi di assunzioni, raccogliendo i candidati più confacenti al profilo da scegliere. Con i processi algoritmici i datori di lavoro possono anche gestire i turni di lavoro facilitando le attività che dovrebbero essere svolte da un individuo.

⁹⁵ Cfr. per un approfondimento Lettieri N., Donà S., *Critical data studies e tecno-regolazione. Paradigmi emergenti di ricerca e tutela nell'era del lavoro data-driven*, in *Dirittifondamentali.it*, 19 giugno 2019.

⁹⁶ I *dataset* utilizzati hanno informazioni che emergono dalle interazioni sui *social network*, numero e identità dei contatti, frequenza di pubblicazione dei messaggi, follower e preferenze di questi ultimi. I dispositivi di monitoraggio che raccolgono dati relativi ai comportamenti dei dipendenti nel luogo di lavoro, procedono in modo analogo: registrano informazioni relative agli spostamenti nel posto di lavoro, alla frequenza delle comunicazioni con i colleghi, alla identità delle persone che avviano la conversazione e di quelle che la terminano.

⁹⁷ Sull'uso delle stesse *app* per esercitare nuove forme di controllo sui lavoratori v. Ajunwa I., Crawford K., Schultz J., *Limitless worker surveillance*, in *California Law Review*, vol. 105, 2017, p. 735.

⁹⁸ Per un approfondimento vedi Crawford K., Schultz J., *Big data and due process: Toward a framework to redress predictive privacy harms*. *Boston College Law Review*, vol. 55, 2014, pp. 93 ss.

Alla luce di questa descrizione non mancano le preoccupazioni sul funzionamento degli algoritmi anche perché gli stessi non sono trasparenti e possono portare a varie forme di discriminazione⁹⁹.

Tra le patologie sociali delle piattaforme si annovera quindi la possibile discriminazione realizzata tramite il funzionamento dell'algoritmo. Vari studi empirici ci indicano come gli algoritmi impiegati dalle piattaforme, non sono neutri e privi di pregiudizi, ma producono effetti discriminatori a svantaggio della manodopera femminile, specialmente in materia retributiva, ma non soltanto. Visto che la piattaforma affida ad algoritmi la determinazione dei livelli del compenso, la sistematica riduzione dei redditi percepiti dalla manodopera femminile pone la questione dell'adeguatezza della legislazione antidiscriminatoria di matrice europea per contrastare queste prassi (Kullmann, 2018).

Importante in tal senso potrebbe essere la Direttiva 2010/41/UE¹⁰⁰, direttamente applicabile ai lavoratori autonomi, la quale potrebbe avere un impatto importante sui lavoratori della *platform work*, sia per l'accesso alle occasioni di lavoro, sia per le condizioni contrattuali applicabili ai lavoratori coinvolti, ma da un punto di vista applicativo non ha portato a rilevanti risultati finora. In effetti l'esistenza di prassi discriminatorie indirette nell'ambito del lavoro, anche autonomo, tramite piattaforma è ormai certa. Vari studi effettuati sulle piattaforme di servizi come Uber e Lyft dimostrano come ci siano molte discriminazioni razziali, che vedono i *riders* di colore costretti ad affrontare tempi di attesa più lunghi anche del 35% e assidue cancellazioni rispetto ai *riders* bianchi, con effetti peggiori nelle aree a bassa densità dove è difficile trovare autisti (Ge *et al.*, 2016)

È inoltre evidente in Italia anche la discriminazione per motivi sindacali dei *riders*, con prestatori che subiscono senza motivo la disattivazione dell'account da parte del committente, con la costituzione di sindacati di comodo con la sola finalità di avere il controllo sui lavoratori e contrastare attività di tipo collettivo, come gli scioperi. Il tema si colloca in un ambito ancora più complesso, quello dell'economia digitale e dell'Intelligenza Artificiale che, anche secondo quanto viene detto dalla Commissione europea nella Comunicazione del 5 marzo 2020¹⁰¹, può portare ad intensificare le disegualianze di genere.

8.3 La principale giurisprudenza in tema di discriminazioni algoritmiche

La prima decisione completamente aderente al tema e di particolare interesse è quella del Tribunale di Bologna, che si è orientata nel senso della sussistenza di una discriminazione indiretta in riferimento alle condizioni di accesso alla prenotazione delle sessioni di lavoro tramite la piattaforma digitale, condizioni che si basano su statistiche relative alla "partecipazione e affidabilità" dei lavoratori ai picchi di attività, secondo un meccanismo di *ranking* e ha condannato la società convenuta a rimuovere gli effetti della condotta e al pagamento, a favore

⁹⁹ Sul punto si consulti l'analisi proposta in P.T. Kim, *Data-driven discrimination at work*, in *William & Mary Law Review*, vol. 58, fasc. 3, 2017, pp. 857-936.

¹⁰⁰ Direttiva sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio.

¹⁰¹ A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025.

delle parti ricorrenti, del risarcimento del danno non patrimoniale, di importo pari a 50.000 euro, oltre che alla rifusione delle spese di lite (Barbera, 2021).

Il problema che rileva nell'ordinanza oggetto di analisi posto dal sindacato riguarda la neutralità delle condotte delle piattaforme digitali in relazione a possibili discriminazioni di rilievo giuslavoristico. Nello specifico, come sopra accennato, Filcams Cgil, Nidil Cgil, Filt Cgil hanno agito in giudizio contro Deliveroo, ai sensi dell'art.5, comma 2, del d.lgs.216/2003, ritenendo che la piattaforma digitale di Deliveroo, nel valutare il *ranking* reputazionale, potesse penalizzare alcuni ciclofattorini, con il diminuire o anche il venir meno per questi di possibili chiamate di lavoro¹⁰².

In tal senso la fattispecie si riferiva a quei ciclofattorini, collegati alla piattaforma Deliveroo, che per giustificare le relative astensioni dal lavoro, facevano riferimento a casi di esercizio del diritto di sciopero. L'istruttoria processuale è tuttavia basata sulla mancanza di una prova e di allegazioni del "concreto meccanismo di funzionamento dell'algoritmo che elabora le statistiche dei *rider*" e di conseguenza si "preclude in radice una più approfondita disamina della questione" (Barbera, 2021). Nell'Ordinanza c'è infatti un problema specifico, riscontrato dal sindacato nel contenzioso, riguardante le discriminazioni digitali, che costituisce una mera conseguenza, assolutamente importante perché riguardante le tutele del lavoro, ma rimane marginale, se considerata alla luce di una più ampia e consolidata impostazione strategica che molte piattaforme digitali di intermediazione tra consumatore, ristoratore e lavoratori hanno deciso di utilizzare. Nello specifico il Tribunale di Bologna è stato chiamato a considerare la presenza o meno della natura discriminatoria del sistema di *self-service booking* (SSB) che la piattaforma digitale di *Deliveroo* usava in Italia almeno sino a qualche mese prima dell'ordinanza. Il sistema di SSB era regolato dal contratto individuale sottoscritto dal ciclofattorino.

In particolare, questo meccanismo consisteva in un "servizio flessibile di prenotazione *self-service* (...) che può essere liberamente utilizzato per loggarsi e prenotare sessioni in cui il *rider* vuole ricevere proposte di servizio. La prenotazione tramite lo strumento SSB è del tutto opzionale, ma se usata e confermata, verrà garantito al *rider* l'accesso per ricevere proposte di servizio nelle sessioni prenotate. La disponibilità durante le sessioni prenotate, se non vengono cancellate in anticipo dal *rider* e l'attività durante momenti di particolare traffico potranno costituire elemento di preferenza per la prenotazione di sessioni successive" (Barbera, 2021). Tale sistema di SSB consentiva ai ciclofattorini, ogni lunedì, di accedere al calendario della settimana successiva e prenotare le sessioni di lavoro, turni di lavoro, in cui essi desideravano ricevere proposte di servizi. Il ciclofattorino, mediante SSB era in grado di scegliere gli slot disponibili e l'area in cui effettuare la propria prestazione di lavoro. I ciclofattorini avevano accesso al calendario delle prenotazioni solamente in tre orari differenti: a partire dalle 11:00 del lunedì, a partire dalle 15:00 oppure a partire dalle 17:00 dello stesso giorno. La facoltà di accedere al sistema di prenotazione SSB in uno dei tre orari dipendeva da due indici: l'affidabilità e la partecipazione nei picchi. Tali indici erano caratterizzati da una serie di elementi che sono valorizzati secondo la dimostrata disponibilità al lavoro, ovvero loggarsi o meno in un determinato tempo e lavorare in determinati picchi/orari di richieste e dopo rielaborati dalla piattaforma secondo i calcoli computazionali su cui l'istruttoria

¹⁰² Cfr. per un maggior approfondimento Faioli F. (2021), "Discriminazioni digitali e tutela giudiziaria su iniziativa delle organizzazioni sindacali", nota a Trib. Bologna ord.31 dicembre 2020, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.1, 2021, p. 204 e ss.

giudiziale non ha potuto fare nulla. L'esito di questo calcolo poneva in essere un punteggio per ciascun fattorino, il cosiddetto *ranking* reputazionale dal quale derivava che, a partire dalle 11:00, accedeva al calendario il 15% dei ciclofattorini che aveva le statistiche migliori, a partire dalle ore 15:00, accedeva il 25% che avevano le statistiche progressivamente inferiori, alle 17:00, accedevano tutti gli altri ciclofattorini.

Ovviamente coloro che accedevano alla sessione del lunedì delle 11:00 potevano godere di tutte le sessioni libere della settimana successiva e occupare i turni a loro piacimento, lasciando una scarsa possibilità di scelta ai ciclofattorini che aderivano alle sessioni successive. Nell'Ordinanza presa in esame il sindacato ha chiesto al Tribunale di Bologna di verificare se questo sistema di prenotazione configurasse o meno natura discriminatoria in riferimento alle potenziali chiamate al lavoro in virtù del fatto che queste condizioni impedivano "la legittima condotta del rider volta a aderire ad un'iniziativa sindacale di sciopero in quanto lo espongono inesorabilmente alla perdita delle occasioni di lavoro future, emarginandolo nella scelta dei turni"¹⁰³.

In tal senso il sindacato ha anche evidenziato che la valutazione della affidabilità del ciclofattorino si presentava "in stretta correlazione con le priorità nella scelta delle sessioni di lavoro, poteva inibire il diritto di sciopero poiché, ogni eventuale partecipazione ad azioni collettive se intervenute nelle sessioni di maggior interesse per l'azienda, (venerdì, sabato e domenica), comportava una drastica riduzione del suo punteggio che si ripercuoteva sulle possibili future occasioni di lavoro facendolo retrocedere nelle fasce di priorità". Il Tribunale di Bologna si è occupato in maniera preliminare della questione di legittimazione attiva delle organizzazioni sindacali che hanno agito in giudizio verificando che lo statuto delle stesse sia conforme a quanto viene stabilito nell'art. 5, comma 2, del d.lgs.216/2003. Questa norma consente alle organizzazioni sindacali di far valere una discriminazione collettiva a danno di un gruppo di lavoratori, che possono essere identificati dall'appartenenza sindacale e, quindi, non individuati nominativamente in maniera diretta e immediata quali persone lese dalla discriminazione¹⁰⁴. Il Tribunale di Bologna ha constatato la sussistenza di tutti e due i presupposti indicati dalla norma.

Infatti nello statuto di Filt-Cgil è contenuta un'indicazione che permette di rilevare che quella organizzazione sindacale si pone a tutela dell'interesse collettivo e che lo stesso viene assunto a scopo dell'organizzazione stessa, *deve trattarsi di un interesse proprio dell'associazione, perché in connessione immediata con il fine statutario, così che la produzione degli effetti del comportamento controverso si risolva in una lesione diretta dello scopo istituzionale dell'ente, il quale contempra e persegua un fine ed un interesse, assunti nello statuto a ragione stessa della propria esistenza e azione, come tale oggetto di un diritto dell'ente stesso*. In riferimento al secondo presupposto della legittimazione del sindacato, il Tribunale di Bologna sostiene che i ciclofattorini possano essere ritenuti un gruppo indeterminato di lavoratori, tutti i rider che esercitano il diritto di sciopero, sottolineando che "al fine di ritenere sussistente la legittimazione attiva degli enti esponenziali, non è necessario che i soggetti portatori degli interessi lesi siano effettivamente parte delle associazioni che agiscono in giudizio, purché queste ultime abbiano come scopo preciso quello di tutelare giuridicamente proprio tali interessi"¹⁰⁵.

¹⁰³ Sentenza Tribunale di Bologna, sez. lavoro, n. ruolo 2949 del 2019.

¹⁰⁴ Cfr. anche Cass. 20 luglio 2018 n. 19443; C.giust 23 aprile 2020, causa C-507/18.

¹⁰⁵ M.Faioli, op.cit. pp. 211 e ss.

In tal senso sono d'accordo con l'orientamento del Tribunale di Bologna quando dice che "alla luce della recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale in tema di tutela dei riders, non sembra oggi potersi dubitare della necessità di estendere anche a tali lavoratori, a prescindere del *nomen iuris* attribuito dalle parti al contratto di lavoro, l'intera disciplina della subordinazione e, in particolare, la disciplina a tutela del lavoratore da ogni forma di discriminazione nell'accesso al lavoro". Ciò è stato confermato anche dal meccanismo giuridico di estensione introdotto dal CCNL logistica, trasporto merci, spedizioni e del relativo protocollo 2 novembre 2020 attuativo dell'art. 47 -bis del d.lgs.81/2015, sottoscritto da Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti con le organizzazioni datoriali della logistica. In tal senso è da richiamare tuttavia il Tribunale di Firenze, chiamato dal sindacato a inibire una presunta condotta antisindacale di *Deliveroo*; lo stesso Tribunale ha ritenuto che né l'art. 2 né gli artt. 47-bis e ss. del d.lgs.81/2015 potessero essere elementi sufficienti per estendere ai cicofattorini le tutele ex art. 28 (Tribunale Firenze 9 febbraio 2021, n.2425).

Il procedimento giudiziale in cui il contenzioso si svolge si riferisce all'art. 28 del d.lgs.150/2011, che richiama i casi ex art. 4 del d.lgs. n. 216/2003. Questa scelta è stata ben formulata dal sindacato che ha agito in giudizio: puntare sull'abbinamento tra art. 28 del d.lgs. n. 150/2011 e art. 4 del d.lgs n. 216/2003, e non proprio sull'art. 15 dello Statuto dei Lavoratori con l'utilizzo del relativo art. 28, ha significato avere a disposizione l'automatica applicazione del diritto discriminatorio ai cicofattorini, anche se gli stessi venivano qualificati come lavoratori autonomi eterodiretti, con la conseguente rilevazione della discriminazione indiretta e collettiva. Inoltre, a questo si somma il vantaggio in questo caso del regime dell'onere della prova, con la relativa parziale inversione. In questo senso l'istruttoria probatoria svolta davanti al Tribunale di Bologna è stata costruita in riferimento agli elementi che possono far rilevare o meno l'esistenza di una discriminazione come la neutralità apparente della condotta discriminatoria, l'effetto che deriva dalla disparità di trattamento, che riguarda uno svantaggio significativo a danno di un certo gruppo in ragione di ciò che professano o delle relative caratteristiche o identità personali, il carattere oggettivo della discriminazione e la mancanza di un' adeguata giustificazione. Dall'istruttoria è emerso che *Deliveroo* non è riuscita a controprovare che vi fossero finalità legittime, ex art. 3, comma 6, d.lgs. n.216/2003, perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari, che avessero la finalità di escludere la discriminazione.

La identificazione della discriminazione muove tuttavia dalla possibilità di includere nella nozione di "convinzioni personali" ex art. 216/2003 anche i motivi sindacali, riprendendo la giurisprudenza consolidata (Cass. 2 gennaio 2010 n. 1). Nello specifico il Tribunale di Bologna si è orientato dicendo che "appare provato che l'adesione ad un'iniziativa di astensione collettiva dal lavoro è idonea a pregiudicare le statistiche del *rider*, giacché il *rider* che aderisce ad uno sciopero, astenendosi dall'attività lavorativa, ciò in cui consiste il comportamento materiale definibile come sciopero, e dunque non partecipando ad una sessione prenotata, verrà inevitabilmente a subire una diminuzione del suo punteggio sotto il profilo della affidabilità, ed eventualmente anche sotto il profilo della partecipazione, quando la sessione prenotata si collochi nella fascia oraria 20:00-22:00 del fine settimana"¹⁰⁶.

La conseguenza è che qualora il cicofattorino decida di aderire allo sciopero, non cancellando la prenotazione nel tempo che è stabilito contrattualmente, almeno 24 ore prima del relativo inizio della sessione prenotata,

¹⁰⁶ Sentenza Tribunale di Bologna, sez. lavoro, n. ruolo 2949 del 2019.

subisce un trattamento discriminatorio in virtù del fatto che le statistiche e *ranking* reputazionale andrebbero a peggiorare. Ciò avrebbe luogo anche qualora il cicofattorino decidesse di evitare tali effetti pregiudizievole derivanti dalla adesione allo sciopero, cancellando in maniera anticipata la sessione prenotata, perché in questo modo si consentirebbe alla piattaforma di sostituire il cicofattorino con altri, annullando gli effetti dello sciopero.

Secondo il Tribunale di Bologna ci sarebbe una sorta di “incoscienza” o di “cecità” della piattaforma digitale *Deliveroo* poiché la stessa sarebbe incapace di distinguere tra ragioni futili e ragioni importanti, come lo sciopero, l’infortunio, la malattia e la maternità. Questo pone in essere per il Tribunale di Bologna una discriminazione indiretta: “il considerare irrilevanti i motivi della mancata partecipazione alla sessione prenotata o della cancellazione tardiva della stessa (...) implica necessariamente riservare lo stesso trattamento a situazioni diverse, ed è in questo che consiste tipicamente la discriminazione indiretta”. Nello specifico il Tribunale di Bologna nell’ambito di una testimonianza resa nell’ambito dell’istruttoria processuale, ritiene che la piattaforma *Deliveroo* sia incosciente o cieca all’occorrenza, puntando sul fatto di un trattamento particolare, ai fini del *ranking* reputazionale, esclusivamente a due eventi: infortunio tra due turni e malfunzionamento del sistema.

Pertanto, la discriminazione è considerata indiretta e collettiva poiché una certa disposizione contrattuale, la quale è apparentemente neutra, ovvero la cancellazione anticipata delle sessioni prenotate, pone i cicofattorini che scioperano in una posizione di particolare svantaggio¹⁰⁷.

È da rilevare come l’ordinanza non fa la distinzione tra natura autonoma e subordinata del rapporto, anche se parlando esplicitamente dell’art. 2, d. lgs. 81/2015 (e non l’art. 2094 c.c.), il Tribunale sembra riferirsi alla natura etero-organizzata delle collaborazioni, mentre in un successivo passaggio, in cui viene richiamata Cass. 1663/2020 e T. Palermo 24/11/2020, sembra dubitare della natura autonoma del rapporto.

Tuttavia ciò che rileva al di là della qualificazione del rapporto è l’estensione delle tutele e tra queste, anche quelle in materia di divieto di discriminazione nell’accesso al lavoro; infatti il Giudice si orienta dicendo che “alla luce della recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale in tema di tutela dei *riders*”, rileva il Tribunale bolognese, “non pare oggi potersi dubitare della necessità di estendere anche a tali lavoratori, a prescindere dal *nomen iuris* attribuito dalle parti al contratto di lavoro, l’intera disciplina della subordinazione e, in particolare, per quanto qui interessa, la disciplina a tutela del lavoratore da ogni forma di discriminazione nell’accesso al lavoro”.

In tal senso il modello utilizzato da *Deliveroo* penalizzava, secondo il Giudice, in maniera cieca e discriminante chi si assentava dal lavoro, ad esempio per malattia o per esercitare il diritto di sciopero, avendo così una diminuzione del proprio *ranking* reputazionale e di conseguenza delle relative opportunità lavorative¹⁰⁸. In pratica, qualora il rider aderisce ad uno sciopero e non cancella per tempo la sessione prenotata, “rischia di veder peggiorare le sue statistiche e di perdere la posizione eventualmente ricoperta nel gruppo prioritario, con i

¹⁰⁷ Ballestrero M.V. (2021), *Ancora sui rider. La cecità discriminatoria della piattaforma*, in *RivistaLabor.it*; sui principi alla base del contenzioso in materia antidiscriminatoria, si veda Barbera M., Guariso A. (2019), *La tutela antidiscriminatoria*, Giappichelli, 2019.

