



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*



*Presidenza Consiglio dei Ministri
Ministro per le Pari Opportunità*



ITALIA 2020

Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro



Il testo è scaricabile in formato elettronico dal sito
www.lavoro.gov.it



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*



*Presidenza Consiglio dei Ministri
Ministro per le Pari Opportunità*

ITALIA 2020

Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro

**MARA CARFAGNA
MAURIZIO SACCONI**

1 dicembre 2009

Indice

L'occupazione femminile in Italia: progressi e persistenti ritardi	7
I limiti della risposta legislativa settoriale e delle politiche di incentivazione economica per genere	12
La nostra priorità: rinnovare il sistema sociale italiano sostenendo la crescita	15
La centralità del sostegno alla famiglia e alla maternità	16
Un piano strategico di azione per la conciliazione e le pari opportunità nell'accesso al lavoro	18
1. Il potenziamento dei servizi di assistenza per la prima infanzia e la sperimentazione dei buoni lavoro per la strutturazione dei servizi privati di cura e assistenza alla persona	18
2. La revisione dei criteri e delle modalità per la concessione dei contributi di cui all'art. 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53	19
3. Nuove relazioni industriali per il rilancio del lavoro a tempo parziale e degli altri contratti a orario ridotto, modulato e flessibile	21
4. La nuova occupazione nel contesto dei cambiamenti in atto: lavori verdi anche al femminile	22
5. Riportare a Bruxelles il Dossier "Contratti di inserimento al lavoro" per le donne del Mezzogiorno	23



L'occupazione femminile in Italia: progressi e persistenti ritardi

Nonostante il vistoso rallentamento della economia il 2008 ha registrato una variazione di segno ancora positivo della occupazione e della occupazione femminile in particolare.

Lo segnala il *Rapporto CNEL sul mercato del lavoro 2008 / 2009* che ricorda come, nello scorso anno, gli occupati siano aumentati dello 0,8 per cento, pari circa a 183mila nuovi posti di lavoro. A sostenere la crescita del tasso di occupazione è stata la componente femminile. L'incremento occupazionale registrato per le donne è stato, infatti, dell'1,9 per cento mentre, dopo dieci anni continuativi di dinamica positiva, l'occupazione maschile è rimasta invariata sui livelli del 2007.

1. Occupati e tassi di occupazione (uomini, donne, totale)

	Occupati (in migliaia)				Tasso di occupazione (in %)			
	Media 2008	Variazioni percentuali 2008 su 2007	II trim. 2009	Variazioni percentuali su II trim. 2008	Media 2008	Variazioni percentuali 2008 su 2007	II trim. 2009	Variazioni percentuali su II trim. 2008
Maschi	14.064	0,0	13.870	-2,2	70,3	-0,4	69,0	-1,8
Femmine	9.341	1,9	9.333	-0,7	47,2	0,6	46,9	-0,6
Totale	23.405	0,8	23.203	-1,6	58,7	0,1	57,9	-1,2

Fonte: Istat

Dopo alcuni anni di andamento stagnante, il tasso di attività delle donne ha ripreso ad aumentare grazie alla crescente presenza di lavoratrici extracomunitarie (in particolare badanti) e alla maggiore fluidità del mercato del lavoro promossa dalla legge Biagi anche con riferimento alle tipologie di lavoro a orario ridotto, modulato e flessibile. Lo testimonia, su tutto, il forte incremento della occupazione a tempo parziale che, sebbene resti ancora insoddisfacente rispetto alla situazione presente in altri Paesi europei, è cresciuta in un solo anno di ben 2,4 punti percentuali. Dal 6 per cento di soli dieci anni fa siamo così passati nel 2008 a una percentuale di lavoro a tempo parziale pari al 14,8 per cento (4,6 per cento di uomini e 28,1 per cento di donne).

2. Lavoro dipendente a tempo parziale per genere – Italia

	Valore assoluto (in migliaia)		Variazioni Assolute	Incidenza % sul totale dipendenti	
	Media 2008	II trim. 2009	II trim. 2009 su II trim. 2008	Media 2008	II trim. 2009
Maschi	457	-456	-39	4,6	4,7
Femmine	2.120	2.161	17	28,1	28,4
Totale	2.577	2.617	-22	14,8	15,1

Fonte: Istat



3. Occupazione a tempo parziale (in % del totale occupati) – Confronti tra i principali Paesi UE (2008)

	Maschi	Femmine	Totale
Italia	4,6	28,1	14,8
Germania	9,4	45,4	25,9
Francia	5,8	29,4	16,9
Regno Unito	11,3	41,8	25,3
Spagna	4,2	22,7	12,0
EU 15	7,7	35,0	19,8
EU 27	7,9	31,1	18,2

Fonte: Eurostat

La stessa crescente presenza di lavoratori stranieri non si è tradotta in minori opportunità occupazionali per gli italiani che, al contrario, secondo quanto recentemente confermato anche dalla Banca d'Italia, sembrano accresciute per gli italiani più istruiti e per le donne. Per queste ultime, in particolare, la presenza straniera (massiccia soprattutto nell'ambito dei servizi alla persona) avrebbe anzi un effetto positivo attenuando i vincoli legati alla presenza di figli e alla assistenza dei familiari più anziani, permettendo così di aumentare l'offerta di lavoro. Sempre secondo la Banca d'Italia, l'offerta di lavoro femminile italiana si è giovata, nel corso negli ultimi anni, anche di maggiori servizi per l'infanzia e l'assistenza agli anziani.

La grande crisi inciderà, indubbiamente, sulle rilevazioni del mercato del lavoro relative all'anno 2009, lasciando già oggi ipotizzare una sensibile contrazione del tasso di occupazione e un incremento del tasso di disoccupazione. Anche se lasciano ben sperare, in relazione all'andamento della occupazione femminile, le rilevazioni del primo e secondo trimestre del 2009 e, soprattutto, i dati forniti dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale con riferimento alla cassa integrazione (nelle sue diverse tipologie: ordinaria, straordinaria e in deroga) che coinvolge, in misura di gran lunga prevalente, la forza lavoro maschile. Ciò, evidentemente, anche in considerazione della tipologia di settori maggiormente interessati dalla crisi, e cioè il manifatturiero e l'edilizia.

