

## **La Riforma del Mercato del Lavoro in ottica di genere**

*Premessa* Che "genere" di riforma?

1. Incentivi all'assunzione/stabilizzazione
2. Il sostegno alla genitorialità
  - 2.1 Il congedo di paternità
  - 2.2 I contributi/voucher per l'infanzia
  - 2.3 Scenari alternativi

*Riflessioni conclusive: una valutazione di genere ex ante*

## Premessa

### Che "genere" di Riforma?

La lettura ex ante della riforma del mercato del lavoro<sup>1</sup> in ottica di genere risponde a quanto richiesto per ogni politica pubblica<sup>2</sup> dalla COM (96) 67 def. del 21 febbraio 1996 "Incorporare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie", secondo il principio del gender mainstreaming. In particolare, risponde alla sollecitazione europea di evidenziare, sin dalla fase di pianificazione, l'impatto potenziale di genere delle misure proposte, attraverso l'esame, sulla base di criteri di significatività rispetto al sesso, della situazione in essere e delle tendenze prevedibili a seguito dell'introduzione della politica proposta. Questa operazione preliminare consente di anticipare eventuali criticità ed effetti non previsti<sup>3</sup> che si possono riscontrare nel processo di implementazione, contribuendo operativamente alla messa in campo di misure efficienti, efficaci e non discriminatorie<sup>4</sup>.

Con tale impostazione il paper effettua un'analisi della L. 28 giugno 2012, n. 92 (di seguito 92/2012) nella parte che *esplicitamente* viene rivolta al conseguimento di obiettivi rilevanti in termini di genere (art.1 e art.4). Si tratta di un'analisi ex ante, perché effettuata nella fase in cui le disposizioni di interesse non sono tutte ancora completamente operative e in cui il complessivo impianto della riforma, (come sistema di governance previsto dall'art. 1 comma 2), non è ancora oggetto di monitoraggio strutturale.

La legge 92/2012, all'interno degli obiettivi generali, individua esplicitamente il target femminile come uno degli ambiti su cui intervenire (art.1<sup>5</sup> lettera f): *la presente legge dispone misure e interventi intesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione, in particolare:.... f) promuovendo una maggiore inclusione delle donne nella vita economica.* L'attenzione al target femminile in quanto tale, non è formalmente disgiunta da un impegno al riequilibrio dei

---

<sup>1</sup> - intesa come complesso eterogeneo di interventi riconducibili alla Legge 28 giugno 2012, n. 92 e ss modificazioni (integrata per alcuni aspetti dal Decreto Legge n. 83 del 22 giugno 2012 (c.d. Decreto Sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 134 del 7 agosto 2012).

<sup>2</sup> Per politica pubblica si intende un intervento (o complesso di interventi) mirato ad una popolazione determinata con l'intento di indurre un cambiamento in una condizione o in un comportamento, con implicazione di spesa pubblica. cfr. U. Trivellato *La valutazione degli effetti delle politiche pubbliche: paradigma e pratiche* Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche, giugno 2009.

<sup>3</sup>cfr. R. Boudon *Effetti perversi dell'azione sociale*, (trad.it) Feltrinelli, Milano 1981

<sup>4</sup> Cfr. *Guida per la valutazione di impatto rispetto al sesso*, Commissione europea 1998

<sup>5</sup> Art 1. *La presente legge dispone misure e interventi intesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione, in particolare:* a) favorendo l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili e ribadendo il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato, cosiddetto «contratto dominante», quale forma comune di rapporto di lavoro; b) valorizzando l'apprendistato come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro; c) ridistribuendo in modo più equo le tutele dell'impiego, da un lato contrastando l'uso improprio e strumentale degli elementi di flessibilità progressivamente introdotti nell'ordinamento con riguardo alle tipologie contrattuali; dall'altro adeguando contestualmente alle esigenze del mutato contesto di riferimento la disciplina del licenziamento, con previsione altresì di un procedimento giudiziario specifico per accelerare la definizione delle relative controversie; d) rendendo più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone; e) contrastando usi elusivi di obblighi contributivi e fiscali degli istituti contrattuali esistenti; *f) promuovendo una maggiore inclusione delle donne nella vita economica;* g) favorendo nuove opportunità di impiego ovvero di tutela del reddito per i lavoratori ultracinquantenni in caso di perdita del posto di lavoro; h) promuovendo modalità partecipative di relazioni industriali in conformità agli indirizzi assunti in sede europea, al fine di migliorare il processo competitivo delle imprese.

divari tra i sessi in termini di partecipazione. Nella presentazione ufficiale del pacchetto di Riforma<sup>6</sup>, infatti, la quarta area di obiettivi viene definita "relativa all'equità di genere", da perseguire attraverso due strade: norme di contrasto alla pratica delle cosiddette "dimissioni in bianco" (di cui all'art. 4, comma 16) e interventi a sostegno della genitorialità (previsti all'art. 4, comma 24).

Operativamente, quindi, le misure che, ai sensi del dettato delle legge 92/2012 presentano un esplicito obiettivo di genere sono di due tipi: uno diretto all'incremento della partecipazione al mercato del lavoro delle donne (gli incentivi all'assunzione/stabilizzazione) e l'altro rivolto alla realizzazione dell'equità di genere, attraverso iniziative di sostegno alla genitorialità.

## 1. Incentivi all'assunzione/stabilizzazione

La **legge 92/2012** sancendo dal 1 gennaio 2013 la soppressione del contratto di inserimento<sup>7</sup>, ha eliminato una tipologia contrattuale che consentiva agevolazioni contributive per l'inserimento e il reinserimento delle donne nel mercato del lavoro<sup>8</sup>. In sostituzione ha previsto, **con l'art.4**, specifiche misure per le imprese che assumano donne. Nello specifico, la riduzione del 50% dei contributi posti a carico del datore di lavoro (per la durata massima di dodici mesi) per le assunzioni di donne nelle seguenti condizioni: a) donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito **da almeno 6 mesi**, residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti dei fondi strutturali UE e nelle aree di cui all'art. 2, punto 18, lettera e) del regolamento CE 800/2008 (che rientrano nella condizione di lavoratore «svantaggiato»), che sono individuate di anno in anno con apposito decreto dai ministeri del Lavoro e delle Politiche sociali e da quello dell'Economia e delle Finanze; b) donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito **da almeno 24 mesi**, ovunque residenti (donne "molto svantaggiate"). Anche in questo caso la suddetta agevolazione è concessa per un massimo di 12 mesi in caso di assunzione a termine, elevati a 18 in caso di trasformazione del contratto da tempo determinato a tempo indeterminato o nel caso di assunzione ab origine a tempo indeterminato<sup>9</sup>. Tali disposizioni sono confermate in toto con la Legge di Stabilità 2013<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Comunicato stampa [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it): La quarta area è quella dell'equità di genere. Oggi, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro risulta ancora limitata rispetto a quella degli uomini. Il divario risulta particolarmente ampio nel Mezzogiorno e tra le fasce meno qualificate, ma è presente anche tra le fasce qualificate e di vertice. Per diminuire questo divario la riforma interviene su vari fronti. Il primo è l'introduzione, a favore di tutti i lavoratori, per quanto il fenomeno riguardi prevalentemente le lavoratrici, di norme di contrasto alla pratica delle cosiddette "dimissioni in bianco", con modalità semplificate e senza oneri per il datore di lavoro e il lavoratore e il rafforzamento del regime della convalida delle dimissioni rese dalle lavoratrici madri. Il secondo ambito mira a favorire una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli e di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro. Viene infatti introdotto il congedo di paternità obbligatorio e vengono finanziate specifiche iniziative a favore delle madri lavoratrici.

<sup>7</sup> introdotto dal dlgs 276/2003.

<sup>8</sup> nello specifico: donne prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi nelle aree geografiche in cui il tasso di occupazione femminile fosse inferiore di almeno 20 punti percentuali a quello maschile o in cui il tasso di occupazione femminile superasse di dieci punti percentuali quello maschile (aree del Mezzogiorno).