¹⁰⁸ Cfr. per un approfondimento sull’Ordinanza del Tribunale di Bologna Fava G. (2021), *L’ordinanza del Tribunale di Bologna in merito alla possibile discriminarietà dell’algoritmo utilizzato da Deliveroo*, in *Lavoro Diritti Europa* n.1/2021.

relativi svantaggi¹⁰⁹. Il sistema di accesso alle prenotazioni (SSB) caratterizzante la piattaforma *Deliveroo* pone in essere quindi una discriminazione indiretta, dando applicazione ad una disposizione apparentemente neutra, la normativa contrattuale sulla cancellazione anticipata delle sessioni prenotate, che determina per una categoria di lavoratori una situazione di particolare svantaggio. L'organizzazione sindacale agisce dunque in nome proprio come ente rappresentativo e non come rappresentante dei propri iscritti, per far accertare la presenza di una condotta discriminatoria rispetto ad una pluralità indeterminata di soggetti, che siano iscritti e non iscritti, ma che vengono lesi dalla discriminazione non individuabili in modo diretto e immediato¹¹⁰.

8.5 Osservazioni conclusive

Alla luce delle riflessioni sopra effettuate si può rilevare come stiamo affrontando un cambiamento sociale e antropologico molto significativo in cui la società contemporanea è liquida, dematerializzata ed iper-connessa ed è caratterizzata dalla *on-line life*, ovvero una dimensione in cui non ha più senso distinguere quando siamo connessi, on-line, da quando siamo disconnessi dalla rete.

In relazione al tema delle discriminazioni algoritmiche appare ormai necessario governare le *digital platforms*, considerate proprio gli "Stati virtuali" del XXI secolo che richiedono ai colossi digitali il ricorso agli algoritmi. Questi ultimi, tuttavia, risultano oscuri e opachi nel loro funzionamento, il cosiddetto effetto "*black box*", anche se amministrano per conto delle *big companies* aspetti fondamentali della vita delle persone dove sarebbe vietato utilizzare processi completamente automatizzati ed esenti dal controllo umano.

Gli algoritmi, in questo modo, mettono in discussione proprio i concetti di neutralità ed obiettività, perché sono artefatti e quindi incorporano i pregiudizi di coloro che li hanno costruiti. Da ciò è consentito dedurre che spesso "nel mercato del lavoro digitale si riproducono esattamente gli atteggiamenti discriminatori che si riscontrano nei lavori "tradizionali", con riguardo a tutti i fenomeni di discriminazione", perché chi programma gli algoritmi non è diverso da chi assume, promuove o licenzia nel mondo del lavoro (Alessi, 2019).

Uno dei problemi principali del management algoritmico risulta quindi proprio la mancanza di trasparenza degli algoritmi. Un fenomeno che può condurre a condotte discriminatorie nel lavoro tramite piattaforme digitali è quello del "*ranking*" organizzato per mezzo delle piattaforme, ma esercitato dagli utenti del servizio. Il *ranking* è predisposto da un algoritmo debitamente programmato definito "*Automated Decision Making*", grazie al quale un sistema informatico può produrre una decisione per i soggetti coinvolti senza l'intervento umano, basandosi soltanto sulla valutazione algoritmica dei soggetti/utenti profilati. I risultati di queste valutazioni automatizzate comportano conseguenze deleterie per i lavoratori, in particolar modo per la prosecuzione e per la qualità del rapporto di lavoro con la piattaforma. In questo senso il cliente diventa una sorta di "supervisore" del lavoratore, liberando i gestori della piattaforma dall'onere del controllo. Il problema è che tale valutazione non è diretta ed

¹⁰⁹ Cfr. per un approfondimento Perulli (2021), La discriminazione algoritmica: brevi note introduttive a margine dell'Ordinanza del Tribunale di Bologna, in *LavoroDirittiEuropa*, n.1/2021.

¹¹⁰ Così App. Brescia 2 maggio 2019, cit. da S. Borelli, A. Guariso, L. Lazzeroni (2019), *Le discriminazioni nel rapporto di lavoro*, in M. Barbera, A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, Torino, 259.

è discrezionale ed è talmente pervasiva che gli utenti possono utilizzarla come “strumento di contrattazione”, mettendo il *crowdworker* in una posizione di debolezza, come se stesse eseguendo un periodo di prova permanente (Gramano, 2018). In tal senso possiamo dire che la piattaforma non è neutra nel rapporto tra *crowdworker* e *user*, perché attraverso il *ranking*, può licenziare il *crowdworker* con il cosiddetto blocco dell'account.

Una prima evidente criticità che si può denotare è che il modello di organizzazione del lavoro proposto dalle piattaforme è caratterizzato dalla “vaghezza”, visto che il potere direttivo del rapporto di lavoro e della gestione aziendale sembra essere delegato agli stessi algoritmi. Per questa ragione è opportuno considerare che l'autonomia decisionale degli algoritmi utilizzati dalla stessa piattaforma può portare a varie forme di discriminazione. La vaghezza del potere direttivo della piattaforma è conseguenza di una spersonalizzazione dell'esercizio effettivo di tale potere, poiché la piattaforma svolge un ruolo caratterizzato dalla formalizzazione e rigidità delle mansioni lavorative organizzate dagli algoritmi e non più da un essere umano.

La letteratura scientifica, infatti, considera gli algoritmi lungi dall'essere neutri, ma anzi gli stessi possono determinare, per la loro opacità e poca trasparenza, varie forme di discriminazione sia diretta, che indiretta. Interessante in tal senso indicare, come noto, la modifica apportata dalla legge 162/2021 pubblicata in GU il 18 novembre dello stesso anno e precisamente all'art. 2 che ha modificato la nozione di discriminazione diretta e indiretta in ambito lavorativo, modificando l'art. 25 del d.lgs.198/2006.

Un esempio di discriminazione indiretta è riportato nella sentenza del Tribunale di Bologna, che si è orientata in riferimento alle condizioni di accesso alla prenotazione delle sessioni di lavoro tramite la piattaforma digitale, condizioni che si basano su statistiche relative alla “partecipazione e affidabilità” dei lavoratori ai picchi di attività, secondo un meccanismo di ranking e ha condannato la società convenuta a rimuovere gli effetti della condotta e al pagamento, a favore delle parti ricorrenti, del risarcimento del danno non patrimoniale, di importo pari a 50.000 euro, oltre che alla rifusione delle spese di lite (Barbera M., 2021). Secondo il Tribunale di Bologna ci sarebbe una sorta di “incoscienza” o di “cecità” della piattaforma digitale *Deliveroo* poiché la stessa sarebbe incapace di distinguere tra ragioni futili e ragioni importanti, come lo sciopero, l'infortunio, la malattia e la maternità. Questo pone in essere per il Tribunale di Bologna ed a mio avviso a ragione, una discriminazione indiretta: “il considerare irrilevanti i motivi della mancata partecipazione alla sessione prenotata o della cancellazione tardiva della stessa (...) implica necessariamente riservare lo stesso trattamento a situazioni diverse, ed è in questo che consiste tipicamente la discriminazione indiretta”.

Riferimenti bibliografici

- Ajunwa I., Crawford K., Schultz J. (2017), *Limitless worker surveillance*, in *California Law Review*, vol. 105, p. 735.
- Alessi C. (2019), *Lavoro tramite piattaforma e divieti di discriminazione nell'UE*, in C. Alessi - M. Bacchini F., Lorusso L., *Race, again: how face recognition technology reinforces racial discrimination*, in *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, 17, pp.321
- Ballestrero M.V. (2002), *Il lavoro delle donne secondo Barassi*, in *Lav e dir.*, 1, 1
- Ballestrero M.V. (2021), *Ancora sui rider. La cecità discriminatoria della piattaforma*, in *RivistaLabor.it*
- Barbera M., Guariso A. (2019), *La tutela antidiscriminatoria*, Giappichelli
- Barbera M. (1991), *Discriminazione ed uguaglianza nel rapporto di lavoro*, Milano, 38
- Barbera M., Guaglianone L. (2019) (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'impresa digitale*, Cacucci, 663 ss
- Barbera M. (2021), *Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazioni*, in *LLI*, vol.7, n.1
- Borelli S., Guariso A., Lazzeroni L. (2019), *Le discriminazioni nel rapporto di lavoro*, in M. Barbera, A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, Torino, 259
- Borgesius F.J.Z. (2018), *Discrimination, artificial intelligence, and algorithmic decision -making*, *Directorate General of Democracy, Strasbourg*, pp. 38-39; *ID.*, *Strengthening legal protection against discrimination by algorithms and artificial intelligence*, in *The International Journal of Human Rights*, 24(10), 2020, pp. 1572-1593
- Camagni P. (2006), *Algoritmi e basi della programmazione*, Hoepli, Milano, p. 13
- Capuzzo G. (2020), *Do Algorithms dream about Electric Sheep?. Percorsi di studio in tema di discriminazione processi decisori algoritmici tra le due sponde dell'Atlantico*, *Medialaws*, 3, 89 ss
- Celotto A. (2021), *Facebook sta diventando uno Stato*, in *HuffingtonPost*
- Crawford K., Schultz J. (2014), *Big data and due process: Toward a framework to redress predictive privacy harms*. *Boston College Law Review*, vol. 55, pp. 93 ss
- Criado N., Such J.M. (2019), *Digital discrimination*, in K. YEUNG - M. LODGE (a cura di), *Algorithmic Regulation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 82-97
- Eubanks V. (2018), *Automating Inequality*, Picador, New York
- Faioli M. (2020), *Discriminazioni digitali e tutela giudiziaria su iniziativa delle organizzazioni sindacali*, nota a Trib.Bologna ord.31 dicembre 2020, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.1, p. 204 e ss
- Falletti E., *Il leading role della giurisprudenza comparata in materia di discriminazioni algoritmiche subite dai lavoratori della gig economy*, in https://www.questionegiustizia.it/data/doc/3032/falletti-leading-role-algoritmico_questione-giustizia.pdf

- Fava G. (2021), *L'ordinanza del Tribunale di Bologna in merito alla possibile discriminatorietà dell'algoritmo utilizzato da Deliveroo*, in *Lavoro Diritti Europa* n.1
- Finocchiaro G. (2019), *Intelligenza Artificiale e protezione dei dati personali*. *Giurisprudenza Italiana*, pp. 1670-1677
- Finn E. (2017), *Che cosa vogliono gli algoritmi. L'immaginazione nell'era dei computer*, (*What algorithms want: Imagination in the age of computing, Massachusetts Institute of Technology*), trad. it., D. A.Gewurtz, Einaudi, Torino, 131 ss
- Ge Y., Knittel C.R., MacKenzie D., Zoepf S. (2016), *Racial and Gender Discrimination in the Transportation Network Companies*, NBER Working Paper Series National Bureau of Economic Research 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, October
- Giorgini Pigniatello G. (2021), *Il contrasto alle discriminazioni algoritmiche: dall'anarchia giuridica alle Digital Authorities?* in *Federalismi.it*, n.16
- Girasa R. (2020), *Artificial Intelligence as a Disruptive Technology*, Palgrave Macmillan, Cham, in part. pp. 187-215
- Gramano E. (2018), *Riflessioni sulla qualificazione del rapporto di lavoro nella gig-economy*, in *Argomenti Dir.Lav.*, 3, p. 730 ss
- V Greer M. (2019), *Data: The Fuel Powering AI & Digital Transformation*, in *Forbes*
- Groppi T. (2020), *Alle frontiere dello Stato costituzionale: innovazione tecnologica e intelligenza artificiale*, in *Consulta Online*, pp. 3-4
- Kim P. T. (2017), *Data-driven discrimination at work*, in *William & Mary Law Review*, vol. 58, fasc. 3, pp. 857-936
- Kullmann (2018), *Platform Work, Algorithmic Decision-Making, and EU Gender Equality Law*, in *Int. Jour. Comp. Lab. Law and Ind. Rel.*, 34, , p. 1 ss
- Larson J, Mattu S., Kirchner L., Angwin J. (2016), *How we analyzed, the Compas recidivism algorithm*
- Lettieri N., Donà S. (2019), *Critical data studies e tecno-regolazione. Paradigmi emergenti di ricerca e tutela nell'era del lavoro data-driven*, in *Dirittifondamentali.it*
- Loi P. (2017), *Il lavoro nella gig economy nella prospettiva del rischio*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, p. 261 ss
- Mazzotta O. (1992), *Eguaglianza, parità, pari opportunità*, in *Lav. e dir.*, pp. 481 ss
- O'Neil C. (2016), *Weapons of Math Destruction*, Penguin Books, New York
- Obermeyer Z., Powers B., Vogeli C., Mullain Athan S. (2019), *Dissecting racial bias in algorithm used to manage the health of populations*, in *Science*, 366(6464), pp.447

- Noble S.U. (2018), *Algorithm of Oppression*, New York University Press, New York, in part. p. 38
- Nunn R. (2021), *Discrimination in the Age of Algorithms*, in W. Barfield (a cura di), *The Cambridge Handbook of the Law of Algorithms*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), pp. 182-198
- Pacella G. (2017), *Il lavoro nella gig economy e le recensioni on line: come si ripercuote sui e sulle dipendenti il gradimento dell'utenza?* In *Labour and Law Issues*, 3, p. 4
- Pajno A., Bassini M., De Gregorio G., Macchia M., Patti F. P., Pollicino O., Quattrocchio S., Simeoli D., Sirena P. (2019), *AI: profili giuridici. Intelligenza Artificiale: criticità emergenti e sfide per il giurista*, BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, n. 3, p. 217 ss
- Pasquale F. (2016), *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Controls Money and Information*, Harvard University Press
- Perulli A. (2021), *La discriminazione algoritmica: brevi note introduttive a margine dell'Ordinanza del Tribunale di Bologna*, in *LavoroDirittiEuropa*, n.1
- Peruzzi M. (2021), *Il diritto antidiscriminatorio al test di intelligenza artificiale*, in *LLI Vol. n.1*
- Pollicino O. (2019), *L'"autunno caldo" della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digitale*, in *Federalismi.it*, , p. 10
- Randazzo A. (2020), *Internet e democrazia: prime notazioni su tre possibili svolgimenti di un rapporto complesso*, in *Consulta Online*, p. 19
- Resta G. (2019), *Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza. Politica del diritto*, p. 199- 236
- Ruffolo U. (a cura di) (2020), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè, Milano
- Stradella E. (2020), *Stereotipi e discriminazioni: dall'intelligenza umana all'intelligenza artificiale*, in *Consulta Online*
- The New York Times (2013), *Racial discrimination in stop and frisk*
- Tommasi S. (2021), *Algoritmi e nuove forme di discriminazione: uno sguardo al diritto Europeo*, in *Revista de Direito Brasileira*, p. 6 e ss
- Turci M. (2018), *Sulla natura dei servizi offerti dalle piattaforme digitali: il caso Uber*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2018, 7-8, p. 1085 ss
- Wood A. J., Graham M., Lehdonvirta V., Hjorth I. (2018), *Good Gig, Bad Gig: Autonomy and Algorithmic Control in the Global Gig Economy*, in *Work, Employment and Society*, p. 6 ss

Capitolo 9. *Job guarantee*: un'opportunità per il lavoro delle donne e per l'uguaglianza di genere

Nel dibattito politico ed accademico sugli strumenti di *policy* più adeguati per il contrasto alla disoccupazione e alla povertà è tornato, negli ultimi tempi, l'interesse attorno all'ipotesi dello Stato come occupatore di ultima istanza (*Employer of Last Resort* o *Job guarantee*) che pare utile approfondire anche in questa sede sia per i potenziali effetti di questa politica sull'occupazione femminile, sia per i punti di contatto con le economiste femministe, in particolare con il cambio di prospettiva ritenuto necessario da queste ultime per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere.

Dopo una breve disamina della proposta di Minsky di *Employer of Last Resort* e dei presupposti cardine dell'economia femminista, la trattazione cercherà di evidenziare, quindi, gli elementi di incontro e complementarità tra le due, il ruolo che programmi di *Job Guarantee* potrebbero svolgere per l'occupazione femminile e il contributo che potrebbero fornire a quel cambio di paradigma auspicato dalle economiste femministe per il superamento delle rigidità del sistema economico e degli stereotipi socio-culturali alla base delle disuguaglianze di genere.

9.1 L'*Employer of Last Resort* e i Programmi di *Job Guarantee*

Di ispirazione keynesiana, l'idea di Hyman Minsky di impiego pubblico di ultima istanza (*Employer of Last Resort* – ELR) e dei Programmi di Lavoro Garantito (*Job Guarantee* – JG) mira ad affrontare congiuntamente la piena occupazione e la lotta alla povertà e si avvicina molto all'idea di “socializzazione degli investimenti” (l'idea di base che le decisioni di investimento non possono essere lasciate in mani private) di Keynes¹¹¹.

La proposta di Hyman Minsky di “Piani di occupazione di ultima istanza” o di “Lavoro garantito” nella sua radicalità, è molto semplice, e parte dal presupposto che vi sia una gran quantità di disoccupazione involontaria, fatta di persone che, a causa di mancanza strutturale di posti di lavoro, non riescono a trovare lavoro neanche abbassando le proprie pretese ben al di sotto del reddito medio prevalente, e che vi siano, al contempo, una

¹¹¹ Keynes rifiuta la pretesa epistemologica del *laissez-faire* secondo cui gli operatori di mercato hanno una perfetta conoscenza degli eventi futuri. Per Keynes, anzi, la conoscenza del futuro è generalmente scarsa e spesso trascurabile. Gli operatori si muovono, quindi, in un contesto sostanzialmente dominato dall'incertezza circa le prospettive future. Così le decisioni di investimento private sono determinate dalle aspettative sui rendimenti futuri, non pienamente rappresentate dal livello dei tassi di interesse. Può accadere, quindi, che pur ad un livello basso dei tassi di interesse, gli investitori si attendano un rendimento dagli investimenti produttivi persino inferiore e, quindi, rinuncino ad investire prediligendo la rendita. Poiché gli investimenti generano domanda effettiva e, quindi, occupazione, in un sistema capitalistico in cui l'occupazione è il mezzo attraverso il quale i lavoratori si assicurano l'accesso al reddito e quindi alla sussistenza, è responsabilità del governo garantire condizioni di piena occupazione. La conseguenza pratica è che per raggiungere livelli di domanda aggregata che garantiscano la piena occupazione, le decisioni sul livello degli investimenti non possono essere lasciate in mani private, ma devono essere assunte dallo Stato, attraverso la spesa pubblica.

gran quantità di bisogni sociali che non riescono a trovare una risposta efficace nell'ambito del mercato. Il migliore, e indispensabile, punto di partenza per combattere la povertà è, quindi, quello di creare posti di lavoro aggiuntivi attraverso cui dare impiego alle persone.

Il postulato è il seguente: lo Stato ha il compito di offrire un lavoro a tutte le persone disposte a lavorare al salario minimo stabilito. L'obiettivo è duplice fin dall'inizio: ottenere la piena occupazione creando nuovi posti di lavoro, e stabilire un pavimento vero ed efficace alla dispersione dei salari verso il basso, cioè alla presenza di posti di lavoro che danno stipendi inferiori alla soglia di povertà¹¹².

La finalità è quindi quella di organizzare una politica prettamente anti-ciclica focalizzata sulla piena occupazione, riducendo la dispersione verso il basso del costo del lavoro e riducendo quindi la volatilità e le oscillazioni del costo del lavoro connesse alle oscillazioni del ciclo economico. Offrendo, come afferma Minsky "una domanda di lavoro infinitamente elastica al salario minimo che non dipenda dalle aspettative di profitto a breve o lungo termine da parte delle imprese"¹¹³. È evidente, quindi, che in questo ragionamento assume estremo rilievo il livello della paga scelto. La tesi fondante del programma è che il salario fornito debba collocarsi al livello base, cioè al salario minimo stabilito a livello nazionale, dove esso esiste, oppure, dove non esiste, a poco sopra la soglia di povertà, per esempio del 10-20%.

A differenza degli strumenti di sostegno al reddito e di reddito minimo, il programma di ELR è su base strettamente individuale, cioè non varia a seconda della composizione e situazione economica familiare¹¹⁴, e del tutto volontaria e incondizionata. Non solo non vi sarebbe, cioè, obbligo alla partecipazione al programma (potrebbe partecipare solo chi vuole effettivamente svolgere quei lavori per quella paga) ma il soggetto potrebbe scegliere, tra i diversi progetti attuati, quello a cui partecipare. A chi non vuole lavorare nel programma sarebbero destinate le altre forme di integrazione del reddito, nella forma più esplicita dell'assistenza sociale e, ovviamente, dei normali assegni di disoccupazione calcolati sul reddito appena interrotto (specie nel caso in cui questi fossero superiori al livello salariale del programma).