4. Ricorso alla Cassa Integrazione

	Gennaio-Luglio 2008			Gennaio-Luglio 2009		
	CIGO	CIGS e in deroga	Totale	CIGO	CIGS e in deroga	Totale
Ore autorizzate	53.976.230	62.182.441	116.158.671	324.703.288	138.701.434	463.404.722
Ore utilizzate	37.018.014	52.399.777	89.417.791	194.615.695	87.733.898	282.349.593
Tiraggio *	68,6%	84,3%	76,9%	59,9%	63,3%	60,9%
Numero beneficiari (stima)	352.156	107.086	459.242	1.108.273	183.058	1.291.331
Quota beneficiari per genere (stima):						
– Maschi	89%	63%		79%	66%	
- Femmine	11%	37%		37%	34%	

* Ore utilizzate su autorizzate

Fonte: INPS



Il positivo andamento della occupazione femminile (confermato, per il Nord e il Centro Italia, dalle rilevazioni del primo e secondo trimestre del 2009) riflette, in particolare, la maggiore incidenza di questa componente nelle attività di servizio, dove le donne raggiungono il 49,3 per cento del totale degli occupati, che risultano meno coinvolte dalla crisi e ancora in espansione.

In attesa che si completino le rilevazioni statistiche per l'anno in corso, l'impressione è che la grande crisi avrà una maggiore incidenza sulla occupazione maschile – e i relativi tassi di disoccupazione – e che la componente femminile sarà meno penalizzata almeno con riferimento alle regioni del Centro-Nord.

5. Persone in cerca di occupazione e tassi di disoccupazione – Italia

	Persone in cerca (in migliaia)				Tasso di disoccupazione (in percentuali)			
	Media 2008	Variazione percentuali 2008 su 2007	II trim. 2009	Variazione percentuali su II trim. 2008	Media 2008	Variazione percentuali 2008 su 2007	II trim. 2009	Variazione percentuali su II trim. 2008
Maschi	820	14	937	16,1	5,5	0,6	6,3	0,9
Femmine	872	11	904	0,8	8,5	0,7	8,8	0,1
Totale	1.692	12	1.841	8,1	6,7	0,7	7,4	0,6

Fonte: Istat

6. Tassi di disoccupazione femminile (confronti tra i principali paesi UE – 2008)

	Tasso di disoccupazione femminile (in %)
Italia	8,5
Germania	7,2
Francia	8,3
Regno Unito	5,1
Spagna	13,0
EU 15	8,2
EU 27	7,5

Fonte: Eurostat

Nel II trimestre 2009 l'aumento dei tassi di occupazione femminile non è stato tuttavia uniforme sull'intero territorio nazionale. Esso resta fermo – su percentuali come noto largamente insufficienti – nelle regioni del Sud. Per le donne il tasso di occupazione è, infatti, del 57 per cento nel Nord, mantenendosi inferiore di 4.3 punti al Centro e di ben 26.3 punti percentuali nel Sud e nelle Isole.



7. Tassi di occupazione (15-64) e disoccupazione per genere: dato regionale II trimestre 2009

	Totale		Maschi		Femmine	
	Tassi di occupazione (15-64)	Tassi di disoccupazione	Tassi di occupazione (15-64)	Tassi di disoccupazione	Tassi di occupazione (15-64)	Tassi di disoccupazione
Piemonte	64,0	6,5	73,2	5,7	54,7	7,7
Valle d'Aosta	67,3	4,6	74,5	3,5	59,9	6,1
Lombardia	66,5	4,9	75,8	4,1	56,9	5,9
Trentino	68,8	2,6	77,0	2,0	60,5	3,5
– Bolzano	70,4	2,3	78,8	1,7	61,7	3,1
– Trento	67,3	2,9	75,2	2,2	59,3	3,9
Veneto	65,2	4,8	75,5	3,4	54,5	6,6
Friuli	63,2	5,6	71,9	5,2	54,3	6,1
Liguria	63,3	5,1	71,6	5,1	55,1	5,1
Emilia Romagna	69,7	4,4	76,2	4,0	63,0	4,9
Toscana	65,8	4,9	75,1	3,0	56,6	7,3
Umbria	62,8	7,0	72,3	5,2	53,4	9,3
Marche	64,1	6,3	72,3	6,3	55,9	6,4
Lazio	59,9	7,9	69,7	6,3	50,5	10,1
Abruzzo	54,7	8,0	68,7	5,7	40,7	11,6
Molise	53,6	8,0	64,0	7,5	43,0	8,8
Campania	40,5	12,2	55,8	10,7	25,6	15,3
Puglia	45,2	12,3	61,2	10,4	29,6	16,0
Basilicata	49,4	9,8	62,3	8,4	36,6	12,0
Calabria	43,2	11,4	57,1	9,8	29,6	14,2
Sicilia	44,1	13,8	59,1	11,9	29,7	17,1
Sardegna	53,8	11,0	64,6	9,8	43,0	12,9
Italia	57,9	7,4	69,0	6,3	46,9	8,8
Nord	66,1	5,0	75,1	4,2	57,0	6,0
– Nord-ovest	65,5	5,4	74,7	4,6	56,1	6,3
– Nord-est	67,0	4,5	75,5	3,7	58,2	5,6
Centro	62,5	6,7	71,9	5,2	53,3	8,6
Mezzogiorno	45,0	12,0	59,6	10,3	30,7	15,0

Fonte: Istat, RCFL

Rispetto alla Unione Europea a 27 l'Italia registra un tasso di occupazione femminile più basso di circa 12 punti percentuali e distante di quasi 14 punti percentuali dagli obiettivi fissati a Lisbona per il 2010. Nel complesso il divario occupazionale tra i generi è assai più marcato



in Italia rispetto agli altri Paesi europei. Il tasso di occupazione maschile è, infatti, di 22 punti percentuali superiore rispetto a quello femminile (dato al II trimestre 2009).