<sup>9</sup> In realtà, già il cosiddetto «decreto salva Italia» convertito in Legge 214/2011 aveva previsto sgravi per le imprese in caso di assunzione di donne e giovani under 35. Nello specifico, per ogni donna assunta un'azienda poteva dedurre l'intero importo dell'IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive) relativo al costo del lavoro dipendente e assimilato, dal reddito imponibile determinato per l'IRES (imposta dei redditi delle società) e l'IRPEF (imposta delle persone fisiche), al netto delle deduzioni già spettanti (tra cui quelle per gli apprendisti, per i contributi e quelle da cuneo fiscale). Inoltre, fino al 31 dicembre 2012, è prevista una maggiorazione delle deduzioni. Le deduzioni ai fini IRAP per le lavoratrici donne e per i giovani lavoratori al di sotto dei 35 anni, purché assunti in qualità di dipendenti a tempo indeterminato, passano da un massimo di 4.600€ ad un massimo di 10.600€ annui (15.200€ per le Regioni del Mezzogiorno).

Sempre in materia di incentivi è intervenuto il **decreto interministeriale del 5 ottobre 2012**<sup>11</sup>, stabilendo che a valere sul "Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione dell'occupazione giovanile e femminile" istituito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, si prevedono con carattere di straordinarietà interventi nel limite di spesa di euro 196.108.953,00, per l'anno 2012 e di euro 36.000.000 per l'anno 2013. I target ammissibili a finanziamento sono sia le donne, senza limiti anagrafici, che i giovani (di entrambi i generi) al di sotto dei 30 anni. Le azioni ammissibili a finanziamento entro il 31 marzo 2013, sono di due tipologie:

- a) *Creazione di lavoro a tempo indeterminato – anche part time*. Sono previsti 12.000 euro per attivazione di nuovi contratti *a tempo indeterminato* o trasformazione a tempo indeterminato - anche part time - di contratti non standard (a tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative o a progetto, associazioni in partecipazione) attualmente in essere o cessati da non più di sei mesi<sup>12</sup>.
- b) *Creazione di lavoro a tempo determinato full time*. Sono previsti 3.000 euro per contratti di lavoro di durata non inferiore a 12 mesi; 4.000 euro per i contratti che superano i 18 mesi e 6.000 euro per i contratti aventi durata superiore a 24 mesi. L'assunzione in questi casi deve realizzare un incremento della base occupazionale, calcolato rispetto alla media dei dipendenti dei dodici mesi precedenti.

Il decreto prevede limiti numerici per ciascun datore di lavoro che consentano di rispettare la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato (fino ad un max di 10 contratti per datore di lavoro).

I datori di lavoro, per poter fruire dei benefici devono mantenere in servizio il lavoratore almeno sei mesi. Indipendentemente dalla tipologia di incentivo richiesto, esistono alcuni requisiti in capo ai datori di lavoro che regolano l'accesso al beneficio.

- Tramite l'incentivo, il datore di lavoro non può assumere o stabilizzare un giovane o una donna violando il diritto di precedenza alla riassunzione di un altro lavoratore licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine (art. 4, co. 12, lett. *b*), legge 92/2012).
- Per accedere all'incentivo, presso la stessa unità produttiva non devono essere in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, salvi i casi in cui l'assunzione o la trasformazione siano finalizzate all'acquisizione di professionalità sostanzialmente diverse da quelle dei lavoratori sospesi (art. 4, co. 12, lett. *c*), legge 92/2012).
- A carico del datore di lavoro, ai sensi dell'art.9 del Decreto Ministeriale 24/10/2007, non devono sussistere provvedimenti, amministrativi o giurisdizionali, definitivi per gli illeciti penali o amministrativi,

---

<sup>10</sup> Con l'intervento della legge 24 dicembre 2012, n. 228, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale del lo Stato (Legge di stabilità 2013), si è introdotto il comma 12-bis "Resta confermato, in materia di incentivi per l'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne, quanto disposto dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 5 ottobre 2012, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 17 ottobre 2012, n. 243, che resta pertanto confermato in ogni sua disposizione

<sup>11</sup> Il decreto è stato emanato in attuazione delle previsioni contenute nell'art. 24, co. 27, decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, con legge 22 dicembre 2011, n. 214; è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 243 del 17 ottobre 2012 ed è entrato immediatamente in vigore

<sup>12</sup> La stabilizzazione con contratto a tempo indeterminato (intesa come trasformazione del rapporto in essere) non può avvenire con contratto di apprendistato, in quanto il rapporto, seppur terminato nel semestre precedente, era già iniziato e si era svolto con una determinata tipologia cfr. E. Massi "Incentivi per la stabilizzazione di giovani e donne" , *Diritto & pratica del lavoro* n. 2/2013.

commessi dopo il 30/12/2007, in materia di tutela delle condizioni di lavoro<sup>13</sup>, ovvero deve essere decorso il periodo indicato dallo stesso allegato per ciascun illecito.

Gli incentivi sono cumulabili con eventuali altri incentivi previsti dalla normativa vigente, nel rispetto del regolamento CE 1998 del 2006 in materia di aiuti di stato d'importanza minore («de minimis»).

Gli aspetti procedurali della disciplina degli incentivi sono stati esplicitati nella **Circolare Inps 122 del 17-10-2012**, essendo l'Inps il soggetto incaricato di gestire la destinazione delle risorse al fondo istituito presso il Ministero del lavoro finalizzato al «finanziamento di interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne».

Stante questo quadro finanziario, si può ipotizzare che qualora tutti gli incentivi venissero destinati esclusivamente a nuovi contratti a tempo indeterminato, le assunzioni finanziate sarebbero circa 20mila. Se invece venissero impiegati in nuovi contratti a termine della durata di 12 mesi, le assunzioni sarebbero circa 80mila.

Si tratta di due scenari profondamente diversi. Interpretarli, anche nella prospettiva di lungo periodo, significa richiamare alcune scelte di carattere politico che, in relazione a questo tema non sono state esplicitate. Il DM non ha stabilito opzioni di preferenza o meccanismi di quote tra la creazione di lavoro a tempo determinato o indeterminato, ma presentandole come parimenti incentivabili, ha lasciato che a determinare l'entità e la qualità della nuova occupazione incentivata fosse la tipologia e l'ordine delle richieste di incentivo dei datori di lavoro, sino ad esaurimento dei fondi disponibili.

Applicandosi l'incentivo esclusivamente a giovani e donne, quindi alle fasce più deboli del mercato del lavoro,<sup>14</sup> si tratta, tuttavia, di una scelta (o non scelta) che ha delle implicazioni<sup>15</sup>.

Promuovere la stabilità o la temporaneità dell'occupazione per giovani e donne non ha la stessa valenza, nel breve e nel lungo periodo. Sono due opzioni che presentano impatti potenziali diversi chiaramente individuabili ex ante. La stabilità occupazionale ha chiari effetti moltiplicatori nel lungo periodo sulle dinamiche di consumo e di investimento materiale e immateriale - si pensi solo al legame diretto tra stabilità occupazionale e scelte di fecondità. La temporaneità contrattuale per le donne - anche nelle forme riviste dal capo I della legge 92/2012<sup>16</sup> - nel breve, brevissimo periodo può favorire un aumento netto delle occupate, ma con un costo, ossia il rafforzamento del modello strutturalmente critico di partecipazione femminile. Dal 1993 ad oggi, infatti, l'incremento numerico delle donne nel mercato del lavoro è avvenuto prevalentemente nelle forme di contratto temporaneo non standard, quindi poco tutelate e potenzialmente a rischio delle

---

<sup>13</sup> indicati nell'allegato A del Decreto Ministeriale 24/10/2007

<sup>14</sup> sia in termini di assenza di partecipazione (i tassi di disoccupazione sono tra i più alti in Europa) che in termini di qualità della partecipazione (sono la parte più consistente della forza lavoro atipica e precaria) cfr. E. Mandrone, M. Marocco *Atipicità, Flessibilità e Precarietà: una lettura economica e giuridica attraverso l'Indagine Isfol Plus*, 2012 (<http://isfoloa.isfol.it/handle/123456789/215>)

<sup>15</sup> idem

<sup>16</sup> Questa tipologia di incentivazione va nella direzione della filosofia del capo I della legge, orientata all'incremento, seppur disciplinato, della flessibilità in entrata. Nello specifico del contratto a termine, l'intervento normativo interviene a restituirne le finalità che le sono proprie, rendendolo seppur fiscalmente più impegnativo (+1,4% dei contributi per finanziare l'Aspi), meno vincolante in merito alla motivazione causale e alla disciplina temporale. A regime, il contratto a termine di nuova generazione quindi consentirà probabilmente di evitare gli abusi, ma resta sempre l'interrogativo se la scelta dell'incentivo straordinario per target deboli come le donne, debba andare proprio in questa direzione.

fluttuazioni del mercato. Sono state proprio queste caratteristiche di “debolezza” a determinare la maggiore fuoriuscita occupazionale delle donne nel primo e secondo ciclo di crisi economica, rafforzando le difficoltà strutturali al rientro nel mercato del lavoro (specie se over 45). E le poche assunzioni di donne, affidate al libero mercato negli ultimi tre anni, continuano ad avvenire in prevalenza in contratti non standard con una crescente incidenza del part time involontario<sup>17</sup> e in profili più bassi rispetto alle qualifiche possedute<sup>18</sup>. Le donne quindi entrano nel mercato con contratti “deboli” e in quella prospettiva restano intrappolate. L’analisi longitudinale su tre anni (2008-2011), condotta sui dati Isfol Plus, evidenzia proprio come i tassi di trasformazione di contratti non standard in standard per le donne siano molto bassi, e quindi quanto proprio per le donne, la “stabilità occupazionale” sia sempre più un miraggio<sup>19</sup>.