Un'altra differenza essenziale è che le funzioni di inserimento e di formazione smettono di essere una delle condizionalità dell'accesso al programma, ma andrebbero a svolgersi direttamente sul luogo di lavoro, in questo modo diminuendo le dinamiche di perdite di competenze legate alla disoccupazione di lungo periodo.

¹¹² "Il lavoro deve essere reso disponibile a tutti coloro che vogliono lavorare al salario minimo nazionale. Potrebbe trattarsi di un salario sovvenzionato per legge, analogo al supporto dei prezzi per i prodotti agricoli. Sostituirebbe il salario minimo di legge; perché, se una occupazione è disponibile a tutti in corrispondenza del salario minimo, nessun lavoratore sarà disponibile per un'occupazione nel settore privato ad un salario inferiore a questo minimo. In altri termini, il problema della copertura delle occupazioni verrebbe meno. Per accedere all'occupazione a questi termini, l'unica condizione sarebbe quella di registrarsi ad un ufficio del pubblico impiego locale." (Minsky H., *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma, 2014).

¹¹³ A questa si aggiungono altri obiettivi di rafforzamento macroeconomico: riduzione della volatilità della domanda aggregata tramite il sostegno dei redditi bassi e dell'occupazione; stabilizzazione sia del ciclo economico attraverso l'intervento anticiclico del programma, sia dei prezzi mediante lo smorzamento delle oscillazioni al ribasso e al rialzo dei salari.

¹¹⁴ Nel caso in cui in una famiglia più persone partecipino al programma ciò li porterebbe abbastanza al di sopra della soglia di povertà calcolata su base familiare.

Tra le conseguenze dell'estensione dell'ELR, oltre alla drastica riduzione della disoccupazione e della povertà, vi sarebbe quella di aumentare in generale il benessere di tutta la popolazione, che potrebbe godere di maggiori servizi utili. Per Minsky, infatti, è cruciale, oltre alla quantità, la qualità della spesa pubblica. Egli ritiene che non vada bene qualsiasi spesa pubblica, allo scopo di limitarsi a sostenere l'investimento privato e a favorire alti profitti. Lo Stato deve, invece, intervenire direttamente con iniziative proprie e deve agire non solo sul livello, ma sul contenuto e sulla qualità dell'occupazione e della produzione, perché la collettività intera è sollecitata a porsi domande radicali su "che cosa", "per chi", "come" produrre. Ovviamente l'idea del lavoro da creare deve essere molto ampia, comprensiva di attività spesso considerate non lavoro e non retribuite (anche per non sovrapporsi alla produzione privata ingenerando indesiderati effetti di spiazzamento). Le applicazioni, quindi, possono essere varie, dalle reti alla ristrutturazione urbanistica delle città, dalle infrastrutture alla riqualificazione del territorio (sua messa in sicurezza, manutenzione ordinaria e straordinaria, ecc.), dai bisogni emergenti (attinenti all'infanzia, l'adolescenza, la non autosufficienza) al rilancio del *Welfare State*.

Coerentemente con l'idea di Minsky, Randall Wray (suo seguace e sostenitore del programma *Job Guarantee*, insieme ad altri teorici del Levy Institute) ha diviso le possibili occupazioni, su cui lo Stato dovrebbe decidere di investire, in tre macroaree: cura dell'ambiente (tra cui la cura dei parchi e delle spiagge, la manutenzione dei giardini pubblici, ecc.), cura delle comunità (come, ad esempio, la manutenzione delle strade, la pulizia delle strade e la sicurezza urbana) e cura delle persone (che può fare riferimento anche all'accompagnamento degli anziani e ai doposcuola per i bambini).

Il programma di *Job guarantee* produrrebbe, inoltre, un aumento della domanda aggregata, spinta principalmente dall'aumento dei consumi delle persone disoccupate e povere, cioè di coloro che hanno la propensione al consumo più alta della popolazione. Le aziende, quindi, beneficiando di quest'aumento della domanda, espanderebbero l'offerta di conseguenza. Incrementare l'offerta significherebbe assumere nuovi lavoratori, che verrebbero selezionati anche tra coloro che sono occupati tramite l'ELR. Da qui si intuisce che questo strumento economico è come una fisarmonica: in una fase espansiva gli occupati dell'ELR diminuirebbero e aumenterebbero quelli del settore privato, mentre in fase recessiva avverrebbe l'esatto contrario. Più precisamente sarebbe un importante stabilizzatore economico¹¹⁵.

Per questa sua natura di "riserva" (*buffer-stock nature*) la politica di ELR necessita che il programma di *job guarantee* sia finanziato a livello centrale e attuato a livello locale¹¹⁶, questo per garantire una domanda di lavoro infinitamente elastica assicurando, contemporaneamente, piena occupazione e stabilità dei prezzi, nonché per garantire che il programma si espanda nelle fasi di contrazione economica e viceversa.

¹¹⁵ È utile ricordare che l'obiettivo dell'ELR non è assolutamente fare concorrenza alle imprese private né tantomeno sostituire le assunzioni nella pubblica amministrazione (se al posto di assumere nuovi dipendenti pubblici fossero impiegati i lavoratori dell'ELR, l'effetto sarebbe solo un taglio agli stipendi).

¹¹⁶ Pensando al contesto statunitense Minsky parla di finanziamenti a livello federale e decentralizzazione statale dell'attuazione.

Un ulteriore effetto sarebbe quello di diminuire le spese per il contrasto alla povertà, come quella per il reddito di cittadinanza, che verrebbero in larga parte sostituite dal programma (limitandosi ad uno strumento di solo aiuto alle persone più deboli che non sono in grado di lavorare). I sostenitori dell'ELR, però, non ritengono che dovrebbero essere eliminati altri ammortizzatori sociali come la NASPI o la cassa integrazione, che invece potrebbero essere semplicemente rimodellati.

Per superare la crisi Minsky intreccia politiche di breve periodo a politiche strutturali, affidando, tra queste ultime, un ruolo di grande rilevanza all'ELR. Nel lungo periodo, infatti, a suo giudizio, bisognerebbe programmare lo sviluppo, oltre che in termini quantitativi, anche in termini qualitativi e se lo Stato è datore di lavoro di ultima istanza (se, cioè, il PIL non è più l'elemento centrale al quale riferire l'aumento dell'occupazione), può concentrarsi a produrre meglio, sganciandosi dal paradigma liberista. Nella visione neoclassica, infatti, le persone non sono considerate parte di una società che crea desideri e bisogni, ma solo individui le cui preferenze cadono come manna dal cielo, come se non fossero influenzate dal contesto sociale in cui si formano. La massimizzazione dell'utilità del singolo implica una preferenza per il consumo individuale piuttosto che collettivo, lasciando fuori beni comuni e ambiente. C'è bisogno, in altri termini, di una rivoluzione culturale che permetta di riscoprire la discriminante tra beni sociali, beni pubblici e beni comuni.

9.2 L'economia femminista

L'economia femminista (EF) non è un singolo *corpus* di idee ma si compone di un incrocio eterogeneo tra varie scuole economiche eterodosse (marxismo, post/keynesismo, istituzionalismo, ecc.) e diverse correnti femministe (liberale, radicale, marxista, ecofemminista, decoloniale, ecc.). Una diversità di approcci che coesistono e reagiscono, garantendo grande ricchezza e versatilità ai dibattiti, che vanno oltre il parlare della situazione specifica delle donne e/o della loro diversa posizione rispetto agli uomini nell'economia, o del proporre politiche che moderino gli impatti negativi, sul genere, del funzionamento del sistema economico.

Ciò che accomuna questa diversità di approcci è il porsi in alternativa al modello economico convenzionale di indirizzo neoclassico, proponendosi di cambiarne gli obiettivi: invece di mirare a massimizzare l'utilità (benefici o "soddisfazioni" del consumatore) pone al centro dell'attività economica la riproduzione, il mantenimento della vita e il conseguimento di una esistenza dignitosa per tutti, in una dimensione umana, sociale ed ecologica per le generazioni presenti e future (quindi sostenibile), riconoscendo l'importanza "vitale" di quei lavori noti come lavori domestici e di cura.

L'EF ha innanzitutto l'obiettivo di identificare gli stereotipi androcentrici delle teorie economiche, che impediscono di avere una comprensione integrale dell'economia e dei processi di inclusione/esclusione che lì si verificano, in particolare quelli dovuti al genere. Come conseguenza, mira ad ottenere strumenti concettuali e metodologici per invertire questi stereotipi e applicare una prospettiva femminista alla comprensione dei fenomeni economici, spostando l'asse analitico dai mercati ai processi che sostengono la vita. Si propone, quindi,

di riflettere sugli attuali processi e politiche economiche, recuperando le sfere invisibili dell'economia e chiedendosi come esse interagiscono con la disuguaglianza tra donne e uomini.

A livello epistemologico, mette in discussione gli occhiali androcentrici con i quali l'economia neoclassica osserva tutto e la sua struttura di pensiero dicotomica, che esclude sistematicamente il femminile. Contesta che l'oggetto dello studio dell'economia sia ridotto ai meri aspetti commerciali, relegando all'invisibilità la natura, i bisogni del corpo e le relazioni umane, inclusa la riproduzione del potere (basato sulla classe, genere, razza, ecc.). A livello metodologico, critica il primato della matematica e della logica ipotetico-deduttiva, ritenendo che lo sforzo di costruire modelli matematici per spiegare i processi sociali non solo lasci fuori un numero infinito di elementi fondamentali, ma consenta, anche, di nascondere il ruolo che i giudizi di valore svolgono nel contesto sociale e nella ideologia propria del soggetto.

Si differenzia dall'economia di genere¹¹⁷ che, da un lato, continua a limitare l'analisi alle dimensioni monetarie dell'economia, dall'altro, si preoccupa per il genere, ma lo considera una costruzione ideologica, che ha un impatto sull'economia, ma non fa parte dell'economia stessa. Inoltre, l'economia di genere aspira a compiere buona scienza, non macchiata dalla politica, mentre l'economia femminista ritiene che la produzione di conoscenza, come processo sociale, è influenzata dai conflitti sociali e risponde ad uno scopo politico.

Per le studiosse femministe l'economia rappresenta tutti i processi di generazione e distribuzione delle risorse che consentono di soddisfare le esigenze delle persone e di generare benessere, indipendentemente dal fatto che attraversino o meno i mercati. Il lavoro corrisponde a tutte le attività umane che sostengono la vita, non solo quelle svolte in cambio di reddito¹¹⁸. Anzi, l'EF assume l'impegno esplicito di comprendere e superare le disuguaglianze di genere in campo economico, partendo proprio da un'idea chiave: non possiamo comprendere (né eliminare) queste disuguaglianze se non incorporiamo i lavori non remunerati.

Com'è noto, nel capitalismo le persone devono trovare un'occupazione retribuita per poter provvedere al proprio sostentamento. Ma la retribuzione che ricevono basta soltanto a coprire una frazione dei costi di riproduzione delle persone e dei loro figli. In effetti, il valore economico della forza-lavoro può essere rappresentato come la somma di tre voci: il "salario diretto", per il sostentamento del lavoratore durante il suo periodo di impiego; il "salario indiretto", per il mantenimento del lavoratore durante i periodi di non impiego (malattia, disoccupazione, pensionamento); le "attività di cura" (nutrire, allevare, vestire, pulire, insegnare a stabilire relazioni e a vivere in comunità), che servono anche per il mantenimento della prole del lavoratore e quindi per la sua sostituzione da una generazione all'altra. In un modello tipico di capitalismo, l'impresa paga la prima voce; l'impresa e lo Stato, in proporzioni variabili, pagano la seconda; la terza voce, infine, in continuità

¹¹⁷ Una sub-corrente ortodossa caratterizzata dal tentativo di sradicare i pregiudizi androcentrici senza cambiare il discorso neoclassico e di cercare di porre fine alla disuguaglianza senza mettere in discussione il capitalismo.

¹¹⁸ In questo si differenzia anche da numerose correnti economiche eterodosse che, come l'economia ortodossa, usano la frontiera commerciale per definire l'economia e riducono la nozione di lavoro a lavoro salariato.

con la divisione sessuale del lavoro delle società patriarcali, è assolta principalmente dalle donne all'interno delle case.

Le attività di cura sono, quindi, centrali in qualunque economia, in quanto soddisfano un insieme di bisogni riguardanti l'integrità corporea, emotiva e relazionale delle persone. Inoltre, esse sono onerose: pur non essendo associate ad un prezzo, in quanto si effettuano fuori dal mercato, esprimono un costo-opportunità e se fossero affidate a squadre di pulizia, a ristoratori, a baby-sitter, e così via, reclamerebbero prezzi precisi e, nel loro complesso, estremamente elevati. Questa centralità e onerosità delle attività di cura (il loro sostenere l'intera riproduzione sociale) dovrebbero conferire a chi le pratica una posizione di elevato prestigio e potere, mentre invece vengono relegate nella sfera domestica, e non ricevono un'adeguata ricompensa (in termini di riconoscimento e di retribuzione) da parte degli altri membri della famiglia, o da parte di chi compravende sui mercati, o da parte dell'autorità pubblica. Nei moderni sistemi economici si afferma, infatti, la separazione tra il processo di produzione di merci, affidato agli uomini, e il processo di riproduzione della forza-lavoro, svolto dalle donne. Mentre gli uomini sono retribuiti con il salario in quanto produttori, le donne, che sostengono il circuito della ricchezza sociale, vengono retribuite con la "moneta" dell'amore e della virtù. La subordinazione della sfera riproduttiva a quella produttiva, e la specializzazione forzata nelle attività riproduttive o di cura, diventano quindi la principale ragione economica della subalternità femminile.

Negli approcci dell'EF l'asse analitico attorno al quale costruire l'economia viene, così, spostato dai processi di valorizzazione del capitale a quelli di sostenibilità della vita, in cui la nozione di (lavoro di) cura diviene centrale: mettendo la cura al centro, si sottolinea che la vita è vulnerabile e interdipendente e l'economia non è vista come somma di azioni individuali di soggetti autosufficienti, ma come una rete di interdipendenza. Il compito della teoria economica è, quindi, capire come funziona questa rete e quali conflitti la attraversano.

L'EF introduce le relazioni di genere come elemento costitutivo del sistema socioeconomico: il genere non è solo una variabile, ma una categoria di analisi, una lente per osservare le dimensioni eteropatriarcali del sistema economico e della teoria economica.

L'EF intende la socioeconomia come un circuito integrato produzione-riproduzione. I mercati e lo Stato costituiscono la sfera monetizzata, dove sussiste il lavoro retribuito, flussi monetari e scambi commerciali. Le famiglie e le reti costituiscono la sfera non monetizzata, *lo spazio della sostenibilità della vita*, dove esistono molte forme di lavoro non retribuito, lavori invisibili, storicamente assegnati alle donne, eseguiti in modo gratuito o sottopagato, che però sono essenziali per il funzionamento dell'economia e la generazione di benessere.

Mettendo al centro i processi di sostenibilità della vita, l'EF identifica la tensione fondamentale del capitalismo: la contraddizione tra il processo di accumulazione del capitale e i processi di riproduzione della vita. Per la produzione, le condizioni di vita sono una variabile di aggiustamento e la riproduzione della mano d'opera è un costo; per la riproduzione, l'obiettivo sono le condizioni di vita mentre la produzione di beni è un mezzo.

Nel capitalismo l'accumulazione di capitale è il processo prioritario per definizione e il gruppo sociale è messo al servizio dei mercati. Non vi è, quindi, alcuna responsabilità collettiva nel generare condizioni di vita dignitose e la vita del gruppo sociale e del pianeta è sempre minacciata, messa al servizio del potere aziendale¹¹⁹. Questa responsabilità, secondo l'economia femminista, viene assunta nelle case e nelle reti di affinità: i lavori di cura sono quelli che riparano i danni arrecati dai mercati e fanno tutto il necessario perché la vita vada avanti. L'eteropatriarcato femminilizza questi lavori (ovvero li impone alle donne) e li rende invisibili, evitando, così, che esploda il conflitto e garantendo, al contempo, l'esistenza di sfere e soggetti sottomessi che risolvono/salvano silenziosamente la vita che il capitalismo attacca¹²⁰.

In questo quadro, di capitalismo eteropatriarcale, si comprendono, così, le molteplici e profonde forme di discriminazione e disuguaglianza nel mercato del lavoro dovute al sesso, direttamente collegate alla disparità di distribuzione dei lavori non retribuiti e alla loro sottovalutazione. Si capisce come lo Stato sociale sia stato costituito sul modello "uomo che mantiene la famiglia/donna che dà assistenza", il fatto che le donne accedano ad una cittadinanza di seconda classe (poiché il lavoro non retribuito non dà accesso ai diritti) e come, allo stesso tempo, si dia per scontato che questi lavori si prendano il carico di tutto quello che lo Stato sociale non fa e, in più, ne sostengono il suo funzionamento.

Data questa lettura della realtà economica, l'economia femminista ritiene che non sia possibile raggiungere l'uguaglianza senza capovolgere il sistema economico. Le proposte e le pratiche concrete che ne scaturiscono sono diverse e con diversi livelli di rottura con le istituzioni in vigore, ma, in generale, tutte prevedono l'impegno a costruire un'altra economia che faccia pace con il pianeta, che metta al centro le condizioni per una vita che meriti di essere vissuta. Tutte introducono, per rovesciare la logica appropriativa e distruttiva del capitalismo moderno, il concetto di "approvvigionamento sociale" (*social provisioning*), che abbraccia ogni aspetto della sopravvivenza umana (dal bisogno di nutrimento a quello di affetto, che sia retribuito o meno) mettendo in luce i modi in cui una società si organizza per produrre e riprodurre la vita materiale. Il risultato di tale processo è la produzione e riproduzione sociale. La specificità dell'approccio di "approvvigionamento sociale" è che non è un aspetto aggiuntivo all'analisi economica ma il suo punto di partenza, che sottolinea l'interconnessione e la mutua

¹¹⁹ In questo senso, l'EF converge con il marxismo, che denuncia il conflitto tra capitale e lavoro salariato, garantendo che il profitto si tragga sfruttando la manodopera. Il femminismo aggiunge che il conflitto è più profondo, è con la stessa vita umana (ciò che viene commercializzato è la vita e ciò che è invisibile è il lavoro di cura che la sostiene). E qui si unisce all'economia ecologica, che sostiene che il capitalismo sfrutta e impoverisce/logora gli ecosistemi, mettendo a rischio tutti gli esseri viventi. Il femminismo ha infatti esteso l'analisi critica delle attività di cura all'ambiente ecologico, inteso come un'altra "risorsa libera" che, assieme al lavoro domestico, nel capitalismo viene espropriata e usata strumentalmente. La divisione delle mansioni nel sistema economico stabilisce forzatamente che il lavoro domestico sia al servizio di quello salariato, che è al servizio del capitale; allo stesso modo impone che i cicli naturali e minerali della biosfera siano al servizio dei processi produttivi, che a loro volta sono al servizio della crescita economica.

¹²⁰ A livello macro e a livello micro, vediamo che il sistema economico capitalista è etero-patriarcale e che le tensioni di genere che attraversano il sistema economico non sono casuali. La divisione e la valutazione ineguale degli spazi pubblico-produzione/privato-domestico-riproduzione va legata alla divisione sessuale del lavoro che mascolinizza l'uno e femminilizza l'altro. Il modello normativo del nucleo familiare "uomo che porta il pane/donna che svolge il lavoro di cura" è la microstruttura in cui si realizza questa macrostruttura. Tutto ciò consente, nello sviluppare la politica economica e nel funzionamento del mercato del lavoro, di dare per scontato un "gruzzolo" infinitamente flessibile di lavoro di cura.

costituzione delle sfere produttive e riproduttive e, come tale, offre una prospettiva preziosa da cui contrastare le politiche attuali fondate sulla segmentazione e separazione delle due sfere.

L'orizzonte storico dell'"approvvigionamento sociale" riguarda una società inclusiva che asseconda il criterio del "quanto basta": il troppo e il troppo poco vengono sostituiti da un'idea di sufficienza applicata a tutti, ossia dal poter vivere dei propri mezzi sociali ed ecologici. È la proposta di una cultura del limite e della cooperazione, dei beni comuni e della loro cura, per ridefinire e restituire il senso della comunità in rapporto alla natura e alle sue risorse.