Il ritardo rispetto all'Europa e ai benchmark di Lisbona è pertanto attribuibile per intero ai modesti tassi di occupazione femminile nelle Regioni del Mezzogiorno che, infatti, si colloca sui livelli più bassi di tutti i restanti Paesi dell'Unione.

In un trend positivo di crescita (1998 – 2008) le problematiche della occupazione femminile nel nostro Paese sono, dunque, largamente imputabili ai persistenti differenziali tra Nord e Sud rispetto alla domanda di lavoro e alle reali opportunità occupazionali offerte dalle economie locali.

8. Tassi occupazione per genere – Target 2010 e confronti tra i principali paesi UE – (I Trim 2009)

	Maschi	Femmine	Target Lisbona	Totale	Target Lisbona
Italia	68,5	46,3	60%	57,4	70%
Germania	65,5	65,5		70,4	
Francia	68,5	60,0		64,2	
Regno Unito	75,7	65,2		70,4	
Spagna	67,7	52,9		60,4	
EU 15	71,3	58,2		64,8	
EU 27	70,8	58,4		64,6	

Fonte: Eurostat

9. Tassi di occupazione femminili per diverse condizioni familiari e classi di età (Italia 2007)

	15-64 anni	25-34 anni	35-44 anni	45-54 anni
Persona isolata	61,0	79,0	84,0	73,5
Coppia con figli	44,0	52,0	57,0	53,0
Coppia senza figli	46,0	77,0	74,0	54,8
Monogenitore femminile	54,2	61,0	73,0	71,0
Totale	46,6	59,0	62,0	56,9

Fonte: CNEL, Istat

Considerando i tassi di occupazione femminili per condizioni familiari e classe di età emerge tuttavia un secondo profilo di criticità, meno noto e indagato, relativo ai bassi tassi di occupazione femminile degli under 25 e degli over 55, là dove per le altre classi di età si registrano, come media nazionale, tassi di occupazione femminile in linea con i benchmark di Lisbona.

I dati relativi alle donne giovani e anziane suggeriscono pertanto, rispetto alle politiche occupazionali del nostro Paese, una maggiore attenzione verso i percorsi di transizione dalla scuola al mercato del lavoro, da un lato, e le politiche di invecchiamento attivo nell'ottica di una società attiva e inclusiva, dall'altro lato.



Con riferimento ai tassi di occupazione femminile degli over 50 si deve del resto ricordare l'incidenza del differenziale di età tra uomini e donne nell'accesso alla pensione (65 anni per gli uomini e 60 per le donne) su cui è recentemente intervenuta, per quanto attiene al lavoro pubblico, la Corte di Giustizia, con sentenza del 13 novembre 2008, ritenendo la normativa italiana in contrasto con la legislazione comunitaria in materia di parità tra uomo e donna.

Né si può trascurare la circostanza che l'età effettiva di pensionamento per le donne è, in realtà, di 57 anni. Ben al di sotto, dunque, dei limiti legali e convenzionali, ma anche, ancora una volta, tra le più basse di tutta l'Unione Europea.

Tra i 25 e i 44 anni – e tra i 25 e i 34 in particolare – appare per contro ancora fortemente marcato il divario occupazionale delle donne single o nell'ambito di una coppia senza figli rispetto a una coppia con figli. A conferma della circostanza, ribadita da ultimo dal *Rapporto CNEL sul mercato del lavoro 2008 / 2009*, che a influire sulla minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro è anche una specificità di genere legata all'evento della maternità e alle esigenze di cura e di assistenza.

La difficile conciliazione tra lavoro e famiglia non interessa peraltro solo le madri lavoratrici. Come indicano i dati sul tasso di invecchiamento della popolazione, sempre maggiore è il numero di persone anziane non autosufficienti. Anche in questo caso sono prevalentemente le donne (in particolare di età superiore ai 45 anni) a prendersene cura e a dovere spesso rinunciare a opportunità lavorative.

I limiti della risposta legislativa settoriale e delle politiche di incentivazione economica per genere.

Alla parità tra uomo e donna è dedicato un esteso *corpus* normativo composto, in particolare, da diverse leggi, anche di derivazione comunitaria, riguardanti l'accesso alla occupazione, la parità retributiva, la protezione della maternità, i congedi parentali, le azioni e le misure di incentivazione anche economica alla conciliazione tra tempi di lavoro e di non lavoro.

Nel confronto internazionale e comparato l'Italia presenta indubbiamente una delle legislazioni più avanzate del mondo e pienamente in linea con la normativa comunitaria.

Con riferimento alla promozione delle pari opportunità è vero anzi che il nostro ordinamento si è dimostrato tra i più solleciti a intervenire, sull'esempio della tradizione nordamericana delle cosiddette *affirmative actions*, attraverso la legge 10 aprile 1991, n. 125, concernente azioni positive per la realizzazione della parità tra uomo e donna nel lavoro, a cui si è poi affiancata la legge 25 febbraio 1992, n. 215, a sostegno della imprenditoria femminile. L'ordinamento comunitario, per contro, in questa materia si è per lungo tempo limitato a sostenere una linea minimalista ed efficientista della parità di trattamento, nella prospettiva cioè della corretta concorrenza tra le imprese dei diversi Stati membri, trascurando, se non addirittura ostacolando, sino a tempi recenti, la prospettiva della adozione di azioni positive dirette a promuovere, sul piano della uguaglianza sostanziale, la parità delle opportunità delle donne come di altri gruppi svantaggiati.

Alla uguaglianza formale garantita dalla legge non corrisponde tuttavia, nella realtà quotidiana



del mercato e degli ambienti di lavoro, un apprezzabile livello di parità sul piano sostanziale. Ancora oggi si registrano discriminazioni, più o meno palesi, che incidono in modo rilevante non solo rispetto all'accesso al lavoro, ma anche sui trattamenti retributivi, sulla qualità della occupazione, sui percorsi di carriera e crescita professionale e persino sulle opportunità di partecipazione a percorsi di formazione.

Le donne continuano a guadagnare meno degli uomini per ogni ora lavorata e a essere sottorappresentate e nelle posizioni che comportano responsabilità decisionali.