Questo scenario appartiene ad un paese in cui la flessibilità contrattuale non è associata né ad un sostegno economico congruo per i periodi di discontinuità lavorativa (né tantomeno a misure di sostegno al reddito di carattere universalistico), né ad un sistema di collocamento efficiente ed efficace tale da minimizzare le conseguenze della precarietà. In un contesto, quindi, in cui la flessibilizzazione del lavoro non produce valore aggiunto ma instabilità, la domanda è: serve un intervento pubblico che continui ad incentivare la temporaneità contrattuale? O serve un’ottica diversa che utilizzi l’incentivazione per intervenire a modificare squilibri che da soli – o affidati al solo mercato – hanno difficoltà a risolversi? Per rispondere a questa domanda basti pensare che il posizionamento di un incentivo, per definizione, non è un’operazione “neutra”. Solitamente interviene a fornire un aiuto alle imprese per far qualcosa ritenuto da queste oneroso, ma giudicato rilevante dal sistema, al punto da determinare un intervento di spesa pubblica che vada ad “orientare” le dinamiche del mercato verso una direzione che giustifica l’incentivo.

In questa logica, la posizione del legislatore poteva essere netta, scegliendo di finanziare l’operazione più difficile per i datori di lavoro, ossia la stabilità dell’impiego a tempo indeterminato. Così non è stato, perché si è scelto, invece, di puntare sull’aumento dell’occupazione tout court nel breve periodo, in qualunque forma possa esser momentaneamente richiesta dal mercato. Sfugge, pertanto, la ratio di un intervento pubblico volto a favorire contratti temporanei proprio per quei target che maggiormente soffrono la precarietà occupazionale. Quello che invece appare chiaro è il rischio di una operazione di incentivazione “diffusa”: i nuovi contratti a termine “incentivati” – non avendo alcun vincolo/opzione alla stabilizzazione successiva, e in assenza di una ripresa del mercato, al termine del periodo di incentivazione presenteranno la stessa debolezza dei contratti a termine non incentivati. In altre parole, l’intervento statale rischia di servire solo a diluire nel tempo (al massimo di due anni) la condizione di precarietà di giovani e donne a cui è stato applicato. Con l’aggravante che non si tratta di un effetto inatteso della fase di implementazione della politica, ma di un effetto chiaramente prevedibile in fase di pianificazione della politica stessa, che incide anche sulla valutazione della efficacia della spesa pubblica.

---

<sup>17</sup> Cfr. *Isfol Mercato del lavoro e politiche di genere 2012*, *Isfol Rapporto di Monitoraggio mercato del lavoro 2011-2012*.

<sup>18</sup> L.L.Sabbadini, *Il lavoro femminile in tempo di crisi*, presentazione CNEL, Stati generali su il lavoro delle donne in Italia, febbraio 2012. Si tralascia in questo ambito l’incidenza di fattori discriminanti in chiave di genere, messi in atto da comportamenti organizzativi nelle fasi di reclutamento e selezione, che portano i datori di lavoro ad effettuare un investimento “parziale” sulle risorse umane femminili.

<sup>19</sup> PLUS

Stante tutte queste considerazioni, nel caso dell'incentivo in oggetto, data la relativa esiguità dei fondi a disposizione del DM<sup>20</sup> che impongono una "sperimentalità" limitata nel tempo, questa poteva essere proprio l'occasione per scelte più coraggiose che andassero a concentrare le poche risorse in una direzione specifica. Dal momento, infatti, che l'incentivo non può avere una finalità redistributiva generale, ma ha la natura di strumento per il raggiungimento di un obiettivo specifico, in questo caso la scelta poteva essere fatta nella direzione di creazione di meno posti di lavoro ma connotati da effettiva stabilità. In questo modo, si sarebbe anche trasmesso un messaggio coerente con la necessità di un efficace impiego di risorse scarse, in un contesto socio economico caratterizzato da una congiuntura sfavorevole. Nell'ambito del generale processo di riordino degli incentivi - e di razionalizzazione di uno strumento che è stato per molto tempo oggetto di un "mercato politico"<sup>21</sup> - le risorse andrebbero assegnate a misure straordinarie per un obiettivo preciso, valutato e quantificato ex ante in termini di efficacia. Nel caso del DM invece, l'incentivo "diffuso" riapre l'annoso dibattito tra il "dare molto a pochi" o "poco a molti" e scegliendo la seconda strada offre una garanzia di efficacia eventuale solo nel breve-brevissimo periodo. Può essere una strategia idonea per target con strutturali problemi di ingresso e permanenza nel mondo del lavoro? Per tornare alla stima grezza degli esiti potenziali degli incentivi: probabilmente innescherebbero maggiori effetti espansivi - su redditi, consumi e investimenti, compresi il contributo al sistema pensionistico - 20 mila posti di lavoro a tempo indeterminato (magari in settori economici espansivi) piuttosto che 80 mila posti della durata massima di due anni, il cui ridotto orizzonte temporale determina l'entità di alcune scelte anche di investimento (oltreché un onere potenziale sul sistema degli ammortizzatori sociali di transizione e a regime) - oltre a disegnare strutturalmente il profilo di utente poco appetibile per un sistema creditizio, anch'esso in sofferenza. Il monitoraggio in itinere delle tipologie di incentivo richieste e l'osservazione del "destino" dell'occupazione incentivata potrà evidenziare se queste considerazioni ex ante hanno peccato di eccesso di precauzione. Ma un'analisi di genere delle misure previste in tema di incentivazioni non può non evidenziarne i potenziali effetti perversi.

Ulteriore aspetto da valutare in termini di analisi di genere ex ante della misura di incentivazione al lavoro femminile è l'effetto di lungo periodo sul sistema pensionistico, così come riformato dalla legge 214/2011. Nonostante la misura sia nata per favorire esplicitamente la forza lavoro femminile, non tiene conto, nella fase di implementazione, degli effetti di genere che può produrre. Con l'estensione generalizzata del sistema contributivo, la modalità della prestazione lavorativa (durata e continuità) diventa l'unica determinante ai fini del quantum da versare per la costruzione della propria posizione pensionistica. Pertanto, nell'incentivare il lavoro delle donne non si può considerare "indifferente" la creazione di lavoro stabile o temporaneo, perché significa non vedere gli effetti diretti che le due diverse tipologie di lavoro possono produrre sul sistema pensionistico. Un conto è infatti lasciare al mercato e alle strategie di reclutamento delle imprese tale destino e quindi la scelta di che tipo di investimento effettuare sulle risorse

---

<sup>20</sup> 196.108.953,00, per l'anno 2012 e di euro 36.000.000 per l'anno 2013

<sup>21</sup> Cfr. cd. "Rapporto Giavazzi" - Rapporto al presidente del Consiglio e Ministro dell'economia e delle finanze e al ministro dello sviluppo, delle infrastrutture e dei trasporti, redatto su incarico del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012.

umane. Diverso è fornire un incentivo statale e quindi un supporto orientato al mercato in una direzione specifica. Incentivare lavoro stabile per le donne significa assicurare regolarità dei contributi; promuovere lavoro temporaneo significa incentivare discontinuità occupazionale e quindi frammentazione della contribuzione. In più, considerando che un elemento strutturale della partecipazione femminile è dato dalla discontinuità occupazionale per motivi di cura – quindi lavoro non retribuito dal mercato – non è indifferente se incentivare un'occupazione stabile o una che rafforzi la discontinuità. Si ricordi che al 2012 la maternità è ancora la prima causa di abbandono del lavoro per le donne (circa 1 su 6)<sup>22</sup> prevalentemente per esigenze di cura e che un terzo di esse non ritorna al lavoro perché la temporaneità del contratto non ne ha consentito il rinnovo. Si ricordi anche come l'esposizione al rischio di povertà delle donne – con e senza figli - sia in costante incremento e che quindi la discontinuità delle occupazioni non tutelate o parzialmente supportate dal nuovo sistema di ammortizzatori sociali, ha un riflesso netto anche sui bilanci familiari e sulla collettività. Senza tornare sul tema del legame tra partecipazione, tasso di fecondità e tasso di sostituzione, ricordiamoci che l'Italia è un paese che invecchia progressivamente, in cui le dinamiche demografiche stanno ridisegnando i confini delle relazioni umane ma non quelle del welfare – che resta ancora prevalentemente a carico delle famiglie e quindi delle donne.