9.3 Job guarantee: uno strumento in grado di incidere sulle norme di genere

Chi ha sufficiente dimestichezza con le principali caratteristiche del mercato del lavoro e dell'occupazione femminile avrà già intuito che una politica di occupazione garantita potrebbe avere un impatto positivo particolarmente sulle donne, nella misura in cui sono proprio le donne, più degli uomini, ad avere più difficoltà a trovare un'occupazione (tanto che più spesso, degli uomini, rinunciano persino a cercarla, scoraggiate dalle condizioni del mercato del lavoro sfavorevoli) e quando la trovano ricadono più frequentemente nell'area della sotto-occupazione, in lavori discontinui, precari e mal pagati. Un programma di *job guarantee* darebbe alle donne, laddove decidano di lavorare per un salario, l'opportunità di essere impiegate in lavori con retribuzione, garanzie e benefici adeguati e stabili.

Nel loro studio sul programma Jefes15 in Argentina, Tcherneva e Wray (2005) concludono di aver osservato che i benefici per le donne della partecipazione al programma includono: "maggiore probabilità di ottenere un lavoro formale nel settore privato; lavorare in collaborazione con i vicini; contribuire e partecipare alla loro comunità; l'apprendimento delle life skills dai loro colleghi".

Da quanto sin qui trattato, però, potrà risultare altrettanto intuitivo il fatto che una politica di ELR ha il potenziale per rappresentare molto di più: potrebbe fornire un contributo rilevante al raggiungimento dell'uguaglianza di genere essendo in grado di favorire quel cambiamento nelle "norme di genere"¹²¹ auspicato dalle economiste femministe.

¹²¹ Le norme di genere sono le regole e le aspettative sociali che mantengono intatto il sistema di genere (benché siano solo uno degli elementi del sistema di genere, insieme ai ruoli di genere, alla socializzazione di genere e alle relazioni di potere di genere). Quattro aspetti fondamentali del discorso sulle norme di genere sono rilevanti per capire come le norme di genere contribuiscono alla costruzione, alimentazione e perpetuazione del sistema di genere. Il primo è che le norme di genere vengono apprese durante l'infanzia, da genitori e coetanei, in un processo comunemente noto come socializzazione, e poi rafforzate (o contestate) in famiglia e nel più ampio contesto sociale (attraverso la scuola, il posto di lavoro, la religione, i media e altre istituzioni sociali). Il secondo è che le norme di genere ingiuste riflettono e perpetuano relazioni di potere ingiuste che sono spesso svantaggiose per le donne. Il terzo è che le norme di genere sono incorporate e riprodotte attraverso le istituzioni: politiche e regolamenti, processi decisionali e pregiudizi incarnati nel modo in cui le istituzioni funzionano sono una funzione di un dato sistema di genere e rafforzano le norme di genere nella popolazione le cui vite si

L'indagine femminista e la teoria postkeynesiana (fondamento teorico dell'ELR) hanno molti punti di contatto e aree di complementarità.

È innanzitutto l'incertezza, come caratteristica fondamentale del sistema, il piano epistemologico che accomuna l'economica post-keynesiana e quella femminista. Entrambe ritengono che il futuro sia ignoto, al contrario della teoria neoclassica che presuppone che gli attori economici abbiano una perfetta conoscenza del futuro. Entrambe rifiutano la teoria ortodossa della determinazione del salario che porta alla conclusione che la stabilità dei prezzi e la piena occupazione non possono essere raggiunte contemporaneamente.

Per i teorici postkeynesiani non solo la determinazione del salario dipende dalla struttura sociale sottostante, ma non vi è alcun *trade-off* tra piena occupazione e stabilità dei prezzi (poiché, in condizioni di sotto-occupazione, l'aumento della domanda aggregata non genera inflazione). Inoltre, i principi di finanza funzionale¹²² che stanno alla base della politica di ELR consentono di andare oltre le tristi nozioni di scarsità (implicite nell'imperativo di riduzione del deficit) nella formulazione della politica economica.

Anche le economiste femministe, d'altro canto, hanno messo in discussione la premessa e le conseguenze della scarsità "naturale" e hanno dimostrato che il concetto di scarsità è una creazione sociale, così come la produttività individuale. Hanno introdotto l'analisi delle "norme di genere" nel processo di determinazione dei salari e nel processo di definizione dei segmenti del mercato del lavoro in un contesto storico e snaturato, così, il concetto di produttività marginale su cui si basa l'economia neoclassica per spiegare (e giustificare) i differenziali salariali.

Tuttavia, nonostante i potenziali legami tra il pensiero economico post-keynesiano e quello femminista, l'interazione tra le due scuole è rimasta, fino ad ora, marginale. Questo perché "riproduzione sociale" significa cose diverse per l'economia post-keynesiana e quella femminista: mentre la prima la identifica con il benessere materiale generato dai mercati e dal lavoro retribuito, la seconda vede la riproduzione sociale (sia lavoro non pagato che lavoro di cura) come "intrinseca nell'economia di mercato misurata, non addizionale".

Ciò non di meno, una collaborazione tra le due impostazioni nella gestione di una politica di ELR ha il potenziale sia per realizzare la socializzazione degli investimenti auspicata da Keynes, sia per cambiare gradualmente in modo in cui l'intero sistema è attualmente concettualizzato. La socializzazione degli investimenti è, infatti, correlata alla socializzazione del lavoro di cura.

Nel contesto dell'ELR, la creazione di posti di lavoro deve consentire a coloro che sono disposti a lavorare per un salario di trovare prontamente un impiego. La creazione di *lavoro nuovo* è, quindi, il cimento decisivo con cui la *policy* deve misurarsi. Il che non significa escludere politiche di redistribuzione del lavoro esistente, mediante

intersecano con quelle istituzioni. Infine, le norme di genere sono prodotte e riprodotte attraverso l'interazione sociale, poiché gli individui si impegnano in pratiche che significano, allineano o contestano varie nozioni di mascolinità e/o femminilità.

¹²² Secondo la finanza funzionale lo Stato deve intervenire nell'economia per sostenere la domanda aggregata anche se questo comporta un deficit nel bilancio pubblico, in questo contrapponendosi ai principi di finanza neutrale e al connesso vincolo di pareggio del bilancio pubblico.

strategie di riduzione dell'orario di lavoro (a cui già pensava Keynes) nella misura in cui si riveleranno opportune e necessarie, ma la priorità va data alla *generazione di lavoro addizionale*.

Questo implica la necessità di ampliare la nozione del lavoro e incorporare il "lavoro di cura" (di solito non retribuito) nella creazione di nuovi posti di lavoro. Va sottolineato, però, che, sebbene queste attivazioni diventino visibili attraverso la remunerazione, si tratta non di commercializzazione, ma di socializzazione del lavoro di cura in quanto la progettazione di posti di lavoro ELR tiene conto di considerazioni diverse dal perseguimento del profitto.

È importante, infatti, distinguere tra socializzazione e commercializzazione (o mercificazione) del lavoro non retribuito. Ciò che le differenzia è la logica del profitto: la commercializzazione è caratterizzata dalla ricerca del profitto, mentre questo non rappresenta l'obiettivo di fondo della socializzazione.

Tutto ciò ha implicazioni estremamente rilevanti rispetto all'approccio di approvvigionamento sociale e al cambiamento di paradigma che esso comporta.

Le nozioni di sfera pubblica (di mercato) e privata (non di mercato) sono intrinsecamente legate ai domini maschili e femminili e quindi a una divisione gerarchica di genere del lavoro, e queste nozioni contribuiscono anche alla segmentazione occupazionale di genere. Ciò che "separa" questi domini non è solo il lavoro retribuito rispetto a quello non pagato, ma la motivazione del profitto dietro queste attività. La ricerca del profitto è la forza trainante nella produzione di mercato, così come nella restrizione della produzione¹²³.

Un cambiamento nel pensiero che costruisce attività lungo le categorie binarie pubblico/privato, mercato/non mercato e maschile/femminile è certo un processo più ampio dell'attuazione di un unico programma. Ciò non di meno, un programma di *job guarantee* ha il potenziale per promuovere un approccio di approvvigionamento sociale alla socializzazione del lavoro domestico non retribuito, contribuendo alla dissoluzione di queste categorie binarie.

Nell'ambito di un programma di *job guarantee* opportunamente concepito, le attività di lavoro di cura che diventano parte integrante del processo produttivo e la rimozione dell'obiettivo del profitto alla base della creazione di posti di lavoro (che incorporano attività che oggi sono in gran parte svolte all'interno delle singole famiglie) sono centrali nell'erosione del divario tra produzione e riproduzione. La creazione di tali posti di lavoro può essere una manifestazione di un'erosione del confine tra dominio privato e pubblico.

¹²³ Alcuni beni e servizi (es. cibo da ristorante) offerti dal settore privato sostituiscono in una certa misura il lavoro domestico non retribuito. La commercializzazione, tuttavia, non fornisce un'offerta sociale completa. La valutazione pecuniaria sottesa alle attività di mercato limita l'approvvigionamento sociale, poiché il *fast food*, ad esempio, può essere redditizio, ma spesso i servizi di assistenza adeguati a prezzi accessibili non lo sono. Inoltre, con l'approccio di mercato può sembrare che la forza lavoro si sia ampliata con un numero maggiore di donne che assumono un lavoro retribuito. Tuttavia, questi lavori sono spesso part-time e non includono benefici adeguati. In più, la segregazione occupazionale correlata alla percezione dei lavori femminili e maschili può ancora essere perpetuata e può ancora persistere la divisione gerarchica del lavoro di genere espressa attraverso differenze salariali e previdenziali.

Inoltre, fornire un reddito per il lavoro attualmente non pagato, benché svolto, potrebbe avviare un processo di trasformazione delle relazioni di genere all'interno delle famiglie e delle comunità, soprattutto se gli uomini iniziassero a partecipare ad attività di cura in quanto lavori divenuti retribuiti.

La progettazione di un programma di JG, andando oltre le restrizioni della valutazione di profittabilità, può anche ampliare e migliorare la produzione e fruizione dei mezzi di sussistenza, coerentemente con l'analisi femminista del *social provisioning*. Poiché i posti di lavoro ELR non sarebbero stati altrimenti offerti dalle imprese (cioè non sostituirebbero gli investimenti del settore privato), attraverso tale politica verrebbero affrontate non solo le carenze nel livello di occupazione, ma anche nella sua composizione. Introducendo un sistema di remunerazione non condizionato dalla massimizzazione del profitto, la politica di ELR può colmare il divario nei servizi di assistenza a prezzi accessibili a tutte le fasce di reddito, anche a quelle oggi escluse dall'offerta privata¹²⁴. Ciò è particolarmente importante nel contesto delle attività di cura (ma non solo), la maggior parte delle quali non sono soggette a finalità di lucro e spesso rimangono svolte nelle singole famiglie poiché le imprese non trovano redditizio investire in tali attività. La progettazione del programma può contribuire a far emergere come "lavori" remunerati tutta una serie di attività preziose non eseguite, sottoperformate o non remunerate. In effetti, l'applicazione di un approccio di *social provisioning* alla progettazione del programma ELR non significa solo incorporare il lavoro di assistenza nella creazione di nuovi posti di lavoro, ma chiama in discussione l'intero spettro delle attività che abbracciano l'ampio terreno su cui è resa possibile la riproduzione della vita, dalla cura dell'infanzia alla cura della salute, dalla cura degli anziani alla cura dell'ambiente, dal restauro all'ingegneria, dai trasporti all'edilizia abitativa, dalla produzione alla finanza.

Inoltre, il carattere decentralizzato (nell'attuazione) del programma di JG offre strade per garantire che i posti di lavoro possano essere selezionati da gruppi della comunità locale e organizzazioni senza scopo di lucro. Il che rende l'ELR un esempio di politica con un significato ed effetti macroeconomici, ma con una partecipazione locale e un processo democratico in termini di determinazione di quale sarà la composizione delle attività nel programma, di quali saranno i benefici sociali per la comunità a livello locale (e, in questo senso, l'ELR trascende il dualismo macro-micro).

Infine, ma non ultimo, il programma non è solo in grado di eliminare la disoccupazione, generando posti di lavoro dignitosi e possibilmente in modo socialmente e ambientalmente sostenibile, ma è anche "finanziariamente" sostenibile: lavoro pagato crea lavoro pagato e, con esso, più base fiscale e più risorse per la spesa pubblica, la quale a sua volta crea ulteriore lavoro¹²⁵.

¹²⁴ Uno degli esempi più evidente, ma non l'unico, è la fornitura di servizi di assistenza all'infanzia rispetto ai quali l'offerta di mercato non è accessibile a tutti. Le famiglie a basso reddito rappresentano, del resto, segmenti di mercato di solito non ricompresi nelle decisioni di investimento delle imprese.

¹²⁵ Invece, come sottolinea Laura Pennacchi (2017), le proposte di forme di "reddito di cittadinanza", oltre a comportare costi enormi (che le rendono irrealistiche nei fatti, ma sempre devianti sul piano culturale), non danno la garanzia che l'auspicata maggiore "libertà di scegliere" non si riveli per le/gli svantaggiate/i del tutto illusoria. Esse, infatti, rischierebbero di funzionare come sanzione e cristallizzazione proprio della precarizzazione e "dualizzazione" del mercato del lavoro, non offrirebbero risposte alla drammatica

Questo conferisce al programma la potenzialità di attivare un circolo virtuoso (investimento in beni pubblici/creazione di nuovo lavoro/allargamento della base fiscale/estensione dei beni sociali e comuni) che metta al centro dell'attività economica la "pianificazione e attuazione di progetti di sostegno e miglioramento della vita" come auspicato dalle economiste femministe.

9.4 Considerazioni conclusive

Quanto sin qui argomentato evidenzia le sinergie attivabili tra un programma di *job guarantee* e il concetto di *social provisioning* (approvvigionamento sociale) che accomuna i diversi approcci dell'economia femminista.

Nel complesso l'ELR è una politica che offre un approccio macro-micro alla creazione di posti di lavoro con salario dignitoso, in modo socialmente e ambientalmente sostenibile, e che va oltre l'allocazione dei lavoratori disoccupati tra i lavori scarsamente disponibili: elimina, di fatto, l' "esercito industriale di riserva"; fornisce una base efficace per le tutele e gli stipendi; incide positivamente sulla sindacalizzazione; offusca il confine tra lavoro di cura retribuito "produttivo" e lavoro di cura "improduttivo" non retribuito; facilita la mobilità attraverso un'adeguata formazione.

La possibilità di piena occupazione, stabilità dei prezzi e stabilizzazione della domanda effettiva offerta da una politica di ELR è complementare alla possibilità di socializzazione del lavoro di cura non retribuito e di trasformazione delle relazioni di genere.

Sebbene nessun singolo programma possa risolvere completamente il problema strutturale della discriminazione così come formulato nell'approccio di approvvigionamento sociale femminista (in cui la discriminazione è vista come interazione multidimensionale di forze economiche, sociali, politiche e culturali che agiscono all'interno delle imprese e delle relazioni familiari, e che determinano risultati differenziati, per uomini e donne, in termini di retribuzione, occupazione e status), l'ELR è in grado di affrontare alcune delle questioni centrali all'interno dei mercati segmentati che migliorano questi processi gerarchici.

In particolare, la "progettazione" del lavoro in un programma di *job guarantee* può diventare un momento cruciale per l'adozione dell'approccio di approvvigionamento sociale all'economia avendo, ad esempio, il potenziale per influenzare le norme di genere che sono alla base della distinzione tra lavoro produttivo e improduttivo e che contribuiscono alla segregazione professionale e alla discriminazione in termini di retribuzione e benefici.

La natura di occupazione di ultima istanza consente di incorporare nel programma una vasta e cruciale gamma di attività che ora vengono svolte in modo individualizzato o nuove attività in cui vale la pena investire,

femminilizzazione, territorializzazione e cronicizzazione delle condizioni di povertà – dirette conseguenze della carenza dell'offerta di servizi e di interventi correttivi qualitativamente diversificati (come un trasferimento monetario non può mai essere) –, si sostituirebbero all'attivazione di nuove strategie di inclusione sociale, le quali dovrebbero, invece, essere rivolte soprattutto a giovani e donne e articolate in politiche mirate (per formazione, condizioni abitative, avviamento al lavoro, reinserimento, ecc.).

sottraendole alla logica di massimizzazione del profitto che limita la produzione e l'occupazione in un'economia capitalistica.

Nonostante il programma si basi su una premessa molto contestata, quella del lavoro salariato, esso apre la possibilità ad altre forme di valutazione dell'attività economica, e quindi ad altre accezioni del lavoro.

Non è né semplice né scontato, ma è questo il potenziale di trasformazione del programma. Senza la minaccia di esclusione dalla sussistenza, su cui la società salariata ha fatto affidamento per così tanto tempo, e con una partecipazione significativa ed effettiva alla progettazione del lavoro del programma, il modo in cui concepiamo il "lavoro" può essere radicalmente colpito e si può avviare una discussione su come organizzare le attività per il sostegno e il miglioramento della vita.

Riferimenti bibliografici

Alessandrini D. (2013), A Social Provisioning Employer of Last Resort: Post-Keynesianism Meets Feminist Economics, *World Review of Political Economy*, Pluto Journals, pp. 230-254

Bellanca N. (2021), *Femminismo ed economia politica*, MicroMega, Vedi al sito: <https://www.micromega.net/femminismo-ed-economia-politica/>

Cislaghi B. (2020), Gender norms and social norms: differences, similarities and why they matter in prevention science, *Sociology of Health & Illness*, volume 42, number 2, Wiley Blackwell

Foggi J. (2016), *Reddito Minimo e Piena Occupazione. Note sull'Idea dei Programmi di Lavoro Garantito o di Occupazione di Ultima Istanza*, Bollettino telematico di filosofia politica

Mastromatto G., Esposito L. (2016), *Un programma di "impiego pubblico di ultima istanza" per l'Italia: conviene anche alle finanze pubbliche*, Memmt. Vedi al sito: <https://mmtitalia.info/wp-content/uploads/2016/04/Programma-di-Impiego-Pubblico-di-Ultima-Istanza.pdf>

Minsky H. (2014), *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma, Ediesse

Mazzonis M. (2019), *Lavorare tutti? Crisi, diseguaglianze e lo Stato come datore di lavoro di ultima istanza*, Roma, Ediesse

Pennacchi L. (2017), Potenzialità e limiti del reddito di base, *Etica & Politica*, XIX, 2017, 1, pp. 97-110

Pérez A., Agenjo A. (2016), *Economia Femminista*, in Agenjo A. et al. (a cura di), *Verso un'economia più giusta. Manuale delle correnti economiche eterodosse*, Economistas sin Fronteras

Polidori R. (2015), *Lo Stato crei lavoro. La lezione di Minsky*, Siderlandia, Vedi al sito: <https://www.siderlandia.it/2.0/lo-stato-crei-lavoro-la-lezione-di-minsky/>

Puche P. (2011), *L'economia femminista come paradigma alternativo (parte I)*, A Sud Vedi al sito: <https://asud.net/leconomia-femminista-come-paradigma-alternativo-parte-i/>

Tcherneva P., Wray L.R. (2005), *Gender and The Job Guarantee: The Impact of Argentina's Jefes Program on Female Heads of Poor Households*, Working Paper No. 50, Kansas City, Missouri: Center for Full Employment and Price Stability

Todorova Z. (2009), *Employer of Last Resort Policy and Feminist Economics: Social Provisioning and Socialization of Investment*, MPRA Paper, Germany, University Library of Munich

Wray R. et al. (2018), *Public service employment: a path to full employment*, Levy Economics Institute

Capitolo 10. Il bilancio di genere: passato, presente, futuro

Introduzione

Le definizioni di bilancio di genere sono molte, in questa sede faremo riferimento a quella utilizzata dal Consiglio d'Europa, alla quale si richiama gran parte della normativa europea: *il bilancio di genere è un'applicazione del principio di integrazione della dimensione di genere nella procedura di bilancio. Ciò comporta la realizzazione di una valutazione dell'impatto sul genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio e riorganizzando le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza di genere*¹²⁶.

Il *gender budgeting* nasce quindi come strumento di attuazione della strategia di *gender mainstreaming*¹²⁷; non è un ulteriore bilancio che si aggiunge a quelli esistenti, è uno strumento analitico di bilancio aggiuntivo.