11. Differenziale retributivo per genere

	2002	2006	2007	
Unione Europea (a 27)	:	17.7	17.5	(p)
Unione Europea (a 25)	:	18.1	17.8	(p)
Unione Europea (a 15)	:	18.7	18.3	(p)
Euro area (EA11-2000, EA12-2006, EA13-2007, EA15-2008, EA16)	:	17.2	17.4	(p)
Belgio	:	9.5	9.1	
Bulgaria	18.9	12.4	12.4	
Repubblica Ceca	22.1	23.4	23.6	
Danimarca	:	17.6	17.7	
Germania (inclusa l'ex-GDR dal 1991)	:	22.7	23.0	
Estonia	:	30.3	30.3	(p)
Irlanda	15.1	17.2	17.1	
Grecia	25.5	20.7	20.7	(p)
Spagna	20.2	17.9	17.6	(p)
Francia	:	15.4	16.9	
Italia		4.4	4.4	(p)
Cipro	22.5	21.8	23.1	
Lituania	13.2	17.1	20.0	
Lussemburgo	:	10.7	10.0	
Ungheria	19.1	14.4	16.3	
Malta	:	5.2	5.2	(p)
Olanda	18.7	23.6	23.6	
Austria	:	25.5	25.5	
Polonia	7.5	7.5	7.5	
Portogallo	:	8.4	8.3	
Romania	16.0	7.8	12.7	
Slovenia	6.1	8.0	8.3	
Slovacchia	27.7	25.8	23.6	
Finlandia	:	21.3	20.0	
Svezia	:	16.5	17.9	
Regno Unito	27.3	24.3	21.1	
Turchia	:	-2.2	:	
Svizzera	:	18.6	18.7	
Stati Uniti	:	:	:	
Giappone	:	:	:	

Fonte: Eurostat (settembre 2009)



La ripartizione delle responsabilità familiari tra uomini e donne resta poco equilibrata. Il rischio di povertà è superiore per le donne che per gli uomini, soprattutto se *single* con figli a carico.

Tutto ciò induce a ritenere l'insufficienza del quadro normativo e di politiche di genere e pari opportunità che, per accrescere la propria efficacia, dovrebbero realmente seguire un approccio integrato e trasversale a tutte le politiche pubbliche (c.d. *gender mainstreaming*).

Non si può pertanto non riflettere sulle ragioni della non facile applicazione della legislazione in materia di pari opportunità tra uomo e donna.

È indifferibile l'adozione di interventi più selettivi e, soprattutto, più attenti all'obiettivo di un generale miglioramento delle *performance* del mercato del lavoro che colloca il nostro Paese tra i peggiori anche per i tassi di occupazione maschile e, segnatamente, per i segmenti degli under 25 e degli over 50.

La disparità rispetto agli altri Paesi, come visto, si concentra del resto nel Mezzogiorno, dove ben tre donne su quattro in età da lavoro sono senza lavoro.

Anche al di là della dubbia compatibilità con le regole del diritto comunitario della concorrenza, in queste aree del Paese ben poco potrebbe una tassazione differenziata per genere e una efficace politica di conciliazione. Il problema da affrontare, in queste aree, non è tanto quello della offerta di lavoro femminile quanto, semmai, la scarsa domanda di lavoro e la mancanza di reali opportunità di impiego nella economia regolare.

In siffatto contesto la tecnica degli incentivi economici può avere una preziosa funzione congiunturale, per la soluzione di problemi specifici del mercato del lavoro, ma non può certo rappresentare, di per sé, la scorciatoia per la soluzione di problemi strutturali e in senso lato anche culturali del nostro Paese.

Nel caso della occupazione femminile, le questioni da affrontare vanno infatti ben oltre l'ambito di incidenza delle politiche di incentivazione economica e di pari opportunità in senso stretto, riguardando contestualmente le politiche economiche di sviluppo e di rilancio del Mezzogiorno in particolare, le politiche di sostegno alla famiglia, le politiche di accesso alla istruzione e alla formazione continua, le politiche fiscali, previdenziali e del lavoro, le politiche sociali, culturali ed educative in senso lato. La loro soluzione non può dunque che dipendere da un approccio di genere integrato e trasversale a tutte le politiche pubbliche; un approccio da tempo evocato ma sin qui mai praticato concretamente.

Che questa sia la strada da percorrere lo dimostrano del resto proprio i dati sull'andamento del mercato del lavoro da cui siamo partiti nella nostra analisi. In un contesto generale di crescita e sviluppo sono infatti principalmente le donne a beneficiare, nel nostro Paese, delle nuove opportunità occupazionali.



La nostra priorità: rinnovare il sistema sociale italiano sostenendo la crescita.

Non sottovalutiamo la necessità di una legislazione specifica e settoriale, diretta a promuovere le pari opportunità. E neppure l'importanza di un impiego mirato e selettivo delle misure di incentivazione economica a favore della occupazione femminile, là dove compatibili con le stringenti regole del diritto comunitario della concorrenza.

Siamo tuttavia convinti che la possibile soluzione del problema, una vera e propria priorità nell'agenda politica del Governo, imponga un radicale ribaltamento di prospettiva.

Maggiori e migliori opportunità occupazionali per le donne non dipendono soltanto dall'impiego delle (scarse) risorse pubbliche con incentivi finanziari che difficilmente potranno pareggiare i persistenti disincentivi economici e normativi e abbattere persistenti pregiudizi di tipo culturale.

Ciò che serve al nostro Paese sono soprattutto interventi di ampio respiro in quanto cioè volti a incidere su quei vincoli e su quelle condizioni strutturali del mercato del lavoro e della società italiana che concorrono a determinare un marcato squilibrio a favore della componente maschile.

In mancanza di una strategia più comprensiva, volta a incidere sulle cause reali e più profonde delle differenze di genere nell'accesso al lavoro, gli strumenti di incentivazione di tipo automatico non potranno non riflettere le tendenze della domanda senza mostrare significativi effetti di riequilibrio a favore della componente femminile che potrebbero invece essere conseguiti attraverso misure di sviluppo dei servizi alla persona e di sostegno alla famiglia.