Siamo indubbiamente di fronte ad uno scenario complesso, quello femminile, che intreccia dimensioni che appartengono contemporaneamente a più ambiti. Per questo motivo le analisi di genere intervengono a evidenziare come le policy, anche se sorte con finalità generaliste, non sono mai neutre rispetto al genere, perché stante la situazione diversa di uomini e donne nel mercato del lavoro e nella sfera sociale, esistono impatti potenzialmente diversi su platee diverse. Solo l'adozione di una stabile prospettiva di genere, sin dalla fase di pianificazione fino all'analisi di implementazione delle misure può realizzare quell'inclusione delle nella vita economica che la legge 92 esplicita come obiettivo all'art. 1.

---

<sup>22</sup> Istat, Isfol Plus



## 2. Le misure a sostegno della genitorialità

La legge 92/2012, **all'art. 4 comma 24<sup>23</sup>**, prevede due misure formalmente orientate al "sostegno alla genitorialità", ossia alla promozione di "una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia e per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro": a) il congedo di paternità e b) voucher per l'acquisto di servizi di cura, entrambi disciplinati dal **Decreto del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 22 dicembre 2012** e per aspetti operativi, **dalla Circolare Inps 48 del 28 marzo 2013**. Ad oggi entrambe le tipologie di misure non risultano applicabili ai lavoratori del settore pubblico<sup>24</sup>.

### 2.1 Il congedo di paternità

La misura, inedita nel panorama italiano ove esistevano dal 2000 i soli congedi parentali<sup>25</sup>, prevede che il padre lavoratore dipendente (anche adottivo o affidatario), entro i cinque mesi dalla nascita del figlio (a partire dal 1 gennaio 2013) debba astenersi dal lavoro per un giorno (coperto al 100% della retribuzione). Entro lo stesso periodo, egli può astenersi per ulteriori due giorni, anche continuativi, previo accordo con la madre e in sostituzione di quest'ultima nel caso stia usufruendo del congedo di maternità (anche per questi due giorni, è riconosciuta un'indennità giornaliera a carico dell'INPS pari al 100% della retribuzione)<sup>26</sup>. Si tratta di un provvedimento che si innesta in uno scenario in cui l'Italia resta il luogo di maggiore asimmetria dei ruoli di genere in Europa sul versante della cura (il 71% del lavoro di cura per occupate e non occupate

---

<sup>23</sup> "Al fine di sostenere la genitorialità, promuovendo una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia e per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, in via sperimentale per gli anni 2013-2015:

a) il padre lavoratore dipendente, entro i cinque mesi dalla nascita del figlio, ha l'obbligo di astenersi dal lavoro per un periodo di un giorno. Entro il medesimo periodo, il padre lavoratore dipendente può astenersi per un ulteriore periodo di due giorni, anche continuativi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima. In tale ultima ipotesi, per il periodo di due giorni goduto in sostituzione della madre e' riconosciuta un'indennità giornaliera a carico dell'INPS pari al 100 per cento della retribuzione e per il restante giorno in aggiunta all'obbligo di astensione della madre e' riconosciuta un'indennità pari al 100 per cento della retribuzione. Il padre lavoratore e' tenuto a fornire preventiva comunicazione in forma scritta al datore di lavoro dei giorni prescelti per astenersi dal lavoro almeno quindici giorni prima dei medesimi. All'onere derivante dalla presente lettera, valutato in 78 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, si provvede, quanto a 65 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 24, comma 27, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, quanto a 13 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013-2015, ai sensi del comma 69 del presente articolo;

b) nei limiti delle risorse di cui al comma 26 e con le modalità di cui al comma 25, e' disciplinata la possibilità di concedere alla madre lavoratrice, al termine del periodo di congedo di maternità, per gli undici mesi successivi e in alternativa al congedo parentale di cui al comma 1, lettera a), dell'articolo 32 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 151 del 2001, la corresponsione di voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting, ovvero per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati, da richiedere al datore di lavoro".

<sup>24</sup> Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con nota prot. DFP n. 8629 del 20 febbraio 2013, ha fornito un parere al Comune di Reggio Emilia in merito al congedo obbligatorio ed al congedo facoltativo del padre lavoratore, oltre che del voucher alla madre lavoratrice, previsti dalla Riforma del Mercato del Lavoro (art. 4, comma 24, Legge n. 92/2012). "...la normativa in questione non è direttamente applicabile ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, atteso che, come disposto dall'art. 1, commi 7 e 8, della citata Legge n. 92/2012, tale applicazione è subordinata all'approvazione di apposita normativa su iniziativa del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. Pertanto, per i dipendenti pubblici rimangono validi ed applicabili gli ordinari istituti disciplinati nel d.lgs. n. 151 del 2001 e nei CCNL di comparto

<sup>25</sup> Disciplinati dall'art.32 e ss del dlgs 151/2001.

<sup>26</sup> Il padre lavoratore è tenuto a fornire comunicazione scritta al datore di lavoro dei giorni prescelti di astensione dal lavoro almeno quindici giorni prima dell'inizio della medesima. Gli aspetti procedurali sono dettagliati nella Circolare Inps n. 40 del 14-03-2013.

in coppia è a carico della donna, senza particolari differenze territoriali<sup>27</sup>); in cui in presenza di figli, la partecipazione delle donne nel mercato diminuisce mentre quella degli uomini aumenta; in cui comunque gli uomini italiani che richiedono il congedo parentale (in sostituzione della donna) sfiorano il 9%, ben 22 punti percentuali al di sotto della media europea. La valenza di questa misura, il cui costo ammonta a 78 milioni di Euro<sup>28</sup>, è evidentemente simbolica - soprattutto nel momento in cui a livello europeo<sup>29</sup> si propone una soglia per i padri di 15 giorni al 100% dello stipendio, e in un contesto in cui già esistono esperienze consolidate<sup>30</sup> : in Norvegia i padri possono godere di sei settimane di congedo retribuito al 100% e di 45 settimane, da dividere con la madre, all'80%. In Finlandia i padri hanno diritto a un congedo retribuito di quattro settimane, in Danimarca a due. Tutti e tre i paesi presentano tassi di natalità più elevati rispetto all'Italia: nel primo caso è 12 ogni mille abitanti; nel secondo e nel terzo 11,2<sup>31</sup>. Al di là del welfare scandinavo, si situano esperienze più vicine al modello mediterraneo, comunque più avanzate di quella italiana: la Francia (15 giorni), Regno Unito (idem) o il Portogallo (7 giorni).