Gli obiettivi principali perseguiti dal *gender budgeting* sono l'equità (intesa come riduzione delle disuguaglianze tra uomini e donne), l'efficienza e l'efficacia nella programmazione e realizzazione delle politiche pubbliche; una maggiore trasparenza nell'allocazione e nella redistribuzione delle risorse pubbliche e una maggiore informazione e partecipazione della cittadinanza. Quest'ultimo obiettivo è l'*accountability*: i decisori e gli amministratori devono essere responsabili del proprio operato e ne devono dare conto attraverso un'adeguata informazione sulla motivazione delle scelte di politica economica, sulle modalità della loro realizzazione, sui risultati e gli impatti raggiunti.

10.1 La genesi

Il bilancio di genere si è sviluppato a metà degli anni Ottanta con diverse forme e finalità in diverse parti del mondo. La prima sperimentazione di bilancio di genere è stata condotta a livello nazionale in Australia. Da allora sono state avviate altre iniziative simili soprattutto nei paesi del Commonwealth come, ad esempio, l'Inghilterra (1989), il Canada (1993), il Sud Africa (1996) (ILO, 2006). Un impulso molto forte allo sviluppo di numerose altre iniziative è stato prodotto dalla Piattaforma d'Azione della IV Conferenza Mondiale delle donne di Pechino (UNWOMEN, 1995) la quale oltre al *gender mainstreaming*, ha anche esplicitamente previsto il bilancio di genere

¹²⁶ Consiglio d'Europa (2005), Bilancio di genere. Relazione finale del gruppo di esperti sul bilancio di genere. Strasburgo: Consiglio d'Europa, Divisione per l'uguaglianza, direzione generale dei diritti umani.

¹²⁷ Il *gender mainstreaming* è la riorganizzazione, il miglioramento, lo sviluppo e la valutazione di processi di *policy*, finalizzata ad incorporare una prospettiva di equità di genere in tutte le politiche a tutti i livelli e in tutte le fasi, dagli attori normalmente coinvolti nel processo di *policy-making*. Questo obiettivo implica di integrare nell'ambito del processo decisionale la partecipazione attiva delle associazioni e degli organismi di rappresentanza femminile, l'implementazione di sistemi di raccolta di dati disaggregati per sesso e della valutazione *ex-ante* ed *ex-post* dell'impatto potenziale sul genere delle politiche pubbliche.

come strumento principe per la realizzazione di tale approccio nelle strategie istituzionali. Da allora molti paesi si sono aggiunti ai primi pionieri, sia autonomamente sia nell'ambito di programmi internazionali che hanno supportato la diffusione del bilancio di genere anche nei paesi in via di sviluppo.

Nel 2015, il Fondo Monetario Internazionale ha censito un totale di 84 paesi che al 2015 hanno prodotto bilanci di genere a livello mondiale (FMI, 2015). Un indicatore aggiornato al 2017 ma circoscritto ai 38 paesi dell'OECD, ha monitorato 17 paesi che hanno sperimentato il bilancio di genere, il 50% del totale (Downes *et al.*, 2017).

Nel 2020 il Parlamento Europeo ha siglato un accordo interistituzionale con il Consiglio e la Commissione europea (European Parliament, 2020) finalizzato a predisporre entro il 2023 una metodologia specifica da applicare al bilancio pluriennale dell'Unione Europea (d'ora in poi UE), all'interno del quale sono inclusi anche tutti i fondi europei destinati alla ricerca. A tale accordo è seguito poi il Regolamento corrispondente che indica la metodologia da adottare per la redazione del bilancio di genere della UE (European Parliament, 2021b).

Nell'UE numerosi paesi membri hanno adottato il bilancio di genere con iniziative sia nazionali che locali, che sono cresciute in parallelo alle iniziative di carattere legislativo.

10.2 Modelli e strumenti

Negli anni sono stati sviluppati diversi modelli di bilancio di genere, possiamo distinguerli sulla base dei soggetti promotori/realizzatori, dell'oggetto di riferimento, degli obiettivi stabiliti e del loro conseguimento.

Per quanto riguarda i promotori/realizzatori, il bilancio di genere può svilupparsi a livello di governo nazionale o subnazionale. Nelle esperienze internazionali il promotore è stato nella maggior parte dei casi lo Stato centrale e solo dopo anche quello regionale o locale; l'Italia è un'eccezione, qui sono fiorite iniziative soprattutto a livello locale (Comuni, Province e Regioni), presumibilmente per il contatto diretto con la cittadinanza. La spinta al gender budgeting può provenire da strutture interne a quelle di governo e da singoli membri del governo (come in Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Spagna e Svezia), dal Parlamento o da rappresentanze elettive, oppure all'esterno del governo da associazioni civili e ricercatori. I casi in cui l'iniziativa è stata presa da un mix di queste opzioni, come nel Regno Unito, coinvolgendo quindi un gran numero di attori, hanno avuto risultati eccellenti.

Sulla base delle esperienze internazionali, la letteratura sul gender budgeting ha individuato cinque modelli prevalenti:

- interno alle istituzioni: il ruolo di formulare e mettere in atto il bilancio di genere è assunto esclusivamente dal governo - locale, regionale o nazionale - tramite i dipartimenti e/o i Ministeri preposti alla periodica stesura del bilancio, in genere su iniziativa del Ministero del Tesoro in collaborazione con quello delle Pari opportunità (Australia, Filippine);

- esterno alle istituzioni: le iniziative di gender budgeting sono intraprese all'esterno dei governi, e vengono promosse e portate avanti da ricercatori/ricercatrici nonché dalle organizzazioni indipendenti di tipo non governativo e sociali (Israele, Svizzera, Scozia, Regno Unito);
- misto o collaborativo: le proposte di gender budgeting sono frutto di concertazione e di coordinamento fra i governi e le organizzazioni non governative. Questo modello si rivolge a cittadini e cittadine non solo in qualità di beneficiari finali delle politiche economiche, ma altresì di agenti di sviluppo economico. Le politiche di spesa devono quindi includere la partecipazione di più soggetti (istituzionali, organizzazioni, istituti di ricerca ecc.) nel processo di stesura ed implementazione del bilancio (Spagna, Sudafrica);
- partecipativo dal basso: le iniziative di gender budgeting devono coinvolgere sia il governo locale che tutte le altre organizzazioni territoriali (Porto Alegre);
- sponsorizzato: le proposte di gender budgeting sono sponsorizzate dal Segretariato del Commonwealth, dall'OCSE, dall'ONU e dalla Banca Mondiale (Sri Lanka).

Nel modello misto o collaborativo si combinano gli elementi positivi dei primi due, ovvero la disponibilità di moltissimi dati necessari all'analisi da un lato e l'assenza di un legame stretto dell'iniziativa alla volontà politica. L'attività di gender budgeting può essere realizzata come uno specifico esercizio da parte del Governo, quindi separato dal processo di bilancio, oppure essere integrata in modo centralizzato (ad esempio nell'ambito del Ministero delle finanze), oppure inserita in occasione di ogni decisione da parte dei ministeri di spesa o di quelli che si occupano della redistribuzione del reddito.

Le esperienze diffuse a livello internazionale, tuttavia, si sono concentrate più spesso: sulla spesa di specifici dipartimenti o programmi mirati direttamente alle donne (ad esempio, in Francia); sulla spesa per nuovi progetti; sull'implementazione di nuove politiche. Molto raramente l'attenzione si è concentrata sulle entrate (imposte dirette, indirette, tariffe, ecc.)¹²⁸. Inoltre, l'attività di gender budgeting ha riguardato prevalentemente le fasi iniziali del ciclo di bilancio ed è quindi assente un'ottica pluriennale.

Il bilancio di genere potrebbe riguardare la dimensione macro-finanziaria del bilancio, quindi i livelli di disavanzo e di spesa, oppure concentrarsi sugli aspetti microeconomici, come la composizione della spesa o delle entrate, politiche o programmi di governo specifici.

Un'azione di bilancio di genere presuppone un'attenta lettura e analisi trasversale in ottica di genere del bilancio. Tutte le attività di *budget mainstreaming* e audit dovrebbero essere realizzate durante l'intero ciclo di bilancio per consentire la valutazione della strategia macroeconomica.

¹²⁸ Strumenti utilizzati dal lato delle entrate includono l'analisi disaggregata per sesso dell'incidenza della tassazione, le stime in ottica di genere degli impieghi delle *tax expenditures*, le micro-simulazioni disaggregate per sesso della distribuzione dei sistemi dei benefici fiscali, l'analisi di genere dell'impatto delle tasse, dei benefici fiscali e dei trasferimenti sugli incentivi alle persone.

Gli strumenti dell'analisi di genere possono essere raggruppati in tre schemi funzionali principali, come rilevato in Sharp e Connolly (2003). Il primo, molto utilizzato in Sud Africa, consiste nell'“approccio in cinque passi” all'analisi di genere di una politica, ossia: i) descrizione della situazione di contesto di uomini, donne e di diversi sottogruppi nel settore di intervento della *policy*; ii) verifica che la *policy* considerata effettivamente affronti le questioni evidenziate dall'analisi di contesto; iii) controllo che le risorse siano allocate in maniera adeguata all'azione; iv) esame della rispondenza della spesa a quanto programmato; v) valutazione dell'impatto dell'azione e della spesa e verifica che il risultato sia coerente con l'obiettivo di parità di genere¹²⁹.

Il secondo approccio, sviluppato in Australia, consiste nella redazione di un documento di analisi della spesa (o di singoli programmi) in ottica di genere. Tale approccio richiede innanzitutto lo sforzo iniziale di classificazione delle spese pubbliche a seconda che esse siano destinate direttamente alle donne, a iniziative di pari opportunità nel settore dell'impiego pubblico (ad esempio, congedi parentali, formazione specifica, ecc.) o che, pur riguardando la messa a disposizione della comunità di beni e servizi, non abbiano un diretto riferimento al genere. Successivamente si analizza la spesa attraverso i dati disaggregati per genere per valutare l'impatto di genere su ognuna delle tre categorie, facendo confluire i risultati, quindi gli indicatori specifici, in un documento di sintesi, dopo la descrizione degli obiettivi dell'Amministrazione o del programma esaminato, delle risorse allocate e delle problematiche di genere esistenti. Il documento deve contenere la specifica delle eventuali modifiche suggerite dall'analisi dei risultati¹³⁰.

L'ultimo approccio consiste nell'“analisi di genere di quattro dimensioni diverse del bilancio”. In particolare, per uno specifico Ministero o programma di spesa si procede, nell'arco dell'intero ciclo di bilancio, a esaminare la programmazione e la realizzazione delle entrate, delle attività finanziate, dell'output, dell'impatto sul benessere delle persone. L'analisi di genere per ciascuna di queste dimensioni si effettua usando i dati disaggregati per sesso sia dal lato delle entrate che delle spese, secondo il modello adottato (interno alle istituzioni, esterno, misto, ecc.). Tali strumenti analitici vengono applicati alle diverse componenti del processo decisionale relativo al bilancio (strategia macroeconomica delle entrate, efficacia della produzione di servizi pubblici). Infine, vengono individuati gli squilibri di genere (tra individui e famiglie, a carattere economico e sociale, sul piano del lavoro pagato e non pagato) e le necessarie modifiche di bilancio e di *policy* volte a superarli¹³¹.

I risultati dell'analisi di genere, che devono essere il più possibile efficaci dal punto di vista comunicativo, possono essere organizzati in diversi modi, a seconda di chi è coinvolto nel processo e di come l'analisi o le raccomandazioni debbano essere trasmesse: possono essere inclusi all'interno dei documenti di bilancio o in

¹²⁹ South African Women's Budget Initiative and Gender Education and Training Network (2000), “Money Matters”, Workshop materials on gender and government budgets, GENET, Cape Town, South Africa. Debbie Budlender and Rhonda Sharp (1998) “How to do a Gender Sensitive Budget”: Contemporary Research and Practice, Commonwealth Secretariat and AusAid, London.

¹³⁰ Budlender, D. e Sharp, R. (1998), “How to do a gender sensitive budget: Contemporary research and practice”, Commonwealth Secretariat and AusAid, London. Initiatives: some key dimensions and practical examples” in *Gender budget Initiatives: Strategies, concepts and experiences*, United Nations Investment Fund for Women, New York.

¹³¹ Elson, D. (2002), “Gender responsive budget Gender responsive budget initiatives: Key dimensions and practical examples, Unifem

una relazione di accompagnamento; possono confluire in documenti informativi rivolti a coloro che devono approvare il bilancio e/o all'opinione pubblica; possono essere relazioni fornite a gruppi di esperti; possono essere associati a documenti che pongono in essere programmi specifici. Fondamentalmente non è importante la forma che assumono, ma il fatto che l'attività di gender budgeting e i relativi risultati siano integrati nel processo di bilancio, in modo tale da poter guidare le politiche pubbliche.

10.3 Criticità

L'introduzione e l'adeguata applicazione del gender budgeting richiedono la disponibilità di dati attendibili disaggregati per sesso, la conoscenza e l'applicazione di specifiche tecniche di analisi e la presenza di personale specializzato in grado di utilizzare questi strumenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. Le classificazioni del bilancio tradizionali (economica e per funzioni), essendo neutre in termini di genere, non consentono di effettuare le analisi disaggregate. In molti casi è stata introdotta una classificazione per programmi del bilancio e realizzata un'analisi dell'impatto di ciascuno di essi sull'equità di genere.

Per quanto attiene i dati, non esiste e non è in corso di realizzazione una guida di riferimento riconosciuta a livello internazionale, come potrebbero ad esempio essere, con riferimento ai conti pubblici, il Sistema europeo dei conti o il Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite o le statistiche del Fondo monetario internazionale, che contenga le linee generali per la produzione di statistiche di genere confrontabili a livello internazionale e sub-nazionale. Per quanto riguarda le spese, la categorizzazione che è stata maggiormente utilizzata è tra le spese sensibili per il genere (ovvero spese relative a piani o programmi specificamente diretti a donne o uomini e che riguardano essenzialmente i diritti civili come salute e contrasto alla violenza), quelle che promuovono la riduzione della disuguaglianza di genere (ad esempio, quelle volte a incentivare uguali opportunità di lavoro nel settore pubblico) e la restante parte, che costituisce circa il 99% della spesa pubblica¹³². In questo raggruppamento, la prima e l'ultima categoria sono necessarie per la preparazione del bilancio pubblico, mentre la seconda è soggetta inevitabilmente a giudizi di valore e personali. Un formato del bilancio organizzato per input non si presta particolarmente alla tripartizione delle spese, che è più facilmente realizzabile in bilanci orientati alla performance, articolati per programmi e basati sui risultati. Per quanto riguarda le entrate, il terreno della loro valutazione di genere è ancora meno sviluppato, soprattutto perché per alcune di esse è meno chiaro il ruolo nella riduzione della disuguaglianza di genere.

I bilanci per programmi e orientati alla performance sono più consoni all'analisi dei risultati raggiunti dalle politiche pubbliche e consentono l'adozione di indicatori specifici più mirati alla valutazione delle misure volte a contrastare la disparità di genere. Sharp (2003) suggerisce ad esempio di combinare il gender budgeting con i bilanci orientati alla performance che, essendo maggiormente orientati ai risultati, consentono una più agevole misurazione dell'efficacia. L'assenza di un set di indicatori sintetici condiviso a livello internazionale rappresenta

¹³² Questa tripartizione è stata proposta da Sharp e Broomhill (1990) e applicata nell'esperienza australiana.

dunque una criticità per la messa a sistema dell'approccio proposto.

10.4 Il bilancio di genere negli Stati membri dell'UE

L'impegno dell'UE per l'integrazione della dimensione di genere espresso nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea conferisce una base solida per l'adozione del gender budgeting. Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea sollecitano continuamente gli Stati membri a sviluppare e applicare il gender budgeting, ma ad oggi i paesi che lo adottano sono dieci (Austria, Belgio, Francia, Finlandia, Germania, Italia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Svezia).

Ovviamente anche nei paesi dell'UE, il gender budgeting può essere applicato a qualsiasi tipo di sistema di bilancio a tutti i livelli di governo:

- bilancio di genere a livello di governo centrale (Austria);
- bilancio di genere a livello regionale e locale (Spagna, Italia).

Gli approcci più diffusamente utilizzati nelle diverse iniziative di gender budgeting nei paesi dell'UE sono:

- l'integrazione delle prospettive di genere nell'intero processo di gestione delle finanze pubbliche: si tratta di un approccio globale che integra le prospettive di genere dalla pianificazione strategica alla definizione del budget e all'attuazione, nonché all'audit e alla valutazione. Il bilancio di genere può essere integrato in ciascuna fase del ciclo del bilancio ordinario. Questo approccio viene applicato a vari livelli nel lavoro sistematico di bilancio di genere in Belgio, Austria, Finlandia e Svezia, nonché più a livello locale a Berlino e Vienna;
- integrare le prospettive di genere nel budget basato sulla performance/risultati: l'approccio principale si concentra:
 - ✓ sull'integrazione delle prospettive di genere e delle priorità in materia di uguaglianza di genere nella definizione di target, obiettivi, attività e indicatori al fine di misurarli;
 - ✓ sul collegamento di questa pianificazione strategica agli stanziamenti di bilancio;
 - ✓ sull'esecuzione di regolari attività di controllo delle prestazioni, monitoraggio e valutazione per informare un nuovo ciclo di pianificazione strategica.

Esempi di dove questo viene applicato includono: a livello federale in Austria e in Svezia e a livello centrale in Finlandia;

- classificazione dei programmi di budget e dei requisiti di analisi di genere: questo approccio mira a identificare i programmi di bilancio di particolare rilevanza per l'uguaglianza di genere e a collegarli ai

requisiti specifici dell'attuazione del bilancio di genere. Due esempi di questo approccio sono il lavoro di gender budgeting in Belgio e in Andalusia;

- collegare il bilancio di genere e il bilancio partecipativo: esistono vari modi per combinare approcci di bilancio partecipativo con il bilancio di genere, soprattutto a livello locale. La premessa è che il bilancio partecipativo non è automaticamente di genere e il bilancio di genere non è automaticamente partecipativo. È necessario un impegno enorme per integrare le prospettive di genere nell'intero processo partecipativo. Questo approccio trova applicazione in diverse città tedesche, come Friburgo e Berlino;
- monitorare gli stanziamenti finanziari per promuovere i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere: questo approccio può assumere forme diverse ed è volto a evidenziare l'importo e la quota delle risorse stanziare per la promozione dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere. Queste informazioni, prodotte nell'ambito del bilancio annuale, possono facilitare il monitoraggio degli stanziamenti di bilancio nel tempo. Non è un approccio di bilancio di genere a tutti gli effetti, ma può essere combinato con altri approcci.;
- applicazione degli strumenti standard di gender budgeting: questo approccio si basa su metodi standard che includono la valutazione della politica e del bilancio sensibile al genere, la spesa pubblica disaggregata per genere e l'analisi dell'incidenza delle entrate, le valutazioni dei bisogni dei beneficiari che rispondono al genere, l'analisi disaggregata per sesso dell'impatto dei budget sull'uso del tempo;
- bilancio di genere del benessere: è un approccio ispirato agli approcci di benessere generale in economia. È stato applicato in Italia a livello regionale (Emilia-Romagna, Piemonte e Lazio), provinciale (Modena, Bologna e Roma) e comunale (Modena, Forlì e Vicenza), ed anche in Spagna (Paesi Baschi). L'obiettivo principale è indirizzare l'attenzione verso l'impatto che le politiche hanno sul benessere delle donne e degli uomini in tutte le sue molteplici dimensioni e complessità. Uno degli strumenti principali è l'uso di una matrice di benessere, che collega un elenco di capacità con obiettivi di diverse istituzioni (ad esempio dipartimenti e unità);
- combinare il gender budgeting con le valutazioni d'impatto: uno degli strumenti analitici utilizzati in diverse iniziative di gender budgeting è la valutazione *ex ante* dell'impatto di genere di specifiche assegnazioni di bilancio piuttosto della classica analisi *ex post*. Ad esempio, nel caso del bilancio di genere in Belgio, l'autorità di bilancio centrale esegue tali valutazioni d'impatto di genere *ex ante*. A livello federale in Austria, il lavoro sul bilancio di genere è combinato con un approccio sistematico che prevede l'obbligo di valutazioni legali dell'impatto di genere tra le altre dimensioni delle valutazioni d'impatto obbligatorie di nuovi atti giuridici e grandi progetti. Questo è visto come complementare all'approccio di bilancio di genere orientato alla performance. Anche la Spagna utilizza strumenti di valutazione dell'impatto di genere *ex ante*.