Pensiamo alla esperienza dell'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53 – su cui stiamo intervenendo – che dispone la concessione di contributi a favore di aziende che applichino accordi contrattuali che prevedono azioni positive per la flessibilità degli orari e della organizzazione del lavoro (*part time* reversibile, telelavoro, orario flessibile, banca delle ore) ovvero programmi di formazione per il reinserimento dopo il periodo di congedo. Una misura questa espressamente introdotta con l'obiettivo di promuovere e incentivare forme di articolazione della prestazione lavorativa volte a conciliare tempi di lavoro e di cura e che, tuttavia, mai ha raggiunto risultati soddisfacenti in ragione di altrettanti disincentivi normativi e/o economici che incidono complessivamente sul sistema delle convenienze imprenditoriali e su tutte quelle situazioni che influenzano la decisione delle donne di iniziare, continuare o riprendere a lavorare.

La verità è che l'andamento della occupazione femminile costituisce, soprattutto in un Paese come il nostro, il parametro più efficace per comprendere e misurare la doppia valenza, non solo economica ma anche sociale, della modernizzazione del mercato del lavoro e, più in generale, del nostro modello sociale nell'ottica della società attiva.



Solo sostenendo l'occupabilità delle persone, l'adattabilità di lavoratori e imprese, l'auto-imprenditorialità avremo mercati del lavoro aperti e inclusivi e una più effettiva parità di opportunità tra uomini e donne. Così come solo sostenendo adeguatamente la famiglia e, all'interno di essa, la donna potremo avere maggiore prosperità e sviluppo e con esso maggiore inclusione e giustizia sociale.

La centralità del sostegno alla famiglia e alla maternità.

In un contesto demografico soggetto a radicali modificazioni è la bassa natalità a costituire un potente freno alla produttività e alla crescita. Un gravame sulle spalle delle future generazioni. Una condizione generatrice di diseconomie esterne.

Se solo il tasso di natalità del nostro Paese, nell'arco dei prossimi dieci anni, ritornasse nella media europea, la struttura della popolazione ridiventerebbe più larga, con effetti positivi crescenti sul mercato del lavoro come sul sistema della assistenza e della previdenza.

Per rovesciare la tendenza alla denatalità occorre intervenire sia sul fronte della famiglia sia su quello della maternità.

Il desiderio di maternità è rimasto, negli ultimi decenni, pressoché inalterato. Le donne vorrebbero più figli di quelli che in realtà fanno senza per questo dover rinunciare al lavoro e alle opportunità di carriera e crescita professionale.

Si pone, quindi, un problema inedito di libertà femminile, che riguarda la possibilità di procreare, di avere bambini senza essere pesantemente penalizzate.

Questa divaricazione tra il desiderio di maternità e la sua realizzazione si imputa spesso alla carenza – di per sé innegabile ed evidente nel confronto comparato – di servizi per l'infanzia, ma se si esaminano con attenzione le percentuali di natalità nelle regioni in cui vi è il numero più alto e la migliore qualità di asili nido non si notano significative differenze percentuali nelle nascite.

Anche l'occupazione femminile, che alcuni analisti indicano come un fattore correlato all'incremento della natalità, non sembra un elemento decisivo, visto che in alcune regioni del Nord del Paese le percentuali di donne che lavorano sono al livello europeo, ma questo fatto non sembra influire in modo evidente sulle nascite.

Sulla rinuncia al figlio influiscono probabilmente molti fattori diversi. Tra cui, indubbiamente, una fiscalità che non premia la famiglia, la difficoltà di accesso a un lavoro regolare e di qualità per le donne, la ancora insufficiente diffusione del lavoro a tempo parziale e dei contratti di inserimento al lavoro, il tardivo ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e, in generale, l'impermeabilità tra tempi di lavoro e di cura come pure la persistente rigidità degli orari delle città e l'insufficienza di alcuni servizi.



Rilevano tuttavia anche influenze culturali più sottili e radicate, come la progressiva perdita delle competenze genitoriali e del valore sociale della maternità, una tendenza all'eccesso di medicalizzazione della gravidanza e del parto, visto sempre meno come un evento naturale, la scarsa propensione degli uomini italiani alla condivisione dell'impegno domestico, la scarsissima valorizzazione del lavoro di cura e assistenza alla persona, il persistere di ampie sacche di lavoro nero e irregolare nel nostro mercato del lavoro.

Maternità e famiglia vanno riportate al centro della politica e del dibattito sulle pari opportunità, partendo dal riconoscimento del valore della differenza.

Le politiche di pari opportunità non devono cioè ignorare la differenza di genere. La discriminazione si verifica, infatti, non solo quando soggetti uguali vengono trattati in modo diverso, ma anche quando soggetti diversi vengono trattati in modo uguale.

Una corretta attuazione del principio di uguaglianza deve altresì portare alla costruzione di un *Welfare* modulato in ragione dei carichi familiari – in generale e in particolare là dove la famiglia debba sostenere propri componenti in condizioni di non autosufficienza – con riferimento a tassazioni, assegni familiari, voucher universali e servizi per la persona.

Le politiche di *Welfare* devono favorire la famiglia, sostenere le giovani coppie, porre in essere interventi specifici atti promuovere la maternità e la paternità e la possibilità di conciliazione tra ciclo di vita della famiglia, tempi di cura e impegno lavorativo (congedi parentali, orari dei servizi).

Sempre più numerose sono le famiglie nelle quali gli anziani, coabitanti o meno, offrono il loro aiuto nelle azioni di accompagnamento e di assistenza dei minori, assicurando così alla donna la possibilità di partecipare al mercato del lavoro, oppure mettono a disposizione la loro pensione nella vita familiare. E nello stesso tempo trovano nelle famiglie la risposta ai loro bisogni e alle loro paure.

È questo il patto intergenerazionale che vogliamo promuovere.

A queste famiglie vanno garantire opportune agevolazioni fiscali o anche trasferimenti monetari e in natura, sia pure con un attento controllo delle condizioni di accesso.

Allo stesso modo vanno sperimentate soluzioni più innovative e meno costose, quali la possibilità di cumulare crediti per prestazioni sociali (pensione, assistenza, malattia).