## 2.2 I Contributi/voucher per l'infanzia

La legge 92/2012 prevede, in via sperimentale per gli anni 2013-2015, la concessione alle madri (occupate, dipendenti) che tornano al lavoro dopo il congedo obbligatorio di maternità, di *contributi economici finalizzati alternativamente o all'acquisto di servizi di baby sitting, o di servizi per l'infanzia erogati da soggetti pubblici o privati accreditati*<sup>32</sup>. La richiesta di tali contributi da parte della madre comporta la rinuncia, per lo stesso periodo, ad usufruire del congedo parentale (previsto dalla legge per una durata massima di 11 mesi)<sup>33</sup>. Alla luce del citato DM 22 dicembre 2012 di regolazione della materia, il contributo per ambedue le tipologie di servizi è quantificato in 300 euro mensili per un massimo di sei mesi (da riparametrare in proporzione per le lavoratrici part time), ma con due differenze: nel caso di servizi di babysitting il contributo avrà la forma dei buoni lavoro (voucher) e seguirà la disciplina del lavoro accessorio così come riformata dalla legge 92/12; nel caso dei servizi all'infanzia pubblici o privati sarà erogato dall'Inps direttamente alla struttura interessata – sempre nel limite dei 300 euro mensili. La lavoratrice che intenda richiedere l'accesso a tali contributi<sup>34</sup>, dovrà rivolgersi all'Inps nelle modalità stabilite dallo stesso istituto, il quale per il 2013 prevederà un unico bando mentre si riserva per le annualità successive di prevedere più

---

<sup>27</sup> Istat, Uso del tempo, 2012

<sup>28</sup> Relazione tecnica allegata al Decreto 22 dicembre 2012.

<sup>29</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 92/85/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (COM(2008)0637 – C6-0340/2008 – 2008/0193(COD)). Il 20 ottobre 2010 il Parlamento europeo ha adottato in prima lettura la revisione della direttiva sul congedo parentale che prevede l'estensione nei paesi Ue del congedo di maternità a 20 settimane totalmente retribuite e un congedo di paternità di due settimane. Oggi il provvedimento è in attesa della reazione del Consiglio

<sup>30</sup> Cfr. V.Viale *I congedi di paternità, un confronto in Europa*, Isfol working paper 2, marzo 2012

<sup>31</sup> Onu 2010

<sup>32</sup> A valere sul Fondo occupazione femminile e giovanile creato col decreto salvaItalia

<sup>33</sup> visto che il congedo obbligatorio, che precede quello volontario (di durata fino ad un massimo di 11 mesi), dura 5 mesi (1 o 2 dei quali prima del parto), i contributi, potranno essere consegnati fino a che il bambino non abbia raggiunto i 14 o i 15 mesi di età, a seconda che il congedo obbligatorio sia iniziato rispettivamente 2 mesi od 1 mese prima del parto.

<sup>34</sup> Potranno fare richieste non solo le lavoratrici con figli già nati, ma anche quelle per cui la data del parto è fissata entro 4 mesi dalla scadenza del bando. Le iscritte alla gestione separata potranno avere il bonus al massimo per tre mesi

bandi annuali. I contributi verranno concessi sulla base di una graduatoria nazionale che terrà conto dell'indicatore ISEE fino a concorrenza delle risorse disponibili<sup>35</sup>.

Si è stimato che i 20 milioni di euro a disposizione coprono annualmente circa 11.000 voucher per sei mesi. Considerando che le donne occupate dipendenti con figli 0-2 anni sono 735.000<sup>36</sup>, si realizzerebbe una copertura di circa il 1,5% del fabbisogno potenziale su base annuale.

La novità di questa disposizione (voucher per le spese di cura), non attiene allo strumento in sé, che è già stato sperimentato a livello regionale nella programmazione FSE<sup>37</sup>, quanto al fatto di essere promosso dallo stato centrale, anche attraverso la forma dei buoni lavoro, su un segmento specifico del mercato del lavoro, per un periodo limitato e con stringenti requisiti di applicabilità. In genere, il contributo-voucher rappresenta uno strumento-incentivo alla partecipazione e alla continuità occupazionale delle donne madri (per cui l'assenza di servizi di supporto alla cura determina in concomitanza con altri fattori l'abbandono del lavoro<sup>38</sup>). In ottica più ampia rappresenta uno strumento di supporto alla genitorialità, in quanto delega ai servizi funzioni di cura che solitamente sono a carico della donna e asimmetricamente ripartiti nella coppia.

Nel caso specifico della legge 92/2012, invece, il voucher viene indirizzato ad un target specifico (solo donne occupate dipendenti) con un obiettivo specifico, favorirne la presenza al lavoro, riducendo il ricorso al congedo parentale, pagato al 30% dello stipendio. In questo senso, rappresenta di certo una forma di sostegno per i redditi più bassi (è infatti concesso sulla base del reddito Isee), ma non costituisce una policy a sostegno della genitorialità in quanto non interviene sulla redistribuzione dei carichi di cura nella coppia (essendo concesso solo alle madri) e non interviene a sostegno della discontinuità lavorativa femminile che temporalmente supera i limiti del congedo volontario.

Nel complesso, si tratta di una misura che presenta una serie di aspetti controversi, che aprono un dibattito di merito e di metodo.

Il valido punto di partenza è la scelta di investire risorse nel sostegno ai servizi di supporto alla cura, strumento fondamentale per la continuità occupazionale delle donne, essendo noto e statisticamente provato che sussiste un legame diretto tra partecipazione femminile al mercato del lavoro e presenza e fruibilità dei servizi di cura. Gli aspetti controversi riguardano la contestualizzazione di questa scelta, in merito al target e alla tipologia di servizi. E nello specifico: la scelta di sostenere le donne di una specifica categoria (occupate dipendenti) che rappresentano comunque una fascia più tutelata rispetto alla gran parte di occupate atipiche e precarie per le quali il sostegno economico ai servizi di cura, anche come incentivo indiretto alla partecipazione al lavoro – poteva essere più “urgente”; la scelta di finanziare direttamente voucher, in un momento in cui invece vengono tagliati i fondi a supporto dell'ampliamento dei servizi locali per l'infanzia.

---

<sup>35</sup> Priorità è fornita alle famiglie con reddito Isee basso e a parità di Isee secondo l'ordine di presentazione delle domande

<sup>36</sup> Stima Istat 2012

<sup>37</sup> Soprattutto nella forma di voucher di conciliazione (come buono-spesa usufruibile per il contributo all'acquisto di servizi di conciliazione tra vita familiare e vita professionale, prestati da un fornitore, pubblico o privato). Il voucher può consistere in un buono pre-pagato, in un rimborso spesa o in assegni servizio, da utilizzare per l'acquisto di uno o più tipi di servizi, tutti finalizzati alla conciliazione, direttamente o indirettamente rivolti alla cura di familiari e/o conviventi.

<sup>38</sup> Cfr. Isfol, *Mercato del lavoro e politiche di genere*, 2011; dati Isfol Plus 2011, Istat.

Ma anche le caratteristiche e i requisiti di applicabilità del contributo presentano alcuni elementi di riflessione, quali il requisito di alternatività dei contributi-voucher rispetto ai congedi parentali che ne risultano disincentivati; l'equiparazione tra babysitter e strutture di cura dell'infanzia, che richiama il tema della certificazione della qualità delle prestazioni in un settore delicato come quello della cura; la qualificazione di questo settore come ambito per "lavoro accessorio". Vediamo le peculiarità di questi tre aspetti.

a) *il rapporto voucher/congedi*. I contributi –voucher previsti dal DM sono diretti esclusivamente ad una categoria di lavoratrici (donne occupate che usufruiscono del congedo obbligatorio di maternità) e offrono loro un'alternativa, economicamente sostenibile, per tornare al lavoro subito dopo il periodo di maternità obbligatoria e non ricorrere al congedo parentale. Per ricevere il sussidio, tuttavia, la donna deve rinunciare al suo diritto al congedo per lo stesso periodo. L'encomiabile intento di fornire una forma di sostegno per i redditi più bassi, tuttavia viene realizzato *attraverso il disincentivo al principale strumento normativo offerto dall'ordinamento italiano: il congedo parentale*, quel periodo di astensione dal lavoro (parzialmente retribuito) volto a favorire la presenza (alternativa) dei genitori accanto al bambino<sup>39</sup>. Questa alternatività ha delle conseguenze: innanzitutto si pone in contrasto con le indicazioni europee, che invece invitano gli Stati membri a potenziare i congedi parentali quale principale strumento di sostegno alla genitorialità e di riequilibrio di genere della funzione di cura - a tal punto che l'Italia, anche in palese contraddizione con questi dispositivi, ha dovuto recepire la direttiva CE 2010/18<sup>40</sup> relativa all'introduzione nel nostro ordinamento del congedo parentale frazionato su base oraria. In più, disincentivare il congedo con trattamenti economici sostitutivi porta con sé un messaggio chiaro: il non considerare e non dare politicamente "valore" al costo affettivo dell'esercizio personale della funzione di cura nella primissima infanzia del bambino, presentandola come un'opzione economicamente indifferente e sostituibile.