I bilanci di genere e le relative politiche dei paesi dell'UE contribuiranno al raggiungimento dell'uguaglianza di genere e contemporaneamente miglioreranno il benessere della popolazione e porteranno a una crescita e a un'occupazione più sostenibili e inclusivi. Uno studio dell'EIGE¹³³ ci dice che una maggiore uguaglianza di genere porterebbe a quanto segue:

- tra 6,3 milioni e 10,5 milioni di posti di lavoro in più nel 2050 grazie ai miglioramenti nella parità di genere affrontando la segregazione di genere nelle scelte educative e aumentando la partecipazione delle donne alla scienza, alla tecnologia, all'ingegneria e alla matematica (STEM), con circa il 70% di questi posti di lavoro occupati da donne;
- un aumento della produttività dell'occupazione e della capacità produttiva potenziale dell'economia come risultato dell'affrontare la sottorappresentanza delle donne in settori con carenze di competenze e buone prospettive occupazionali come le STEM;
- un aumento costante nel tempo del PIL pro capite. Nell'UE, il miglioramento della parità di genere contribuirebbe a un aumento del PIL pro capite fino al 9,6 % entro il 2050.

10.5 Il bilancio di genere in Italia

In Italia il principio delle pari opportunità è sancito dagli artt. 3 e 37 della Costituzione ed è stato ulteriormente qualificato con la modifica apportata nel 2003 all'art. 51. Quest'ultimo prevede un'attiva promozione da parte degli enti pubblici del principio di pari opportunità. Nel 1997, con la Direttiva Prodi-Finocchiaro¹³⁴, sono state recepite le strategie e le indicazioni seguite ai lavori della Quarta Conferenza Mondiale di Pechino.

Il 2001 è stato l'anno in cui è stato introdotto pubblicamente e per la prima volta il bilancio di genere in Italia, con le prime iniziative a livello regionale in Emilia-Romagna, cui hanno fatto seguito a livello provinciale e locale la Provincia e il Comune di Modena, seguite nel 2002 dalle Province di Genova e di Siena. Nel 2003, è stato siglato un protocollo d'intesa proprio tra le Province di Modena, Siena e Genova al fine di promuovere il bilancio di genere e lo scambio di buone pratiche in materia di pari opportunità. Negli anni successivi l'interesse per il bilancio di genere è aumentato cosicché altre amministrazioni hanno aderito al protocollo. Da allora il bilancio di genere si è molto sviluppato nelle amministrazioni locali a livello di Comuni, Province e Regioni con un processo bottom-up che si è sviluppato al contrario rispetto a quanto avvenuto negli altri paesi dell'UE, partiti invece con il bilancio di genere a livello nazionale e successivamente sul territorio. Tra il 2005 e il 2014, undici Regioni hanno inserito nell'ambito delle proprie Leggi Regionali sulle pari opportunità anche il bilancio di

¹³³ EIGE, (2017) *Economic Benefits of Gender Equality in the European Union: Report on the empirical application of the model*.

¹³⁴ Direttiva 7 marzo 1997 contenente "Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini".

genere¹³⁵. Nel 2005 e nel 2006 furono presentate alcune proposte per l'introduzione del bilancio di genere nella Pubblica Amministrazione. Nel 2007 è stata presentata la Direttiva sulle "Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle Pubbliche Amministrazioni" che indica la necessità di redigere i bilanci di genere e si "auspica che diventino pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle amministrazioni". Nel 2009 il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (cd. Decreto Brunetta) introduce tra gli strumenti per migliorare le performance delle amministrazioni pubbliche il bilancio di genere da inviare al Ministero entro il 30 giugno di ogni anno. La finanziaria del 2010 (Legge 31 dicembre 2009, n. 196) prevede nuovamente la sperimentazione del bilancio di genere sul bilancio dello Stato all'art. 38 – *septies*. L'attuazione di tale indicazione deve attendere molti anni e avviene grazie ad un DPCM del 16 giugno 2017 e a una Circolare della Ragioneria dello Stato del 2019 che danno effettivamente l'avvio alle pubblicazioni annuali. La crisi economica del 2010 e il conseguente taglio di risorse agli enti locali ha poi determinato un rallentamento delle sperimentazioni sul territorio, analogamente a quanto avvenuto in quegli anni a tutti gli altri strumenti di valutazione e rendicontazione sociale. Vi è poi la norma contenuta nell'art. 21 della L. 183/2010¹³⁶ volta a "garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle Amministrazioni pubbliche" con l'istituzione dei "Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni". Tali Comitati svolgono una funzione consultiva rispetto all'adozione di atti interni nelle materie di competenza. In seguito, la L. 39/2011 ha modificato la legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009, Finanziaria 2010), prevedendo, tra i principi e criteri direttivi della delega al Governo per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, l'introduzione in via sperimentale di un bilancio di genere (art. 40, g-bis), volto alla valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sui due generi, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito. Nel 2016, l'attuazione della legge delega¹³⁷ rilancia la sperimentazione del bilancio di genere, dandovi concretezza attraverso l'attribuzione alla Ragioneria Generale dello Stato del compito di avviarla; prevede altresì la definizione – mediante DPCM – di una apposita metodologia che tenga conto delle esperienze maturate in ambito territoriale; dispone infine l'invio, da parte delle Amministrazioni centrali, delle informazioni necessarie al Ministero dell'Economia e delle finanze, il quale dovrà tenere informato il Parlamento attraverso apposite relazioni. Nel 2016 è stato sperimentato il primo bilancio di genere a livello nazionale, elaborato dal Ministero dell'Economia e della finanza, oggi giunto alla sua quinta

¹³⁵ Ad oggi risultano 11 regioni che hanno legiferato in tal senso: Regione Abruzzo – L.R. 16 dicembre 2005, n. 40, Regione Lazio - L.R. 28 dicembre 2006, n. 27, Regione Puglia – L.R. 21 marzo 2007, n. 7, Regione Calabria – L.R. 13 giugno 2008, n. 15, Regione Liguria – L.R. 1 agosto 2008, n. 26, Regione Piemonte – L.R. 18 marzo 2009, n. 8, Regione Toscana - L.R. 2 aprile 2009 n. 16, Regione Umbria – L.R. 15 aprile 2009, n. 6, Regione Friuli Venezia Giulia - L.R. 16 novembre 2010, n. 20, Regione Marche - L.R. 23 luglio 2012, n. 23, Regione Emilia Romagna – L.R. 27 giugno 2014, n. 6.

¹³⁶ Legge 4 novembre 2010, n. 183: "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro".

¹³⁷ D.Lgs. 90/2016 e L. 163/2016, che prevede l'inserimento, sempre nella L. 196/2009, dell'art. 38 *septies*. Si ricorda che la proposta di legge A.C. 2897/2015, per l'utilizzo degli indicatori di benessere nelle politiche pubbliche, che prevedeva l'introduzione del gender auditing, è stata assorbita nell'ambito della recente revisione della L. 196/2009. Inoltre, nel luglio 2013 era stato presentato un DDL (A.S. 949) volto alla valutazione dell'impatto di genere della regolamentazione e delle statistiche.

edizione (MEF, 2020). Dal 2015 anche il mondo accademico ha iniziato a sperimentare il bilancio di genere al proprio interno. Grazie anche all'impulso delle linee guida per le Università pubblicate sia dalla Conferenza Nazionale degli Organismi di Parità delle Università Italiane (Addabbo. *et al*, 2018) sia dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI, 2019) il bilancio di genere nelle Università italiane è stato sperimentato in circa 50 atenei e continua ancora ad essere oggetto di sperimentazione in molti altri. Da non dimenticare è che il Governo italiano ha aderito all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile adottata formalmente dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, nell'ambito della quale la parità di genere costituisce uno degli obiettivi da raggiungere entro il 2030.

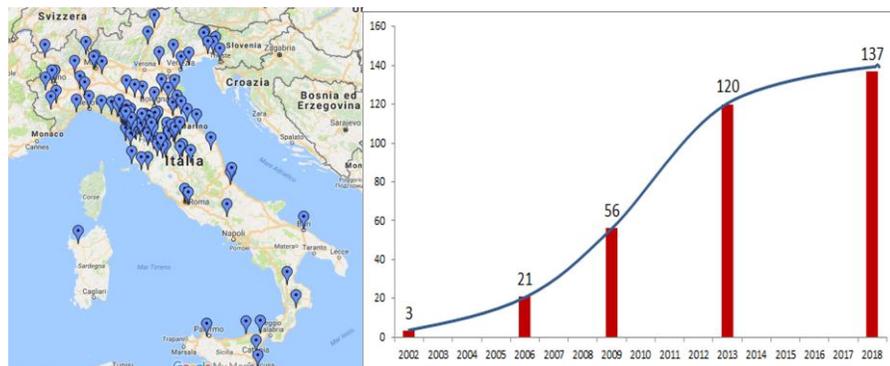
Analizziamo quali sono i modelli prevalenti di gender budgeting in Italia. Come già detto nel nostro Paese, a differenza degli altri paesi dove le iniziative di gender budgeting sono state realizzate a livello nazionale, le prime sperimentazioni di bilancio di genere sono partite dagli enti locali, soprattutto dalle Province e dai Comuni, verosimilmente come conseguenza della maggiore sensibilità di questi enti in relazione alla loro vicinanza al cittadino, alla loro responsabilità diretta in termini sociali, alle competenze a essi attribuiti dal processo di decentramento delle funzioni, all'impianto legislativo italiano.

In linea generale, dai documenti disponibili sui siti internet dei vari Comuni che presentano il bilancio di genere, emerge una prassi comune: in un primo momento vi è un'analisi di contesto, che consente di verificare quali sono i reali bisogni di uomini e donne sul territorio analizzato (domanda di servizi), seguita dalla verifica di come l'amministrazione risponde a queste esigenze (offerta di servizi) e dalla quantificazione del livello di pari opportunità raggiunto nel suo ambito territoriale (calcolo di indicatori di efficacia/efficienza).

Un censimento delle esperienze territoriali di bilancio di genere in Italia dal 2002 al 2018 mostra un totale di 138 amministrazioni territoriali, tra Comuni, Province e Regioni, che hanno promosso iniziative di bilanci di genere, in alcuni casi anche per più edizioni, con una forte concentrazione nelle Regioni settentrionali e centrali soprattutto nei primi anni e una graduale ma lenta diffusione più recente nelle Regioni meridionali. L'adozione del bilancio di genere vede una crescita dalle prime tre esperienze del 2002 alle 56 del 2009, un aumento importante fino al 2013 e un rallentamento fino al 2018. Tra il 2019 e il 2020 le esperienze territoriali di bilancio di genere si sono fondamentalmente fermate: tra Regioni, Province e Comuni sono stati redatti circa 140 bilanci di genere¹³⁸(Fig.1).

¹³⁸ Badalassi, G. (2020), Il lungo cammino del Bilancio di Genere in Italia, Ladynomics.

Figura 1. Mappa e andamento dei bilanci di genere in Italia



Fonte: Ladynomics

Nella prassi in Italia sono emerse tre modalità di approccio del bilancio di genere. Il primo approccio è quello delle *capacità o dello sviluppo umano e del benessere*, che valuta l'adeguatezza delle politiche pubbliche a promuovere un accesso equo tra donne e uomini alle "capacità delle persone" (prendersi cura di sé, della propria famiglia e degli altri, lavorare, vivere una vita sana in spazi sani, acquisire conoscenza e sapere, muoversi e viaggiare), utilizzando parametri individuati come particolarmente rilevanti per la condizione femminile. Questo approccio è adottato dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Regione Lazio e da alcuni Comuni, tra cui quello di Bologna (box 1). Il secondo approccio è quello del *performance oriented gender budgeting* che individua le interconnessioni tra i diversi fattori che caratterizzano l'azione delle politiche pubbliche (*input, output e outcome*) e le interpreta alla luce delle "4E" (economicità, efficacia, efficienza ed equità). Questo approccio è adottato dalla Regione Piemonte¹³⁹ (box 2). Il terzo approccio è quello che opera una lettura di genere delle spese e delle politiche concentrando l'attenzione su quanto realizzato dall'Amministrazione in termini di ricaduta sulla cittadinanza e assumendo come portatore di interesse il personale interno dell'Ente. Tale approccio è ampiamente applicato dai Comuni italiani, tra cui quello di Udine (box 3) e si concretizza in documenti contenenti un'analisi del contesto, della domanda, delle scelte politiche, una riclassificazione delle voci del bilancio, un esame dell'offerta di servizi e una presentazione di indicatori di efficienza/efficacia. È evidente che l'attività di gender budgeting del secondo e terzo approccio in quanto molto simili tendono in concreto a sovrapporsi¹⁴⁰.

¹³⁹ IRES Piemonte e Regione Piemonte (2011), "3° bilancio di genere della Regione Piemonte".

¹⁴⁰ Andriolo, M. e Zanoni, M. (2012), op. cit.

Box 1 - Comune di Bologna

Il mandato amministrativo 2016/2021 ha visto l'attribuzione della competenza politica relativa al bilancio di genere in capo all'Assessorato alle Pari Opportunità, che ha individuato nelle linee guida della Regione Emilia-Romagna la traccia su cui impostare le nuove edizioni del documento. L'edizione del bilancio di genere del 2018, redatta a cura dell'Ufficio Pari Opportunità e Tutela delle Differenze e dell'Ufficio Comunale di Statistica, ha rivestito un carattere transitorio verso l'obiettivo di applicare il modello del "Bilancio di genere nell'approccio ben-essere" di cui alle Linee della Regione Emilia-Romagna presentate ai Comuni nell'aprile 2018. È stato fatto un focus sulla lettura di genere del bilancio partecipativo promosso dal Comune di Bologna, con particolare riferimento all'esperienza del Quartiere Savena (già protagonista della sperimentazione di bilancio preventivo di genere nel 2010), allo scopo di garantire una partecipazione bilanciata di uomini e donne nel processo decisionale. Questa inoltre è una delle azioni che, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, individua per l'obiettivo 5 "Parità di genere – raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze". L'analisi ha inteso focalizzare l'attenzione sulla partecipazione delle donne ad un processo decisionale che si è svolto nella fase di definizione del bilancio preventivo dell'Ente per l'anno 2018. Il processo decisionale che si è voluto monitorare ha riguardato una fase del bilancio partecipativo che rappresenta un istituto di partecipazione per valorizzare le conoscenze dei bisogni diffuse sui territori della città, perseguendo la finalità di impiegare risorse pubbliche e attivare risorse della comunità al fine di raggiungere risultati condivisi e verificati con la cittadinanza. Il bilancio di genere 2019, documento a cura dell'ufficio Pari Opportunità, Tutela delle differenze e contrasto alla violenza di genere, è frutto della collaborazione con l'Ufficio Comunale di Statistica e con l'Area Personale e Organizzazione. Il documento si compone di elaborazioni statistiche che inquadrano il contesto locale attraverso una lettura di genere e di una parte di analisi riguardante il personale dipendente del Comune di Bologna, sempre con uno sguardo di genere. A partire da questa edizione il riferimento è alle Linee Guida per la redazione del bilancio di genere fornite dalla Regione Emilia-Romagna agli enti locali per la redazione del bilancio di genere che mette a disposizione degli Enti Locali al fine di facilitare l'adozione della metodologia del bilancio di genere e la sua internalizzazione nelle amministrazioni pubbliche. L'Emilia-Romagna è stata la prima regione a sperimentare il bilancio di genere in approccio sviluppo umano. La Regione dettaglia nel seguente modo il bilancio di genere in approccio ben-essere: "fornisce una rilettura del bilancio e delle politiche pubbliche affinché si passi da una classificazione puramente amministrativa – contabile ad un'analisi che evidenzii il senso istituzionale delle politiche, le fasi del bilancio, le procedure di implementazione, l'impatto di genere delle politiche pubbliche, le entrate e la distribuzione delle risorse sulle vite di donne e uomini, sulla composizione delle dimensioni del loro ben-essere individuale e sulla qualità del contesto sociale". La consapevolezza che le differenze e le disuguaglianze di genere esistenti rendono le politiche pubbliche non neutre rispetto al genere è la base del bilancio di genere. Il bilancio di genere nell'approccio sviluppo umano è attento alla multidimensionalità e complessità del benessere. Le linee guida della Regione Emilia-Romagna per il bilancio di genere nell'approccio sviluppo umano vedono dettagliate le seguenti dimensioni del benessere: accedere alla conoscenza e alla cultura: istruzione, ricerca, formazione, attività culturali; vivere una vita sana; lavorare e fare impresa; accedere alle risorse pubbliche (servizi e trasferimenti); vivere, abitare e lavorare in luoghi adeguati e sicuri e in un ambiente sostenibile; muoversi nel territorio; prendersi cura degli altri; prendersi cura di sé: sport, svago, godere della bellezza e della cultura; partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa. Partendo dal bilancio di genere BG⁹⁰ e dalle dimensioni del Benessere, dal 2019 ad oggi, l'Ufficio Pari Opportunità del Comune di Bologna ha indagato le seguenti dimensioni del benessere: accedere alla conoscenza e alla cultura (istruzione, ricerca, formazione, attività culturali); lavorare e fare impresa. È stata inoltre fatta un'indagine specifica sul personale del Comune di Bologna con alcuni *focus* relativi alle funzioni apicali e al part-time, con sguardo ovviamente attento al genere.

Box 2 – Regione Piemonte

L'approccio della Regione Piemonte è quello orientato alla performance, rappresenta quindi uno strumento di presa di consapevolezza e una strategia di trasparenza e valutazione. L'attività di gender budgeting è basata sulle linee guida preparate dalla Regione stessa e dalla Provincia di Milano. L'analisi di contesto effettuata è: una lettura della vita delle donne e degli uomini piemontesi attraverso la presentazione delle variabili demografiche, di istruzione, lavorative, sociali ed economiche definita con riferimento a singole capacità; un'analisi delle variabili che descrivono gli individui nella loro vita sociale e lavorativa (livello di istruzione, lavoro, condizione economica, partecipazione politica, Sicurezza, Mobilità, etc.), e di quelli che rappresentano gli aspetti personali e familiari (economia non retribuita). Dopo questa ricca analisi di contesto si procede alla riclassificazione del bilancio secondo una logica di genere: le entrate e le spese sono divise a seconda che siano: 1. direttamente inerenti al genere; 2. riguardanti il sostegno alla cura, all'infanzia/adolescenza e agli anziani; 3. rivolte alle fasce di popolazione adulta e sensibili al genere (sport, cultura, sostegno economico e politiche della casa); 4. destinate all'ambiente; 5. neutre rispetto al genere.

aree dirette pari opportunità	<ul style="list-style-type: none"> contributi per progetti di pari opportunità iniziative specifiche rivolte alle donne
aree indirette rispetto alla persona e alla famiglia	<ul style="list-style-type: none"> servizi di conciliazione famiglia/lavoro servizi di sostegno e cura dell'infanzia e dell'adolescenza politiche sociali e servizi rivolti alle persone anziane
aree indirette rispetto alla qualità della vita	<ul style="list-style-type: none"> servizi per la qualità della vita e fortemente sensibili al genere politiche per la casa • integrazione al reddito problematiche e politiche del lavoro cultura • sport • turismo • commercio
aree indirette rispetto all'ambiente	<ul style="list-style-type: none"> aspetti di gestione del territorio e dell'ambiente sicurezza, libertà e possibilità di spostarsi (servizi di polizia) igiene ambientale mobilità (viabilità e trasporti) supporto alle attività di cura (parchi e aree verdi attrezzate)
area residuale di bilancio dell'ente	attività o investimenti non particolarmente sensibili al genere entrate e spese non ribaltabili sugli altri centri di costo

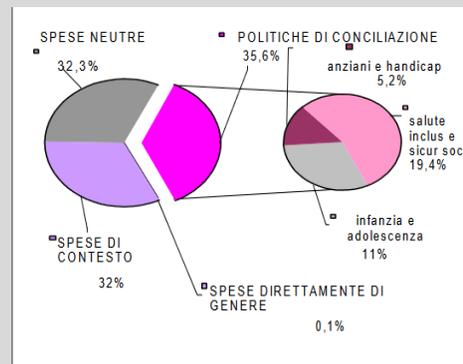
BILANCIO PREVISIONALE 2011	STANZIAMENTI	%
TOTALE AREE DIRETTAMENTE INERENTI IL GENERE	2.039.462,18	0,02%
Prendersi cura di sé, della famiglia e degli altri	229.362.996,94	1,9%
Vivere una vita sana	8.399.902.711,66	71,5%
Acquisire conoscenza e sapere	386.139.637,13	3,3%
Lavorare, Disporre di una condizione economica soddisfacente	416.970.743,94	3,5%
TOTALE AREE INDIRETTE RISPETTO ALLA PERSONA E ALLA FAMIGLIA	9.431.466.089,67	80,3%
Muoversi e viaggiare	693.722.624,19	5,9%
Godere della cultura e del proprio tempo libero	1.43.179.910,40	1,2%
Vivere in spazi sani	309.157.073,40	3,3%
TOTALE AREE INDIRETTE RISPETTO ALL'AMBIENTE E ALLA QUALITÀ DELLA VITA	1.226.060.407,99	10,4%
TOTALE BILANCIO DEI CITTADINI	10.659.955.959,84	90,7%
TOTALE BILANCIO DELL'ENTE	1.036.921.177,27	9,3%
TOTALE BILANCIO REGIONALE	11.746.477.137,11	100,0%

Box 3 - Comune di Udine

Il bilancio di genere in questo Comune è già attivo con una prima edizione sperimentale pubblicata nel 2007. Nato e concepito come importante strumento di rendicontazione delle spese direttamente e indirettamente di genere, nel corso degli anni il bilancio di genere ha compiuto una notevole evoluzione, compiendo il passaggio da strumento di rendicontazione a strumento di governance, con la possibilità di diventare un documento propositivo che incide sulle decisioni politiche di utilizzo dei fondi destinati alle opere strutturali sul territorio, per interventi mirati anche a favorire e tutelare le cittadine di genere femminile e indirettamente il rapporto di conciliazione dei tempi lavoro-famiglia e le condizioni di sicurezza e vivibilità della città. L'approccio utilizzato prevede in primis l'analisi di genere del bilancio, che consiste nella riclassificazione delle voci di bilancio per aree direttamente o indirettamente sensibili al genere. A partire dal rendiconto si analizzano le spese, e più specificamente le spese correnti, cioè quelle riferite al funzionamento dei pubblici servizi. Le spese correnti sono poi suddivise per area di intervento, secondo un ordinamento decrescente, in base al grado di incidenza sulle pari opportunità. Vi è una disaggregazione a livello di centri di costo e una successiva riaggregazione secondo aree tematiche e macrocategorie di genere (l'area direttamente di genere, l'area indirettamente di genere, l'area di contesto e l'area delle spese neutre per il genere). Tra le spese direttamente inerenti al genere abbiamo: Commissione per le Pari Opportunità tra uomo e donna, Zero Tolerance, Manifestazioni donna, Contributi ad associazioni, Accoglienza temporanea. Negli ultimi anni, inoltre, il bilancio di genere si è arricchito di una parte operativa che si occupa di rilevare, analizzare e proporre in concreto piccoli interventi di miglioramento, incentrati sui temi dei servizi di supporto attivati sul territorio a favore della conciliazione.