Alle donne e agli uomini che hanno famiglie con a carico anziani non autosufficienti o familiari afflitti da particolari patologie o handicap devono essere assicurati contratti e orari di lavoro flessibili.

L'esempio a cui guardiamo è la riforma Biagi del mercato del lavoro che, per la prima volta, ha riconosciuto il diritto al lavoro a tempo parziale reversibile al lavoratore affetto da patologie oncologiche e ai suoi familiari.



Un rinnovato Stato sociale e una vitale *Welfare Community* hanno bisogno di politiche fiscali quanto più selettivamente capaci di incoraggiare la famiglia, la natalità, l'apprendimento, la mobilità, le forme di assicurazione individuale e collettiva per il futuro proprio e delle persone care.

La leva fiscale appare la più idonea a sostenere la domanda, la libera scelta del cittadino o della impresa, in modo da rovesciare il tradizionale impianto tarato tutto sulla offerta – una offerta essenzialmente pubblica – in una logica monopolistica che spesso ha dato luogo a insopportabili inefficienze.

Un piano strategico di azione per la conciliazione e le pari opportunità nell'accesso al lavoro.

Accanto alle politiche per la famiglia e alle politiche generali di modernizzazione del mercato del lavoro promosse dal Governo – decisive per sostenere la crescita e, con essa, la quantità e qualità della occupazione femminile – un piano strategico di azione per la conciliazione e le pari opportunità potrà ricondurre a un quadro unitario, e rendere maggiormente efficaci, una pletera di iniziative oggi frammentate tanto a livello istituzionale quanto a livello territoriale e aziendale.

Cinque sono le linee di azione che abbiamo individuato e che ci proponiamo di implementare pragmaticamente, secondo una visione integrata e con il concorso di tutti gli attori coinvolti, affidando il compito di impulso, coordinamento e monitoraggio a una “cabina di pilotaggio” condivisa.

1) Il potenziamento dei servizi di assistenza per la prima infanzia e la sperimentazione dei buoni lavoro per la strutturazione dei servizi privati di cura e assistenza alla persona

Lo sviluppo di un modello familiare che vede le donne più attive nel mondo del lavoro richiede di superare la disomogenea distribuzione territoriale dei servizi per la prima infanzia, promuovendo il consolidamento e la diversificazione della offerta di asili e nidi anche presso le pubbliche amministrazioni e i luoghi di lavoro.

Per raggiungere l'obiettivo di una significativa e territorialmente omogenea diffusione dei servizi di cura e assistenza alla persona – a partire dai servizi per la prima infanzia – l'intervento pubblico, che compete peraltro al livello regionale, non pare sufficiente.

Sul radicamento di servizi di cura alla persona quantitativamente e qualitativamente adeguati incidono diversi fattori – legati, principalmente ai costi e alle modalità di utilizzo della forza lavoro – che ne fanno oggi una area deregolamentata ad alto tasso di lavoro nero e di informalità.

L'impegno del Governo a favore del terzo settore e della cooperazione si muove nella direzione



di un nuovo modello sociale aperto alla comunità e alla valorizzazione delle preziose esperienze già oggi avviate in molte aree del Paese in termini di crescita delle competenze professionali degli operatori del settore e di contrasto al lavoro informale.

Per la strutturazione dei servizi di cura e assistenza alla persona riteniamo altresì decisivo investire sull'utilizzo di uno strumento agile come i buoni lavoro della legge Biagi, che uniscono semplicità gestionale dei rapporti di lavoro a una adeguata tutela previdenziale e assicurativa degli operatori del settore entro limiti prestabiliti di compensi con il singolo committente.

I buoni lavoro potranno essere utilizzati per prestazioni occasionali di tipo accessorio e, in particolare, per l'avvio, in collaborazione con cooperative sociali e di servizio e associazioni del non profit, di nidi familiari con non più di cinque / sei bambini assistiti da personale che opera presso il proprio domicilio o in altro ambiente adeguato a offrire cure familiari.

In questa prospettiva ci proponiamo di avviare una prima sperimentazione dei "buoni infanzia" su base locale entro cui cercare di canalizzare – in una logica positiva di co-finanziamento – risorse locali tanto pubbliche che private. Le iniziative potranno essere incardinate nel programma di diffusione del lavoro accessorio di cui al PON 2007 – 2013.

Con la collaborazione del Ministero della Istruzione, della Università e della Ricerca valuteremo inoltre la possibilità di avviare specifici corsi e percorsi di formazione e riqualificazione professionale per offrire alle famiglie un servizio di qualità e un costante aggiornamento degli operatori coinvolti.

Nella medesima direzione è rivolto il Piano di interventi del Dipartimento per le Pari Opportunità a valere sulle risorse del Fondo per i diritti e le pari opportunità, pari a 40 milioni di euro, per favorire la conciliazione attraverso quattro linee di intervento: a) sperimentazione diffusa dei nuovi modelli di servizi di assistenza all'infanzia che consentano di innalzarne la disponibilità; b) sperimentazione dei buoni lavoro della legge Biagi; c) incentivazione del telelavoro; d) sostegno al rientro dal congedo di maternità.

All'esito della sperimentazione potremo valutare, sentite le parti sociali e le associazioni interessate, sia il concreto impatto sulle dinamiche del mercato dei servizi di cura sia l'opportunità o meno di eventuali interventi normativi rispetto alla attuale regolazione dei buoni lavoro nell'ambito dei servizi di cura e assistenza alla persona.

2) La revisione dei criteri e delle modalità per la concessione dei contributi di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53

L'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53, recante "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città", non ha sin qui prodotto i risultati attesi.

A seguito delle modifiche contenute nell'articolo 38 della legge 18 giugno 2009, n. 69 ci siamo



proposti, di concerto e su impulso del Dipartimento per le politiche per la famiglia, di rilanciare lo strumento al fine di promuovere progetti sperimentali che attuino con maggiore efficacia ed effettività misure dirette a sostenere i soggetti con responsabilità genitoriali o familiari, favorendo la rimozione degli ostacoli alla piena realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale in ambito familiare e lavorativo, promuovendo il miglioramento della qualità delle relazioni familiari grazie a un maggiore equilibrio tra vita privata e vita professionale, da attuare attraverso il coinvolgimento di soggetti esterni alla famiglia quali istituzioni, imprese e associazioni.