Il congedo parentale, invece andrebbe incentivato su tutte le categorie di lavoratrici e lavoratori per una serie di ragioni: la principale è che non è una misura rivolta solo alle donne, mentre il contributo previsto dalla legge 92/2012 lo è; è gestibile in modo alternativo tra uomo e donna e quindi contribuisce anche allo sviluppo di una cultura della condivisione dei compiti di cura nella coppia; favorisce un'equilibrata presenza dei genitori, con effetti positivi anche sull'educazione e crescita del bambino. Il limite dell'istituto è nella sua copertura retributiva. Il fatto che sia pagato al 30% dello stipendio significa renderlo meno appetibile per il componente della coppia che guadagna di più (generalmente l'uomo) e quindi destinarlo a restare un istituto richiesto prevalentemente dalla donna. Ma questa difficoltà – superabile - non inficia la bontà o validità dello strumento, che poteva essere potenziato intervenendo direttamente sull'innalzamento del tetto retributivo del 30%, invece di essere considerato come sostituibile da un intervento monetario. (E nel paragrafo successivo illustreremo la praticabilità di questa strada).

---

<sup>39</sup> sino agli otto anni di età, per un periodo, continuativo o frazionato, non superiore a 6 mesi elevabili a 7 nel caso del padre

<sup>40</sup> con la legge 24 dicembre 2012 n.228.

Invece, proporre un'alternativa economica al congedo – oltretutto solo alle donne - significa dichiarare esplicitamente di voler favorire la presenza al lavoro delle donne. Questa "scelta" di policy, questa ratio, non è neutra. Come evidenziano più di venti anni di studi di genere, il momento del rientro dalla maternità obbligatoria presenta profonde implicazioni di carattere organizzativo e culturale, sia per il lavoratore che per l'azienda. Mediamente, quello che richiede il datore di lavoro è la presenza in sede della lavoratrice, l'assicurazione della continuità delle mansioni e la "rassicurazione" del fatto che l'evento maternità non abbia modificato applicazione e produttività. E' statisticamente provato che il rientro dalla maternità sia il momento in cui si materializzano, proprio sul target di donne dipendenti, comportamenti che originano discriminazioni, demansionamenti, fattispecie di mobbing ecc., accanto all'applicazione di tutta una serie di pratiche, azioni e percezioni che sono il fondamento degli stereotipi di genere che svalutano la risorsa femminile. Senza considerare quanto la discontinuità della presenza incida in maniera informale e sostanziale sui percorsi di carriera e sui processi di attribuzione di incarichi e premialità. In queste dinamiche incrostate nei processi organizzativi, tutti gli interventi di pari opportunità hanno cercato di irrompere portando la logica della premialità della persona e non della "sedia occupata", della qualità del lavoro e non della semplice quantità, e della valorizzazione della maternità come fattore di crescita anche organizzativa, di applicazione e sviluppo di nuove competenze in un processo di *learning organization*. Tutto questo enorme sforzo, tale anche perché investe la sfera culturale, rischia di essere vanificato se non si valutano ex ante i potenziali effetti distorsivi di iniziative quali i voucher previsti dall'art. 4. Nel momento in cui a fronte di un beneficio economico che serve a coprire ore di cura dei propri figli - parametrato su un reddito che ne attesta il bisogno - si chiede come contropartita la rinuncia al diritto di farlo in prima persona, si rafforza direttamente proprio quella visione organizzativa stereotipata che da sempre si intende combattere, ossia fare in modo che la maternità non sia un ostacolo al lavoro.

Fatto sta che le richieste di accesso ai voucher-contributi, che comunque verranno numerose, testimonieranno un bisogno reale di sostegno per le esigenze di cura delle famiglie, che questo paper non intende affatto negare, anzi intende mettere in primo piano - contestando non la legittimità del contributo, quanto la modalità di risposta a questo bisogno. Se la ratio di questa politica di voucher, fosse stata esclusivamente quella di sostenere situazioni familiari di bisogno, favorendo la conciliazione tra lavoro ed esigenze familiari, si sarebbe scelta la strada di fornire aiuti integrativi, o direttamente attraverso il sistema delle politiche sociali, o attraverso progetti specifici, magari concordati con parti sociali e datoriali, o ancora nelle mille altre possibilità che il territorio offre sul tema. Invece, la strada del sostegno economico per donne e uomini, o su base familiare, è stata resa impraticabile dalla scelta di tagliare linearmente i fondi agli enti locali responsabili della erogazione e si è preferito privilegiare la scelta individuale, chiedendo - solo alle donne - il sacrificio. Contributi esterni avrebbero comunque raggiunto l'obiettivo, consentendo di sostenere con più agio scelte familiari e mantenendo la possibilità per gli aventi diritto di poter disporre di giorni di congedo da trascorrere alternativamente al proprio partner con il proprio figlio. Se la ratio fosse stata davvero questa - il sostegno alla conciliazione - probabilmente non ci si sarebbe rivolti solo alle donne, ma si sarebbero progettati interventi diretti anche agli uomini. Con il DM si è scelto invece di affrontare un tema

specifico – il rientro al lavoro dopo la maternità delle donne occupate – con una strategia definita: finanziare il sostegno alla cura dei figli esterno alla famiglia e non promuovere una maggiore convenienza e praticabilità di quello che poteva essere offerto invece dalla famiglia stessa. In altre parole, i finanziamenti sono stati investiti in voucher per babysitter e strutture e non in una maggiore convenienza dei congedi parentali per uomini e donne. E in più, l'accesso ai finanziamenti per babysitter e strutture è stato legato alla condizione che la donna rinunci all'esercizio del proprio diritto al congedo parentale (pur nella ridotta attuale copertura).

Uno scenario quindi, quello del rapporto tra voucher e congedi, che non convince sino in fondo e anzi presenta conseguenze non volute di rafforzamento di un sistema organizzativo poco sensibile alla qualità del lavoro di uomini e donne e poco aperto a tematiche quali lo sviluppo di pari opportunità e di benessere organizzativo – che alimentano il dibattito degli studi organizzativi di livello internazionale.

b) Circa *l'equiparazione tra babysitter e nidi*, come destinatari di spesa dei contributi/voucher assegnati alle donne, va evidenziato come non si possa trattare di opzioni assimilabili. Indipendentemente dalla visione educativo-pedagogica assegnata, si tratta nel primo caso di una modalità di cura di tipo custodialistico e individualistico di cui non esiste né definizione né regolamentazione, quindi di una professionalità non certificata e lasciata ad un mercato privato senza regole e nel secondo, invece, di strutture sottoposte a processi autorizzativi e controlli sanciti da normativa. La non sostituibilità tra le due opzioni è percepita dalle stesse famiglie. I dati più recenti in merito (Isfol Plus 2011)<sup>41</sup> dimostrano come la questione della delega dei servizi di cura resti polarizzata in Italia tra la scelta delle rete familiare o amicale e quella relativa alle strutture (oltre il 95% dei rispondenti infatti ha dichiarato di non aver fatto ricorso a baby sitter). E confermano come tra le stesse donne inattive, la presenza e accessibilità di strutture di supporto alla cura rappresenti una determinante rilevante (dopo l'organizzazione del lavoro) sulle scelte di partecipazione. Attualmente in Italia, un terzo delle famiglie (uomini e donne e con figli) scelgono il nido. Il 60% di questa quota si affida al nido pubblico. Chi sceglie il privato lo fa prevalentemente per libera scelta e poi come seconda chance, per non essere rientrato nella graduatorie delle strutture pubbliche. La scelta del nido appare nel complesso una scelta meditata, tanto che in quasi l'80% dei casi (senza particolari differenze territoriali), le famiglie si affidano a strutture pur in presenza di disponibilità di nonni o altri parenti a cui poter affidare il proprio figlio. E la valutazione complessiva del servizio presenta un livello di soddisfazione piuttosto elevato. Quei due terzi di famiglie che non utilizzano il nido lo fanno per il 46% perché "preferiscono occuparsi personalmente del proprio figlio" – motivazione questa addotta da oltre la metà delle donne e da un terzo degli uomini rispondenti, e in secondo ordine, perché preferiscono che ad occuparsene siano nonni o parenti (22%). In questo momento nel nostro paese, la questione della delega dei servizi di cura sta affrontando un momento delicato, che merita un'attenzione particolare. Siamo sempre uno dei paesi con il più basso tasso di natalità e con un ritmo di invecchiamento rapido<sup>42</sup>, con l'aumento dell'indice di