Riclassificazione delle spese correnti del Comune di Udine – anni 2012-2014

SPESA DIRETTAMENTE INERENTI IL GENERE						
SPESA	CORRENTI 2012 €	% sul Bilancio	CORRENTI 2013 €	% sul Bilancio	CORRENTI 2014 €	% sul Bilancio
Commissione Pari Opportunità'	17.400,00		3.499,08		14.867,44	
Zero Tolerance	73.194,12		92.713,53		100.464,03	
CalendiDonna / Manifestazioni	50.000,00		5.117,09		7.236,84	
Contributi ad Associazioni	6.657,34		3.093,67		1.200,00	
Accoglienza temporanea *1)	91.869,95		47.407,36		* 1) vedi nota	
TOTALE SPESA DIRETTAMENTE DI GENERE	239.121,41	0,2	151.830,73	0,1	123.768,31	0,1



10.6 Il bilancio di genere della Ragioneria dello Stato 2020

Le principali risultanze del bilancio di genere 2020, presentate l'8 febbraio 2022 dalla sottosegretaria per l'Economia e le Finanze alle Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato, hanno evidenziato, prioritariamente, gli effetti differenziati della pandemia del Covid-19 nei confronti di uomini e donne. L'impatto della crisi pandemica è stato particolarmente negativo per le donne e ha contribuito ad amplificare i divari di genere già esistenti in ambiti fondamentali per il benessere: abbiamo assistito a una rilevante perdita di posti di lavoro nei settori a prevalenza femminile con relativo aumento della fragilità economica e a un peggioramento delle condizioni di lavoro. I principali indicatori del mercato del lavoro sono peggiorati per le lavoratrici: il tasso di occupazione femminile nel 2020 è sceso al 49% (nel 2019 per la prima volta aveva superato il 50%), mentre il divario rispetto a quello maschile è salito al 18,2% (contro i 17,9% del 2019). Questi risultati collocano l'Italia in fondo alle classifiche europee relative ai livelli dell'occupazione femminile e ai divari di genere sul mercato del lavoro, soprattutto nella fascia di età 25-49 anni. Questa situazione sul mercato del lavoro deve essere letta congiuntamente all'aumento delle responsabilità di cura domestica e familiare, sempre caratterizzate da una ripartizione fortemente squilibrata tra uomini e donne, a causa degli stereotipi che ne assegnano la quasi esclusiva competenza alle donne. Proprio su questo aspetto, la pandemia è stata un vero e proprio banco di prova poiché le restrizioni imposte per il contenimento del virus hanno determinato carichi di cura aggiuntivi per le donne (basti pensare alla didattica a distanza): chi ha potuto svolgere il lavoro retribuito da remoto lo ha fatto in uno spazio-tempo coincidente con quello del lavoro non retribuito di cura, in altri casi, purtroppo, si è assistito alla riduzione e all'abbandono del lavoro retribuito da parte delle donne. I dati del bilancio 2020 ci parlano di un vero e proprio fallimento redistributivo del tempo di lavoro e di cura tra uomini e donne. I dati relativi alle dinamiche di genere nell'utilizzo dei nuovi istituti (congedi Covid-19, bonus baby-sitting, lavoro agile) previsti per fronteggiare le conseguenze della pandemia dimostrano che le donne sono state le principali fruitrici. La pandemia ha avuto pesanti ricadute anche dal punto di vista della violenza di genere: le restrizioni, i *lockdown* e le altre misure di confinamento hanno comportato una maggiore esposizione al rischio di violenza domestica, una grossa difficoltà nel ricorrere alle reti sociali di supporto e una maggiore insicurezza e dipendenza economica delle donne.

Per quanto riguarda la riclassificazione delle spese del bilancio dello Stato, nel 2020 le spese con effetti diretti sulle disuguaglianze di genere e quelle con effetti indiretti, al netto delle spese per il personale, sono aumentate in termini assoluti, benché il loro peso in termini di incidenza sul totale delle spese sia ancora esiguo, rispettivamente 0,56% e 13,6%. La parte più consistente delle spese con effetti diretti è riconducibile alle misure di conciliazione vita-lavoro adottate durante l'emergenza Covid, mentre quelle indirette sono ripartite tra più politiche settoriali. In ogni caso, l'esercizio di riclassificazione delle spese da parte delle diverse amministrazioni continua a presentare criticità, che si traducono in un peso eccessivo delle spese considerate neutre sotto il profilo del loro impatto di genere e che sono dovute alla difficoltà di dare piena attuazione al *gender mainstreaming*, quale tecnica per programmare e valutare adeguatamente gli interventi di *policy*. A tal proposito, nonostante sia evidente che la crisi pandemica ha determinato un arretramento complessivo

nell'uguaglianza di genere, si deve però tener conto che gli interventi pensati per la ripresa sono caratterizzati da una revisione di fondo dei principi ispiratori e delle modalità di azione da realizzare. Infatti, con la stesura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stata ribadita l'urgenza di contrastare le disuguaglianze di genere, e inoltre, si è consolidata la necessità di adottare un approccio di *gender mainstreaming* delle politiche pubbliche, basato sulla trasversalità della dimensione di genere rispetto ai diversi ambiti di intervento. Ne deriva che la valutazione dell'impatto di genere deve riguardare la programmazione, l'attuazione, il monitoraggio, il controllo *ex-post* delle politiche, ma anche il processo di allocazione delle risorse. Il primo passo verso il cambiamento reale e radicale nell'organizzazione di una società equa sta proprio nelle politiche e nella distribuzione delle risorse a esse destinate che producono risultati differenziati per uomini e donne.

Dall'analisi e dalle valutazioni del bilancio di genere del 2020, emergono alcune importanti suggestioni per la sua redazione futura, quali in particolare l'opportunità di:

- integrare il bilancio di genere in un quadro strategico di obiettivi per la parità di genere: nel 2021, segnali positivi sono arrivati dalla presentazione della prima Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 che ambisce a guadagnare 5 punti nella classifica del Gender Equality Index dell'EIGE entro il 2026, migliorando il contesto negli ambiti del lavoro, i redditi, le competenze, il tempo e il potere, monitorando i progressi in tali settori con l'adozione di un insieme di indicatori specifici;
- consolidare il bilancio di genere superando l'attuale sperimentazione e integrando la prospettiva di genere nel processo di formazione del bilancio, rafforzandone l'impatto: da questo punto di vista nel PNRR, uno dei traguardi della riforma relativa alla revisione della spesa, relativamente al bilancio di genere e al bilancio ambientale, prevede che la legge di bilancio del 2024 presenti una classificazione delle voci previste secondo i criteri alla base degli obiettivi di sviluppo sostenibile e dell'Agenda ONU 2030.

10.7 Il bilancio di genere negli enti pubblici

Il bilancio di genere negli ultimi anni sta trovando applicazione in molte realtà pubbliche, come ad esempio nelle

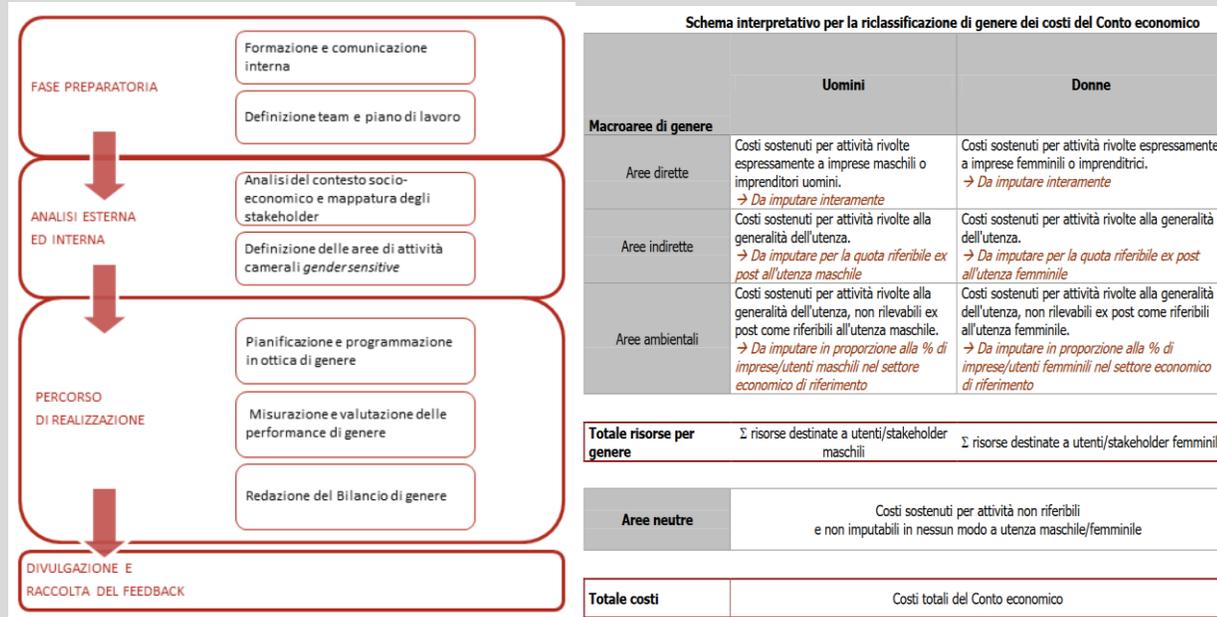
Box 4 - Il bilancio di genere nelle aziende sanitarie della Toscana

In Toscana, l'Anaa (sindacato medico italiano) ha promosso il progetto "Il bilancio di genere nelle aziende sanitarie toscane. Rilevanza e ricadute nella organizzazione del lavoro" condotto dal gruppo di ricerca del laboratorio Management e Sanità (MeS) della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Si tratta del primo studio a livello nazionale a proporre un modello unico sul bilancio di genere nelle aziende sanitarie, e non rappresenta solo uno strumento di analisi utile a fotografare la situazione interna del personale, ma anche per individuare delle linee di azione. Dopo la sperimentazione pilota del 2018 nell'Azienda USL Toscana Sud Est, il progetto ha preso avvio nel gennaio 2020 nelle aziende sanitarie e ospedaliere di tutta la Toscana. L'obiettivo generale era di incentivarle a riflettere su come le differenze di genere impattino sul funzionamento organizzativo e su come queste vengano valorizzate e tutelate per rispondere con atti concreti alle esigenze della dirigenza medica e della dirigenza sanitaria di genere femminile. L'originalità e la novità di questa proposta si sostanzia nel descrivere e misurare ciò che accade nella gestione della dirigenza da una prospettiva interna, quella del sistema sanitario regionale. I primi risultati del progetto ci dicono che su 439 dirigenti medici con incarico di struttura complessa, a rapporto esclusivo, 378 sono uomini (l'86%). Per i dirigenti con incarichi di struttura semplice la disparità si attenua (60 a 40 su 1.026 posizioni). Il quadro cambia se si parla di dirigenti con altri incarichi professionali: su 5.842 posizioni, 3.271 sono assegnate a donne (il 56%). La rivincita del genere femminile avviene in specializzazioni non mediche: le donne rappresentano l'82% dei dirigenti biologi, il 79% dei dirigenti farmacisti, il 76% dei dirigenti psicologici, il 54% dei dirigenti fisici. I risultati della ricerca confermano che la strada per arrivare alla parità di genere non è breve, ma anche che se analizziamo singolarmente i dati emerge che in alcune aziende sanitarie qualcosa si sta muovendo concretamente verso una sanità in Toscana donna.

aziende sanitarie (Box 4) e nelle Camere di Commercio (Box 5), anche se si tratta per lo più di analisi di contesto. Sono cinque le Camere di Commercio che hanno sperimentato il bilancio di genere: Cosenza, Pordenone, Campobasso, Ferrara e Prato.

Box 5- Il bilancio di genere nelle Camere e Commercio

L'esigenza di comprendere meglio quale possa essere la ricaduta sulle donne e sugli uomini delle attività delle Camere di commercio nasce dalla consapevolezza non solo del valore della parità, costituzionalmente garantito, ma anche dall'esigenza di valorizzare le differenze di genere. L'adozione del bilancio di genere implica l'integrazione di una prospettiva di genere nella definizione delle priorità e delle strategie di un ente – in questo caso delle Camere di commercio: una scelta che può incidere sulla promozione delle pari opportunità e sulla valorizzazione delle risorse umane. Unioncamere, con il supporto di Retecamere ha redatto delle linee guida allo scopo di avviare un percorso di diffusione del bilancio di genere nelle Camere di commercio ed offrire al Sistema camerale una serie di indicazioni per costruire il bilancio di genere secondo criteri e modalità omogenei. Si vuole così fornire un sostegno tecnico e di indirizzo nell'elaborazione del report, consentendo allo stesso tempo la comparabilità tra più realtà camerali. I benefici attesi dall'adozione del bilancio di genere nell'ambito del Sistema camerale possono essere così sintetizzati: mettere a disposizione dei decisori istituzionali uno strumento per capire meglio l'impatto delle loro strategie sugli stakeholder, uomini e donne; rimodulare i servizi e le iniziative camerali in funzione delle diverse esigenze espresse e/o rilevate da uomini e donne; prospettare nuove possibilità di utilizzare meglio le risorse da finalizzare alle pari opportunità e alle politiche di genere; offrire agli stakeholder un nuovo modello di lettura dell'operato della Camera di commercio, similmente a quanto già avviene con il bilancio sociale; sensibilizzare la struttura e il personale interno sulle tematiche di parità. L'attività inerente al bilancio di genere per gli enti camerali si inserisce nell'ambito dell'iniziativa di sistema "Promozione dell'imprenditoria femminile, assistenza ai Comitati per l'imprenditoria femminile presso le Camere di commercio e trasmissione d'impresa", a valere sul Fondo perequativo. Le linee guida non sono regole rigide da seguire, ma uno strumento che vuole fornire dei principi e dei criteri a partire dai quali ciascuna Camera di commercio potrà costruire un proprio bilancio di genere applicandoli al proprio contesto. Nella prima parte sono presentati dei "concetti chiave" attraverso i quali introdurre un linguaggio condiviso e dei riferimenti tematici comuni, sono definizioni utili per la comprensione del tema trattato e per l'introduzione ai principi generali delle Pari opportunità e della rendicontazione di genere. Successivamente è descritto il processo attraverso il quale realizzare il bilancio di genere: consta di quattro fasi, per ciascuna delle quali sono illustrate le modalità consigliate. La prima fase è preparatoria in cui risulta fondamentale la sensibilizzazione al tema delle pari opportunità, divulgando ed estendendo l'iniziativa all'interno dell'ente attraverso il coinvolgimento dell'intero personale a partire dagli organi di vertice. Altro momento importante di questa prima fase è la costituzione del gruppo di lavoro che dovrà possedere le competenze e un manifesto interesse a lavorare su tali tematiche. Il ciclo prosegue con l'analisi del contesto esterno al fine di descrivere l'ambiente socioeconomico nel quale opera ciascuna Camera di commercio, nonché del proprio contesto interno sia in termini organizzativi sia di mappatura delle attività rilevanti in ottica di genere. I risultati di questa analisi interna ed esterna forniranno gli elementi per dare inizio al percorso di realizzazione del bilancio di genere attraverso i seguenti passaggi: pianificazione e programmazione, in cui vengono definite le strategie e le azioni da intraprendere in tema di pari opportunità e individuati i relativi obiettivi strategici ed operativi; misurazione e valutazione della performance di genere intesa come raggiungimento degli obiettivi realizzati; redazione del bilancio, momento culminante del percorso di elaborazione, in cui verranno riportate e sistematizzate le informazioni sin qui raccolte. Il processo si conclude con la divulgazione e comunicazione del documento agli stakeholder anche come occasione di raccolta di feedback dai quali prendere spunto per un miglioramento continuo, alimentando così la ciclicità del percorso di elaborazione del bilancio di genere.