Una parte delle risorse verrà espressamente finalizzata ad attività di promozione e informazione, compresa una campagna pubblicitaria televisiva, nonché di consulenza alla progettazione, di monitoraggio delle azioni e alla eventuale infrastrutturazione di reti territoriali a supporto diretto delle aziende.

Riteniamo altresì utile procedere alla realizzazione di un software unico da mettere a disposizione degli attori che promuovono progetti volti a realizzare banche delle ore.

I progetti di conciliazione dovranno prevedere almeno una delle seguenti tipologie di azioni positive:

- progetti articolati per consentire alle lavoratrici e ai lavoratori di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari e della organizzazione del lavoro, quali, a titolo esemplificativo, lavoro a tempo parziale reversibile, telelavoro e lavoro a domicilio, banca delle ore, orario flessibile in entrata o in uscita, su turni e su sedi diverse, orario concentrato, con specifico interesse per i progetti che prevedano di applicare, in aggiunta alle misure di flessibilità, sistemi innovativi per la valutazione della prestazione e/o dei risultati;
- programmi e azioni, comprese le attività di formazione e aggiornamento, volti a favorire il reinserimento delle lavoratrici e dei lavoratori dopo un periodo di assenza dal lavoro non inferiore a sessanta giorni a titolo di congedo di maternità e paternità o parentale, o per altri motivi legati ad esigenze di conciliazione;
- progetti che, anche attraverso l'attivazione di reti tra enti territoriali, aziende e parti sociali, promuovano interventi e servizi innovativi in risposta alle esigenze di conciliazione delle lavoratrici e dei lavoratori.

In considerazione della evoluzione del mercato del lavoro, destinatari dei progetti saranno le lavoratrici e i lavoratori dipendenti, ivi compresi i lavoratori in somministrazione, i soci lavoratori e le socie lavoratrici di società cooperative, nonché i soggetti titolari di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a progetto, purché la natura del rapporto sia compatibile con la tipologia e con la durata della azione proposta con la domanda di finanziamento.

Una parte delle risorse verrà altresì destinata a misure dirette a sostenere le politiche di conciliazione per le libere professioniste e le lavoratrici autonome, nonché per l'auto-imprenditorialità con specifico riferimento alle titolari di impresa individuale.



Per l'effettivo rilancio delle misure di conciliazione di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53 riteniamo che l'accordo contrattuale sia un presupposto indispensabile per l'ammissibilità dei progetti di conciliazione, in funzione di garanzia dell'adattamento del contesto aziendale alle esigenze di conciliazione espresse dai lavoratori.

Riteniamo tuttavia che l'accordo non debba essere necessariamente di natura sindacale e collettiva, ma possa anche riguardare, almeno nelle imprese di minori dimensioni, direttamente lavoratrice e datore di lavoro. È forse anzi questo l'aspetto che maggiormente ha inciso sulla non soddisfacente esperienza dei primi dieci anni di applicazione dell'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53.

3) Nuove relazioni industriali per il rilancio del lavoro a tempo parziale e degli altri contratti a orario ridotto, modulato e flessibile

Le recenti riforme del mercato del lavoro e la legge Biagi in particolare hanno contribuito a un significativo radicamento anche in Italia del lavoro a tempo parziale: una tipologia contrattuale che ha mostrato di poter fornire occasioni di lavoro, non precarie ma adattabili, a persone altrimenti escluse dal mercato e alle donne in particolare in coerenza con gli orientamenti comunitari in materia di occupazione e pari opportunità.

Sempre la legge Biagi ha introdotto nuove tipologie di lavoro a orario ridotto, modulato e flessibile in funzione di contrasto del lavoro nero e di incremento dei tassi di occupazione femminile. In questi ultimi mesi registriamo, in particolare, un significativo incremento del lavoro cosiddetto a chiamata o intermittente che precedenti interventi legislativi si proponevano di eliminare dal nostro ordinamento senza tuttavia ipotizzare valide alternative volte a intercettare e legalizzare significativi spezzoni di lavoro occasionale e accessorio.

L'importanza di questi strumenti è evidente. Piccoli, ma significativi aggiustamenti nel rigido orario di lavoro possono consentire a molti la conciliazione tra tempi di lavoro e di famiglia senza compromissione delle possibilità di carriera.

Eppure ancora poco sappiamo circa il concreto utilizzo del lavoro a tempo parziale e, ancor di più, delle tipologie a orario ridotto, modulato e flessibile soprattutto nella prassi delle relazioni industriali.

Alla Consigliera nazionale di parità abbiamo affidato un fondamentale compito di monitoraggio di quanto si registra nei nostri mercati del lavoro e nelle singole unità produttive, attraverso la costituzione di un Osservatorio sul lavoro a tempo parziale e sulle forme di lavoro a orario ridotto, modulato e flessibile, che avrà il compito di verificare quanto avviene nei singoli settori produttivi, nelle diverse aree del Paese, nei contratti collettivi di secondo livello e nella prassi aziendale con l'obiettivo di raccogliere e divulgare buone prassi.

Siamo infatti convinti che, per il rilancio delle politiche di conciliazione, più che una mera incentivazione economica particolare rilievo possa assumere l'evoluzione della contrattazione collettiva e della prassi aziendale con riferimento alla flessibile modulazione dell'orario di lavoro



oggi consentita – quando non imposta – dal cambiamento dei tradizionali modelli produttivi seriali e dalla trasformazione terziaria.

La stessa contrattazione collettiva, oggi avviata a un robusto processo di decentramento, potrà utilmente definire il quadro di riferimento normativo entro il quale consentire e incentivare anche accordi individuali tarati sulle specifiche esigenze delle parti del rapporto di lavoro.