---

<sup>41</sup> "V. Cardinali "Fattore C. Fabbisogni di conciliazione e assenza di politiche" in *Mercato del lavoro e politiche di genere*, 2012 cit

<sup>42</sup> nel 2011 il numero medio di nascite per donna è stimato a 1,42, ben al di sotto del tasso di sostituzione. La popolazione anziana continua ad aumentare (al 2012 i giovani fino a 14 anni di età sono 35.000 in più rispetto all'anno passato e rappresentano il 14%

dipendenza e del “costo sociale ed economico” sulla popolazione attiva. A questo scenario si associa il progressivo indebolimento delle reti familiari come soluzione di supporto, dovute in parte a fattori socio demografici, (quali processi di invecchiamento della popolazione collegati alla dilazione temporale dell'età del primo figlio) e in parte a precise scelte di policy (quali la recente riforma delle pensioni) che hanno allungato i tempi lavorativi, nello specifico per le donne – rendendo così potenzialmente indisponibili un esercito di “giovani nonne”. In questo scenario, la questione della gestione delle funzioni di cura diventerà sempre più urgente e dovrà essere affrontata in modo non episodico e sperimentale, ma strutturale e organizzato, con una piena consapevolezza delle rilevanza “sociale” e non individuale di fabbisogni pur apparentemente personali. C'è bisogno insomma di un'ottica di sviluppo reale del welfare nazionale e locale – in chiave assistenzialistica e al contempo “imprenditoriale”. Non si tratta di scenari futuribili, siamo già pienamente all'interno di questo trend. Per quanto riguarda i bambini, il fabbisogno di supporto, soddisfatto dai servizi per la prima infanzia, è solo del 12% su base nazionale<sup>43</sup>, con una variabilità regionale enorme che va dall'1.9% di copertura in Campania sino al 26% in Emilia Romagna. Nonostante gli interventi del Piano dei servizi socio-educativi dell'infanzia, ancora l'Italia resta molto lontana dai target fissati dall'UE (33% di copertura del fabbisogno tra 0 e 3 anni). In questo contesto, in cui un investimento sui servizi innescherebbe il tipico effetto moltiplicatore dell'occupazione femminile<sup>44</sup>, liberando quella in difficoltà e creandone di aggiuntiva, si procede invece a livello centrale a tagli specifici sui trasferimenti agli enti locali che sono i responsabili e gestori dei servizi socio educativi. In questo contesto di politiche parziali e di scelte incomprensibili per obiettivi di crescita economica e sociale, prevedere incentivazioni per forme “sostitutive” alle strutture di cura e ad esse non equiparabili, anche in termini socio educativi<sup>45</sup> - può sembrare un'operazione politica poco lungimirante. All'interno di questo scenario va pertanto contestualizzata la promozione dello strumento voucher. Il voucher, se da un lato affida alla famiglia la scelta di che tipo di strategie di conciliazione adottare, considerando i vantaggi e svantaggi delle due opzioni<sup>46</sup>, dall'altro però non può agire nell'ottica della deresponsabilizzazione pubblica rispetto alla finalità e alle modalità di erogazione del sussidio. Qualora il nostro sistema potesse offrire lo stesso livello di servizio e di controllo dei risultati, in altre parole la stessa “garanzia” per servizi resi indifferentemente da parte di persone o strutture nel settore più delicato (la cura di affetti), il voucher sarebbe realmente uno strumento di liberalità. Allo stato

---

del totale, mentre le persone con oltre 65 anni d'età risultano in aumento di 95.000 unità e ormai rappresentano 1/5 della popolazione)

<sup>43</sup> Indice di presa incarico degli utenti (per 100 residenti 0-2 anni), Istat, 2011. Cfr. *Mercato del lavoro e politiche di genere* 2012 cit. p. 14 ess. La percentuale di bambini che usufruisce di asili nido comunali o finanziati dai Comuni varia dal 3,3% al Sud (era il 3,4% l'anno precedente) al 16,8% al Nord-est (era il 16,4%); la percentuale di Comuni che garantiscono la presenza del servizio varia dal 20,8% al Sud (era il 21,2) al 78,2% al Nord-est (era il 77,3%). All'offerta tradizionale di asili nido si affiancano i servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia, che comprendono i “nidi famiglia”, ovvero servizi organizzati in contesto familiare, con il contributo dei Comuni e degli enti sovracomunali. Nel 2010/2011 il 2,2% dei bambini tra zero e due anni ha usufruito di tale servizio, quota che è rimasta pressoché costante nel periodo osservato. Complessivamente, dunque, risulta pari al 14% la quota di bambini che si avvale di un servizio socio educativo pubblico e al 55,2% quella di Comuni che offrono asili nido o servizi integrativi per la prima infanzia. Il target richiesto dall'Ue è del 33%.

<sup>44</sup> M. Ferrera *Fattore D*, 2010.

<sup>45</sup> Gruppo nazionale Nidiinfanzia

<sup>46</sup> la funzione di babysitteraggio ha il vantaggio di essere connotata da un livello di flessibilità oraria maggiore rispetto alla opzione strutturale del nido – che ha spesso orari rigidi o relativamente corti per una donna che lavori full-time o in fasce orarie ‘atipiche’, ma ha lo svantaggio di richiedere tuttavia un esercizio di coordinamento genitoriale più impegnativo. Nella sostanza quindi, le baby sitter possono servire ad integrare i servizi di un nido, non devono necessariamente sostituirli.

attuale, invece, con il voucher si promuove l'uso di denaro pubblico da parte di privati per l'acquisto di servizi privati (che, seppur "personali", sono di interesse collettivo) e l'indifferenza circa lo strumento (formale o informale, babysitter o nido) non rende un buon servizio all'ottica di oculata spesa pubblica a fini collettivi. Dietro a questa operazione di finanziamento, tuttavia, si cela evidentemente un duplice intento complementare al sostegno alla genitorialità, ossia: una volontà diretta di intervenire sulla domanda dei servizi di cura, promuovendo una diversificazione dell'offerta – con i limiti evidenziati; una volontà indiretta di incidere sull'emersione dell'occupazione nel settore di cura dei bambini – in analogia con quanto avvenuto per le badanti. La prima versione del decreto, infatti, conteneva esclusivamente l'indicazione di voucher per baby-sitter a cui successivamente è stato aggiunto il riferimento alle strutture. In questa direzione "costruttiva" può forse allora essere letto l'impiego del lavoro accessorio per una funzione come quella di cura che non può essere, in linea di principio, parcellizzabile al pari di un lavoro stagionale<sup>47</sup>. Resta tuttavia il dubbio se per raggiungere un obiettivo di emersione debbano essere piegati strumenti aventi altre finalità, e se non sia invece il momento giusto questo per procedere ad una piena certificazione e legittimazione di una professionalità, a cui viene assegnata una funzione rilevante di cura e custodia sociale.

c) *La funzione di cura come ambito di applicazione del lavoro accessorio.* L'esigenza di trasparenza e certificazione delle professioni del settore di cura non risponde solo ad un requisito di rispetto della legalità, ma anche all'esercizio di un dovere istituzionale di garanzia nei confronti dei cittadini, che affidano a terzi funzioni primarie di cura ed assistenza dei propri figli. La contropartita dello sviluppo di questo settore, pertanto, deve poggiare necessariamente su un ruolo di garanzia delle istituzioni pubbliche, che seppur orientate a politiche di privatizzazione di servizi devono tuttavia fornire evidenze che si tratti di processi che si realizzano nell'interesse dei singoli, ma come bene collettivo. In poche parole, nel settore della cura non può funzionare la deresponsabilizzazione rispetto agli esiti finali del servizio incentivato, perché non si tratta di forniture di servizi qualificabili su base oraria (es: trasporto, idraulica ecc...) in cui la singola persona erogatrice del servizio non ha rilevanza rispetto al servizio reso. Nel caso della cura, la persona che eroga il servizio fa la differenza in quanto esercita una funzione di "sostituzione" del richiedente, e pertanto esige requisiti ben più rilevanti di quelli formali e procedurali per le generali forniture di beni e servizi. La previsione di voucher per babysitter non ha chiaramente a monte un ragionamento di questo tipo.