10.8 Il bilancio di genere delle Università

Con specifico riferimento alle Università, il bilancio di genere è stato raccomandato dalla CRUI (Conferenza dei rettori delle università italiane) nella mozione approvata il 19/01/2017 e da questi impulsi è stato costituito, nel 2018, un gruppo di lavoro sul bilancio di genere che a settembre 2019 ha pubblicato le “Linee guida per il bilancio di Genere negli Atenei italiani” con l’obiettivo di promuovere la diffusione di questo documento quale strumento fondamentale per integrare la parità di genere nella più ampia strategia di sviluppo delle Università. Il bilancio di genere ha un doppio obiettivo, quello della rendicontazione e quello della pianificazione. Da un lato, fornisce un’analisi di contesto relativa alle diverse componenti accademiche – studentesca, personale docente e personale tecnico amministrativo - e alla partecipazione di donne e uomini nella gestione dell’Ateneo. Dall’altro lato, monitora le azioni messe in atto per favorire l’uguaglianza di genere valutando l’impatto delle stesse e delle politiche dell’Ateneo. Il quadro che emerge da questo documento diviene, quindi, un punto di riferimento per orientare le scelte strategiche delle università, individuando le aree di maggiore criticità, le tendenze positive da valorizzare e gli impegni da perseguire con maggiore urgenza per rimuovere gli ostacoli al pieno raggiungimento delle pari opportunità. Con specifico riferimento alle Università, l’adozione del bilancio di genere “al fine di monitorare il proprio progresso in termini di pari opportunità di genere” è esplicitamente menzionata nelle 'Indicazioni per azioni positive del MIUR' sui temi di genere nelle Università e nella ricerca, che a loro volta richiamano una mozione sul tema, approvata dalla CRUI il 19 gennaio 2017. È proprio a partire dal bilancio di genere, con la sua prima parte di analisi di contesto, che gli Atenei si dotano degli strumenti per rilevare i loro punti di forza e le loro criticità in chiave di genere, a partire dai quali concepire gli obiettivi da perseguire e individuare gli indicatori degni di attento monitoraggio; nelle edizioni successive alla prima, la stessa analisi di contesto risulterà poi anche uno strumento di verifica degli esiti delle azioni messe in atto. Secondo le linee guida di CRUI e anche quelle di ANVUR, l’obiettivo è che la redazione dei documenti di programmazione derivi: dal quadro emerso dal bilancio di genere; dal loro inserimento nel Piano di Azioni Positive (PAP); dalla valutazione del monitoraggio del PAP stesso, da effettuarsi anche utilizzando lo strumento stesso del bilancio di genere. L’elaborazione del bilancio di genere si articola nelle seguenti fasi:



La CRUI con le sue linee guida incoraggia la redazione del bilancio di genere, ma l'adozione di questo strumento

Box 6 - Università degli studi di Pisa

L'Università degli studi di Pisa – oltre 50mila tra studenti, dottorandi, specializzandi, 1.550 docenti e 1.621 dipendenti tecnici e amministrativi – ha pubblicato a settembre di quest'anno il bilancio di genere 2021, che contiene una analisi approfondita dei 20 dipartimenti sul rapporto genere/carriera, oltre che a una corposa indagine sull'impatto dello smart working. L'analisi, riporta il documento, spiega che la parità di genere è ancora lontana. Lo è nella rappresentazione di genere nelle carriere universitarie, che è uno degli indici per capire quanto la scelta di un percorso di studi possa poi portare a un lavoro per una donna, e questo sia per quanto riguarda il personale docente che quello tecnico-amministrativo. A conferma che certi pregiudizi sono talmente radicati che non basta un semplice aggiornamento della *governance* per estirparli. Gli ultimi dati sull'ateneo dicono che a Pisa le studentesse sono la maggioranza (oltre il 60%) e che hanno performance migliori sia nei tempi della laurea che nei voti. Diventano però minoranza nei corsi di dottorato e già un anno dopo la laurea guadagnano meno degli uomini, fino a un gender pay gap del 21% dopo cinque anni. Ma veniamo alla classifica dei dipartimenti con le migliori prospettive di carriera, calcolata con l'indicatore noto come Glass Ceiling Index (GCI), quell'indice sul soffitto di cristallo che dice quante donne e quanti uomini ci sono, in ogni fascia, in ciascun dipartimento e che ha l'obiettivo di stimare la probabilità relativa delle donne, rispetto agli uomini, di raggiungere le posizioni apicali della carriera accademica. Un valore di GCI uguale a 1 segnala l'assenza di effetto Glass Ceiling, che vuol dire che non c'è differenza tra i due generi in termini di prospettive di carriera e di raggiungimento di ruoli apicali. Dai dati emerge che il valore di GCI è diminuito a Pisa dal 2017 al 2021, ma il dato 2021 è comunque più alto di quello nazionale, che a sua volta è ben distante dall'1. Il GCI medio alla fine del 2021 è 1,66, sintetizzando ancora un generale sbilanciamento dei valori verso la criticità e risultando addirittura peggiorato rispetto al 2020. Se assumiamo come GCI sostanzialmente unitario (ovvero quello che denota pari opportunità di carriera per genere) ogni valore nel range che va da 0,9 a 1,1, e come GCI moderatamente sbilanciato ogni altro valore nel range da 0,7 a 1,3, osserviamo che al 2021 erano tre i Dipartimenti che - secondo il GCI - offrono pari opportunità di carriera (quello di Scienze Politiche, quello di Patologia chirurgica, medica, molecolare e dell'area critica, e quello di Chimica), mentre solo uno (Ingegneria dell'Informazione) offre alle donne una prospettiva moderatamente maggiore, e salgono a quattro quelli che la offrono piuttosto agli uomini (Biologia, Ingegneria civile e delle costruzioni, Economia e Management, e Farmacia); dopo questi, tutti gli altri dodici Dipartimenti offrono agli uomini prospettive di carriera assai maggiori, con due Dipartimenti (Ricerca Trasazionale e Informatica) con GCI sopra 2, e uno (Informatica) addirittura superiore a 6".

nelle Università, seppure in crescita, non è ancora molto diffusa nel nostro Paese, basti pensare che l'Università Statale di Milano ha pubblicato il suo primo bilancio nel 2020. Ad oggi sono circa cinquanta gli atenei che adottano il bilancio di genere. Uno degli ultimi bilanci pubblicati in ordine di tempo è quello dell'Università degli studi di Pisa (box 6).

10.9 Il bilancio di genere degli EPR

Anche gli Enti Pubblici di Ricerca (EPR) sono chiamati ad essere protagonisti attivi nel promuovere la parità avvalendosi di strumenti di valutazione ed analisi specifici, tra cui il bilancio di genere: la stessa 'Strategia Nazionale di parità' conferma l'obiettivo di adottare questo strumento negli enti pubblici. Il bilancio di genere in questi enti trova tra l'altro un sostegno alla sua concreta realizzazione attraverso la competenza specifica sulla redazione dei bilanci sociali attribuita a tutti i Comitati Unici di Garanzia, dunque anche a quelli degli EPR, dalla Direttiva n.2 del 2019 del Ministero della Funzione pubblica¹⁴¹.

Gli EPR che già hanno adottato e redatto il bilancio di genere sono l'ENEA e il CNR, a questi seguirà quello dell'INAPP in fase di elaborazione.

Per quanto riguarda l'ENEA, è stato il CUG a redigere nel 2020 il bilancio di genere con l'obiettivo di presentare

¹⁴¹ Direttiva 2/19 "Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche", registrata dalla Corte dei conti in data 16 luglio 2019.

un'analisi approfondita delle dinamiche di genere e favorire un confronto con l'Amministrazione al fine di raggiungere una concreta parità tra uomini e donne. Alla base dell'adozione del bilancio di genere, infatti, c'è la convinzione che esistono differenze tra uomini e donne per quanto riguarda le esigenze, le condizioni, i percorsi, le opportunità di vita, di lavoro e di partecipazione ai processi decisionali. Il bilancio di genere è composto da quattro parti: analisi del contesto; organi di parità e tutela dell'uguaglianza e delle pari opportunità; programmazione e piano di azioni positive; iniziative realizzate. Il bilancio di genere dell'ENEA restituisce un'immagine dinamica della distribuzione di genere delle diverse componenti all'interno dell'Agenzia nonché della partecipazione di donne e uomini nelle posizioni apicali e negli organi di vertice. Attraverso questo bilancio di genere si cerca di fornire informazioni utili a stabilire se gli impegni verso il conseguimento di una parità di genere reale si traducano in impegni di bilancio.

Per quanto riguarda il CNR, il primo bilancio di genere è stato pubblicato nel 2021 realizzato da gruppo di lavoro al suo interno costituito ad hoc. Il CNR ha adottato il bilancio di genere approfondendo l'aspetto del contesto vale a dire fotografando l'immagine dinamica della distribuzione di genere delle diverse componenti all'interno dell'ente. Per la redazione della prima edizione del bilancio di genere è stato costituito un apposito gruppo di lavoro la cui attività si è collegata metodologicamente e organicamente con l'azione al Gruppo GETA, Genere e Talenti, presso l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali IRPPS. Il Gruppo GETA, su mandato conferito nel 2018 da parte del Presidente del CNR, ha realizzato, nel 2019, un primo rapporto di studi preparatori per la redazione del bilancio di genere, consentendo lo sviluppo di approcci metodologici e analitici ritagliati sul contesto, la dimensione e il ruolo scientifico del CNR nel sistema della ricerca italiana. In questa prima edizione del bilancio di genere del CNR, il gruppo di lavoro ha fornito un'analisi del contesto specifica e accurata, restituendo un quadro delle principali caratteristiche di genere all'interno dei profili e dei percorsi di carriera. Le esperienze appena raccontate fanno indubbiamente riferimento all'implementazione dei primi step tecnici di realizzazione di un bilancio di genere. Si tratta di fasi di lavoro essenziali e propedeutiche all'implementazione degli step successivi di lavoro relativi alla riclassificazione delle spese.

10.10 Il bilancio di genere dell'Inapp

L'Inapp, considerando la propria mission nell'ambito delle politiche sociali e per il lavoro e di un impegno trentennale sulla parità di genere, ha voluto dare il suo contributo attraverso la redazione di Linee Guida nell'auspicio di proporre uno strumento utile a tutto il mondo degli EPR e nella convinzione dell'importanza della condivisione collettiva per raggiungere la parità di genere. Secondo le indicazioni dell'Inapp, il ciclo del progetto di bilancio di genere si articola in sei fasi: l'analisi dell'identità dell'ente e del contesto; l'analisi della programmazione e delle attività; l'analisi della spesa; l'empowerment interno, formazione interna sullo strumento e sulle tematiche connesse; la diffusione, la comunicazione e l'accountability. Inoltre, l'Inapp sulla

base della letteratura e delle sperimentazioni condotte ad oggi, suggerisce che il bilancio di genere degli EPR vada articolato in cinque parti:

- identità di genere dell'ente: presenta l'ente nella sua identità di genere, declinata all'interno della *mission* istituzionale e del contesto di riferimento;
- analisi di contesto interna ed esterna: il contesto interno all'EPR si riferisce prevalentemente alle risorse umane, rispetto alle quali l'analisi di genere può essere condotta a livello sia quantitativo che qualitativo, il contesto esterno fa riferimento agli stakeholder (persone, donne e uomini che si relazionano direttamente con l'ente) in quanto parte dell'identità dell'EPR;
- analisi della programmazione e della pianificazione: consiste in un'analisi critica dei documenti strategici dell'EPR al fine di individuarne le possibili ricadute di genere sia dirette che indirette rispetto alle diverse categorie di stakeholder analizzati nell'analisi di contesto;
- riclassificazione di bilancio: il rendiconto del bilancio degli EPR deve essere riclassificato seguendo questo schema;
- analisi di genere delle attività dell'EPR: risponde in modo efficace alle situazioni di disparità e di disegualianze di genere emerse nell'analisi di contesto, rispetto alle quali si valuta la capacità di risposta dell'EPR nel merito delle diverse prospettive degli *input*, *output* e *outcome*, sempre con un riferimento costante alla doppia strategia del *gender targeting* e del *gender mainstreaming*.

Figura 2. Esempio di riclassificazione per il Bilancio di genere di un EP

Priorità		Stakeholder/ Capacità	Accesso alla ricerca	Accesso al lavoro	Accesso alla carriera e cariche di potere	Accesso alla conoscenza	Accesso all'impresa	Accesso all'impresa	Cura di se e degli altri	Aree neutre	TOTALE
Gender Targeting	Costi diretti	Ricercatori/trici (PAP)									
Gender Mainstreaming	Costi indiretti	Ricercatori/trici									
		Leaders									
		Personale amministrativo									
	Costi Ambientali	Fornitori									
Costi Neutri											
TOTALE											

Fonte: elaborazione Inapp su Unimore, 2021, p. 64-65 ((Inapp, 2021)

10.11 Considerazioni conclusive

Le pubblicazioni scientifiche e divulgative in tema di bilancio di genere, unitamente alle numerose esperienze realizzate, permettono di individuare seppure in modo sintetico alcuni fattori critici determinanti nel favorire o contrastare il processo di istituzionalizzazione del bilancio di genere tanto auspicato anche dal PNRR. Uno degli snodi principali per l'implementazione del bilancio di genere rimane quello di avere informazioni quantitative disaggregate per genere indispensabili sia per l'analisi di contesto che per quella degli impatti di genere delle decisioni di bilancio. Per esempio, è fondamentale avere accesso alle statistiche sul lavoro retribuito e di cura per poterle incrociare con quelle sul lavoro e con i dati relativi alla distribuzione di redditi. Questi dati non sempre sono disponibili, soprattutto a livello locale. Di conseguenza uno degli obiettivi di *gender mainstreaming* è proprio quello di sensibilizzare i governi a vari livelli alla creazione di banche dati che tengano conto della differenza di genere: la presenza di dati disaggregati per genere favorisce la consapevolezza rispetto alla questione da parte di tutti i soggetti interessati. Tuttavia, questa consapevolezza da sola non conduce al cambiamento se non c'è il coinvolgimento del soggetto politico: la volontà politica e leadership come indicato dall'EIGE (2019) rappresenta il più importante e indispensabile tra i 'fattori abilitanti' per preparare e sviluppare il bilancio di genere¹⁴². All'origine del bilancio di genere non può che esserci da un lato la volontà del soggetto politico di assumersi la responsabilità delle conseguenze delle scelte compiute in merito all'uguaglianza di genere, e dall'altro lato la disponibilità a essere valutato anche rispetto al conseguimento di tale obiettivo. Tuttavia, seppure il soggetto politico sia l'attore fondamentale per l'implementazione del processo di bilancio di genere, in alcuni casi può trasformarsi nel principale ostacolo. La retorica spesso accompagna le dichiarazioni di principio di alcuni amministratori pubblici senza che poi si dia seguito con azioni incisive. Può accadere che con il cambio di amministrazione venga meno l'interesse verso la realizzazione del bilancio di genere rendendo vano il lavoro svolto fino a quel momento. La visione strategica e quindi l'impegno del soggetto politico non bastano a garantire continuità al bilancio di genere perché gli obiettivi di parità di genere richiedono una prospettiva temporale che non coincide con la durata del mandato politico. È evidente che l'istituzionalizzazione del bilancio di genere passa attraverso il suo radicamento negli ordinari processi di un'amministrazione pubblica e affinché non rimanga un'esperienza episodica è necessario che diventi un processo sistematico di lettura di genere.

¹⁴² Gli altri 'fattori abilitanti' sono: la volontà e competenza tecnica specifica, la partecipazione degli stakeholder esterni, i dati disaggregati per genere.

Riferimenti bibliografici

Addabbo T., Badalassi G., Corrado F. e Picchio A. (2008), *Well-being gender budgets: Italian local governments cases*, CAP Paper n. 41, marzo.

Addabbo T., Pulejo L., Tomasin P. e Tomio P. (2018), *Linee guida per il bilancio di genere delle Università. Una proposta operativa (Versione 1.0)*, in Kodilja R. e Tomio P. editors, in *'Partecipazione ed empowerment delle donne. Gli organismi di parità universitari a sostegno dei potenziali'*, Pisa, ETS

ANCI, 2016, *Bilanci di genere e promozione delle pari opportunità*

Andriolo M. e Zanoni M. (2012), *Guida alla realizzazione del bilancio di genere degli Enti locali*, Regione Piemonte e IRES.

Badalassi G. (2020), *Il lungo cammino del Bilancio di Genere in Italia*, Ladynomics <https://www.ladynomics.it/bilancio-di-genere-in-italia/>

Budlender D. e Sharp R. (1998), *How to do a gender sensitive budget: Contemporary research and practice*, Commonwealth Secretariat and AusAid, London.

Carchio C. (2022), *Bilancio di genere dello Stato: segnali incoraggianti dal PNRR*, EQUAL - Il portale italiano di Diritto antidiscriminatorio <https://www.dirittoantidiscriminatorio.it/bilancio-di-genere-dello-stato-segnali-incoraggianti-dal-pnrr/>

CNR (2021), *Il bilancio di genere*, https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/attivita/editoria/BDG_CNR_EDIZIONIdef.pdf

Comune di Bologna, *Il bilancio di genere 2020*, http://www.comune.bologna.it/media/files/bilancio_di_genere_2020_.pdf

Comune di Milano, *Il bilancio di genere 2021*, <https://www.comune.milano.it/documents/20126/196612557/Bilancio+Genere.pdf/68417d31-8b66-e506-0110-2c2000a6fcd0?t=1615297126305>

Council of Europe (2005), *Gender budgeting Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB)* Equality Division Directorate General of Human Rights, Strasbourg, 2005, <https://eige.europa.eu/resources/Gender%20budgeting.pdf>

CRUI (2019), *Linee guida per il Bilancio di Genere negli Atenei italiani*, <https://www.cruir.it/bilancio-di-genere.html>

Downes R., Trappand L., Nicol S. (2017), *Gender budgeting in OECD countries*, OECD Journal of Budgeting

EIGE (2017), *Economic Benefits of Gender Equality in the European Union: Report on the empirical application of*

the model

EIGE (2019), *Gender budgeting*

EIGE (2022), *Gender-responsive Public Procurement: Step-by-step toolkit*

Elson D. (2002), *Gender responsive budget initiatives: Key dimensions and practical examples*, Unifem

ENEA (2020), *Il bilancio di genere*, <https://www.enea.it/it/comitato-unico-di-garanzia/attivita/studi-e-progetti/bilanci-di-genere/documenti/bilancio-di-genere-2020.pdf>

European Parliament (2020), *Interinstitutional agreement of 16 December 2020 between the EP, the Council of the EU and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources*, OJ L 433I, 22.12.2020, p. 28–46 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=EN)

European Parliament (2021), *Regulation 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy*, OJ L 231, 30.6.2021, p. 159–706 <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>

European Parliament (2022), *Resolution of 5 April 2022 on general guidelines for the preparation of the 2023 budget*, Section III – Commission (2021/2226(BUI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0106_EN.html

FMI (2015), *International Monetary Fund, Gender Budgeting Indicator*, https://www.imf.org/external/datamapper/GRB_dummy@GD/gbtier_1/gbtier_2/gb_othersource

Gruppo Parità di Genere Comitato ZEVIPERROMA (2021), *Roma di pari passo*, Associazione Carteinregola <https://www.cartainregola.it/wp-content/uploads/2021/11/ROMA-DI-PARI-PASSO.pdf>

ILO (2006), The International Labour Organization Bureau for Gender Equality, *Overview of Gender-responsive Budget Initiatives a Discussion Paper for ILO Staff on the Relevance of Gender-responsive Budget Initiatives in Promoting Gender Equality in Decent Work Country Programmes*, https://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_111403/lang--en/index.htm

Inapp (2021), *Linee guida per il bilancio di genere negli EPR*, <https://inapp.org/sites/default/files/newsletter/Linee%20guida%20GB%20negli%20EPR%207.12%20dicembre%202021.pdf>

IRES Piemonte e Regione Piemonte (2011), *3° bilancio di genere della Regione Piemonte*

MEF, Dipartimento della Ragioneria dello Stato (2019), *Esempi di bilancio di genere a livello nazionale*

MEF, Dipartimento della Ragioneria dello Stato (2022), *Il bilancio di genere Conto del bilancio dello Stato 2020*

MEF, Dipartimento della Ragioneria dello Stato (2021), *Le diseguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle*

MEF, Ragioneria Generale dello Stato (2020), *Bilancio di genere*, https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/bilancio_di_genere/

Negri S. e Valente F., (2022), *Mercato del lavoro e squilibri di genere: un approfondimento*, in Bollettino ADAPT n. 25/2022

Negri S. (2022), *PNRR e parità di genere: le principali misure e l'attuale livello di implementazione*, Bollettino ADAPT n. 26/2022

Nepitelli B., *Bilancio di genere, fallita la prova della parità ripartiamo dal PNRR*, 19 gennaio 2022, Il Sole 24 ore <https://alleyoop.ilsole24ore.com/2022/01/19/bilancio-genere-fallita-la-prova-della-parita-ripartiamo-dal-pnrr/>

Quinn S. (2009), *Gender budgeting: practical implementation*, Council of Europe

QS Quotidiano on line di informazione sanitaria (2021), *Il bilancio di genere nelle aziende sanitarie della Toscana fotografato dallo studio di Anaa e MeS*, https://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=93936

Regione Emilia-Romagna (2018), *BG^{be} il bilancio di genere nell'approccio ben-essere, linee guida per i Comuni*

Regione Toscana (2021), *Il Bilancio di genere della X Legislatura*, <https://www.regione.toscana.it/documents/10180/23864028/All+1c+-+BG+di+legislatura.pdf/a24f7fee-4fb6-fb44-2c1d-f013d4604aed?t=1642587824786>

Sharp R. e Broomhill (1990), *Budgeting for Equality: The Australian Experience*, Routledge

Sharp R. e Connolly, J. (2003), *Performance oriented budgeting: A tool for gender responsive budgets*, University of South Australia, Adelaide

South African Women's Budget Initiative and Gender Education and Training Network (2000), *Money Matters, Workshop materials on gender and government budgets*, GENET, Cape Town, South Africa

Stotsky J. G. (2016), *Gender budgeting*, IMF Working Paper

Unioncamere (2012), *Linee guida Bilancio di genere per le Camere di commercio*, <https://www.unioncamere.gov.it/imprenditoria-femminile/bilancio-di-genere/linee-guida-le-camere-di-commercio>

Università degli studi di Pisa (2022), *Il bilancio di genere 2021*,



<https://www.unipi.it/index.php/presentazione/item/24203-il-bilancio-di-genere-2021>

UNWOMEN (1995), *Fourth World Conference on Women*,
<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>

UPB Ufficio parlamentare di Bilancio (2016), *Il bilancio di genere: un inquadramento generale*, Focus tematico n.7 28/10/2016