In questa prospettiva ricordiamo alle parti sociali la possibilità di beneficiare già oggi delle misure fiscali di detassazione delle somme erogate per i premi di produttività previste dall'articolo 2 del decreto legge n. 93 del 2008 convertito nella legge n. 126 del 2008 e ora confermate, per il 2009, dal decreto legge n. 185 del 2008 convertito nella legge n. 2 del 2009. Come ricordato in via amministrativa dal Ministero del Lavoro e dalla Agenzia delle Entrate la nozione di “somme erogate” per premi di produttività va intesa in senso ampio stante la finalità del provvedimento. All'interno della misura potranno pertanto rientrare tutti i premi, concordati a livello individuale o collettivo, comunque legati a risultati di efficienza organizzativa, tra cui rientrano chiaramente anche le misure di conciliazione e la modulazione degli orari e dei tempi di lavoro.

Per rilanciare nell'ambito delle relazioni industriali e di lavoro una nuova stagione di accordi e intese sugli orari e i sui tempi di lavoro, nell'ottica della conciliazione, convocheremo quanto prima un tavolo con le parti sociali al fine di definire le azioni di sostegno alla contrattazione decentrata nella prospettiva – sin qui mai pienamente coltivata – di genere e di parità delle opportunità.

4) La nuova occupazione nel contesto dei cambiamenti in atto: lavori verdi anche al femminile

Abbiamo recentemente condiviso la proposta del presidente Obama per la convocazione di un G20 dei Ministri del Lavoro in collaborazione con l'OCSE con l'obiettivo di concertare le politiche per la nuova occupazione nel contesto dei grandi cambiamenti in atto a partire da quelli energetici e climatici.

Accanto allo sviluppo dei servizi alla persona e anche alle imprese particolarmente cruciale sarà, nei prossimi anni, la sfida delle energie rinnovabili. Gli studi più attendibili evidenziano forti opportunità di investimento nella produzione e sviluppo di tecnologie, in particolare solare ed eolica. Il potenziale occupazionale totale potrebbe raggiungere le 250mila unità lavorative nel settore.

Oltre al settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, la transizione verso una economia sostenibile avrà un impatto, in termini di nuove figure professionali, di tipo trasversale e anche in altri settori, come l'edilizia, i trasporti e l'agricoltura.

Trattandosi di settori in cui le donne sono tradizionalmente sotto-rappresentate è necessario assicurare che tale transizione abbia un impatto di genere positivo.



Per evitare un aumento nel livello di segregazione occupazionale, ci proponiamo pertanto di sostenere due principali linee di azione.

Innanzitutto intendiamo promuovere iniziative volte a incrementare la partecipazione femminile in settori di occupazione non tradizionali, in particolare in quello energetico. Questo significa assicurare pari opportunità di accesso di percorsi di formazione e riqualificazione professionale che, necessariamente, andranno adeguati alle nuove esigenze del mercato del lavoro e ai nuovi *skill* richiesti dal mercato, nonché promuovere attività informative sulle opportunità esistenti in tali settori e assicurare, attraverso il dialogo sociale, condizioni di lavoro che favoriscano la conciliazione fra tempi di vita e di lavoro.

In collaborazione con il Ministero della Istruzione, della Università e della Ricerca ci proponiamo poi di contribuire alla creazione di apposite figure professionali volte a favorire il risparmio energetico e la protezione dell'ambiente in quei settori in cui le donne sono maggiormente rappresentate come l'istruzione, la sanità, i servizi sociali e di assistenza alla persona.

5) Riportare a Bruxelles il Dossier “Contratti di inserimento al lavoro” per le donne del Mezzogiorno

Come ultima linea di azione ci proponiamo di aprire con Bruxelles un negoziato sulle ulteriori misure di sostegno e incentivazione della occupazione femminile nel Mezzogiorno a partire dal contratto di inserimento al lavoro per le donne.

Il caso dei contratti di inserimento al lavoro delle donne disciplinati dalla legge Biagi ci pare, al riguardo, particolarmente emblematico dei paradossi di una acritica applicazione del diritto comunitario della concorrenza a situazioni del tutto eccezionali e particolari come l'occupazione femminile nel Mezzogiorno.

Ricordiamo che il contratto di inserimento è un contratto di lavoro a termine – di durata non inferiore a nove mesi e non superiore ai diciotto – diretto a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, l'inserimento ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro di alcune categorie di persone “svantaggiate” tra cui le donne di qualsiasi età residenti in una area geografica in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del 20 per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10 per cento quello maschile.

I contratti di inserimento prevedono due tipologie di incentivi, una normativa e una economica. Per tutte le categorie di contratto di inserimento, con esclusione delle donne, la categoria di inquadramento del lavoratore può essere inferiore di due livelli alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è preordinato il progetto di inserimento oggetto del contratto. Questa possibilità di sottoinquadramento era originariamente prevista dalla Biagi anche per le donne ed è stata eliminata sul presupposto che



avrebbe potuto dare luogo a una discriminazione per le donne.

Per questo motivo è importante, per le donne, il secondo tipo di incentivo, quello economico. Si tratta di uno sgravio del 25 per cento su tutto il territorio nazionale e pari al 50 per cento nel Mezzogiorno. Le aree vengono determinate anno per anno con decreto Ministro dell'Economia e Ministro del Lavoro.

Il nuovo regolamento europeo in materia di aiuti alla occupazione ha tuttavia inopinatamente escluso forme di incentivazione di tipo geografico consentendole unicamente a livello settoriale. Il regolamento europeo parla infatti di "lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 per cento la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato" (art. 2, punto 18, lett. E, del Regolamento (CE) n. 800/2008).

Applicando la nuova normativa europea non potranno pertanto più essere incentivati i contratti di inserimento in settori tradizionali, come il tessile, il commercio, gli alberghi o i ristoranti, la sanità e l'assistenza sociale, dove le donne vengono più facilmente assunte, perché la disparità in questi settori non supera il 25 per cento.

Donne e donne del Sud risultano così gravemente penalizzate da questa nuova normativa, approvata nel corso della passata Legislatura, per cui è nostra intenzione rilanciare con forza l'attenzione delle istituzioni comunitarie verso il Mezzogiorno e il problema della occupazione femminile in queste aree attraverso misure temporanee ed eccezionali di sostegno alla occupazione – e non solo di aiuti a finalità regionale – che devono poter operare senza il rischio di interventi di censura da parte della Commissione e della Corte di Giustizia.

People First!