Esempi di applicazione di prestazioni simili al lavoro accessorio nel settore di cura sono rinvenibili nell'esperienza francese<sup>48</sup>, ma in un contesto ben più strutturato di quello italiano, in cui il voucher rappresenta una singola misura, tra le possibili, all'interno di un Piano integrato degli interventi sui servizi

---

<sup>47</sup> la legge 92/2012, riformando la disciplina del lavoro accessorio (nell'integrale sostituzione dell'articolo 70 e parziale modificazione dell'articolo 72 del decreto legislativo n.276 del 2003) lo ha reso applicabile a tutti i settori economici, ponendo limiti solo di carattere economico. E nello specifico, si prevede che i compensi complessivamente percepiti dal prestatore non possono superare i 5.000 euro nel corso di un anno solare, con riferimento alla totalità dei committenti. Il limite va inteso come netto ed è pari a 6.660 euro lordi. Le prestazioni rese nei confronti di imprenditori commerciali o professionisti, fermo restando il limite dei 5000 euro, non possono comunque superare i 2.000 euro per ciascun committente. Il limite va inteso come netto ed è pari a 2.666 euro lordi. Sono inoltre abrogati tutti i settori di attività tassativamente elencati con la precedente normativa e le categorie di prestatori. Pertanto, le più diverse attività possono essere svolte da qualsiasi soggetto (disoccupato, inoccupato, lavoratore autonomo o subordinato, full-time o part-time, pensionato, studente, percettore di prestazioni a sostegno del reddito), nei limiti del nuovo compenso economico previsto. La sola eccezione riguarda il settore agricolo.

<sup>48</sup> [www.urssaf.fr/](http://www.urssaf.fr/)



alla persona che coniuga tre strumenti: sgravi fiscali per gli operatori (imprese ed associazioni) di servizio, riduzione d'imposta per gli utenti e un *voucher* spendibile unicamente per l'acquisto del servizio con possibilità di cofinanziamento da parte del datore di lavoro, pubblico o privato.

Ultima ma non ultima misura avente impatto indiretto di genere è la revisione della disciplina delle dimissioni volontarie, che viene ad affrontare il tema delle cd. **dimissioni in bianco**<sup>49</sup>. Si tratta di una misura avente una forte rilevanza di genere, in quanto tale pratica viene registrata in misura statisticamente significativa in relazione allo status di gravidanza<sup>50</sup>. Sarebbero infatti circa 800 mila (pari all'8,7% delle donne che lavorano o hanno lavorato) le madri che hanno dichiarato di essere state licenziate o messe in condizione di doversi dimettere, nel corso della loro vita lavorativa, a causa di una gravidanza. Le interruzioni imposte dal datore di lavoro riguardano più spesso le generazioni più giovani: si passa infatti dal 6,8% delle donne nate tra il 1944 e il 1953 al 13,1% di quelle nate dopo il 1973. Per queste ultime generazioni, le dimissioni in bianco coincidono quasi con il totale delle interruzioni a seguito della nascita di un figlio, cioè non sono una libera scelta<sup>51</sup>. Gli aspetti maggiormente controversi riguardano l'onere della prova che resta a carico della lavoratrice e l'esito dell'accertamento della violazione per il datore di lavoro che si traduce in una sanzione amministrativa.

### 2.3 Scenari alternativi

Stante tutte queste considerazioni che hanno articolato la *pars destruens* di questa riflessione, poteva essere affrontato diversamente il tema della partecipazione femminile e del sostegno alla genitorialità? Probabilmente sì, e compete ad un processo di analisi di genere delle politiche pubbliche evidenziare non solo gli effetti non previsti e rilevanti in chiave di genere come effettuato sinora, ma anche indicare eventuali strade alternative o ipotesi correttive. La sperimentabilità della misura, come prevista dal DM 22 dicembre

---

<sup>49</sup> Disciplinata dall'art. 4 comma 16, Legge 92/2012. Con il termine "dimissioni in bianco" si intende una pratica consistente nel far firmare al lavoratore o alla lavoratrice le proprie dimissioni in anticipo, al momento dell'assunzione, da completare poi, riempiendo il foglio con la data desiderata a fronte di una malattia, un infortunio, un comportamento sgradito, o - caso più diffuso - una gravidanza. A tutela sia del lavoratore padre che della lavoratrice madre, la riforma estende ai primi 3 anni di vita del bambino la durata del periodo in cui opera l'obbligo di convalida delle dimissioni volontarie, da parte del servizio ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali competente per territorio. Per la medesima durata viene esteso l'istituto della convalida anche al caso di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del padre o della madre. Si specifica, inoltre, che la convalida costituisce condizione sospensiva per l'efficacia della cessazione del rapporto di lavoro. In alternativa alla convalida, la cessazione del rapporto può diventare pienamente efficace con la sottoscrizione di apposita dichiarazione apposta in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione al Centro per l'impiego (ex art. 21 della legge 264/1949). Si prevede, inoltre, che in mancanza di convalida o di sottoscrizione, il datore di lavoro deve trasmettere al lavoratore, entro 30 giorni dalla data delle dimissioni, un invito a convalidare le dimissioni o sottoscrivere la comunicazione al Centro per l'impiego. Il lavoratore ha 7 giorni di tempo dalla ricezione dell'invito del datore di lavoro per: presentarsi presso la Direzione territoriale del lavoro o il Centro per l'impiego competenti e convalidare le dimissioni; ovvero presentarsi in azienda e sottoscrivere la comunicazione al Centro per l'impiego.

Se entro i suddetti 7 giorni il lavoratore non risponde all'invito del datore di lavoro, nè revoca le dimissioni offrendo le sue prestazioni di lavoro al datore di lavoro, il rapporto di lavoro si considera risolto correttamente.

La riforma ha previsto una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 30.000 euro per l'utilizzo delle "dimissioni in bianco". Per approfondimenti cfr. [www.ingenere.it](http://www.ingenere.it)

<sup>50</sup> Cfr. *Rapporto Istat 2010*. Il Rapporto dedica un paragrafo al tema "Interruzioni di lavoro per la nascita di un figlio: le 'dimissioni in bianco'", pp. 153-154.

<sup>51</sup> Cfr. L. Laura Sabbadini *Il lavoro femminile in tempo di crisi*, cit.

2012, consente margini di manovra per verificare la rilevanza di un eventuale cambiamento che si intende apportare con l'intervento di policy.

Vediamo semplicemente il disegno di due scenari possibili e alternativi alle attuali previsioni di applicazione del DM.

#### A. Ipotesi di innalzamento tetto copertura dei congedi parentali

Con questo esercizio si evidenzia come i 20.000.000 di euro annuali, attualmente impegnati per la concessione di voucher a 11.000 donne per 6 mesi, potevano essere impiegati per innalzare la copertura retributiva al 50% dei congedi parentali di 11.000 persone (quindi uomini e donne) per 6 mesi.

Consideriamo come base uno stipendio di un lavoratore dipendente di 1500 euro mensili, per cui 1 giorno di lavoro full time è pagato a 50 euro (RMG). Attualmente, 1 giorno di congedo è pagato al 30% del RMG, quindi 15 euro. Qualora la copertura retributiva fosse del 50%, 1 giorno di congedo sarebbe pagato 25 euro, e se del 70%, 1 giorno di congedo sarebbe pagato 35 euro.

Consideriamo 6 mesi (180 giorni) di congedo. Attualmente, essendo retribuiti al 30%, costano procapite 2700 euro. Se la copertura del congedo fosse al 50%, 6 mesi di congedo costerebbero 4500 euro, quindi 1800 in più; se la copertura del congedo fosse al 70%, 6 mesi di congedo costerebbero 6300 euro, quindi 3600 in più.

Pensiamo allora di utilizzare i 20.000.000 previsti dal DM per finanziare l'innalzamento della percentuale di copertura retributiva del congedo. Cosa accadrebbe?

Considerando sempre come bacino di destinatari (uomini e donne) occupati dipendenti con un reddito medio di 1500 euro, e considerando sempre per ciascuno di essi un monte di 180 giorni di congedo a disposizione, con 20.000 si coprirebbe il passaggio dal 30% al 50% per 11.111 persone e il passaggio dal 30% al 70% per 5.555 persone.

Questo esempio dimostra semplicemente che la stessa cifra prevista dal DM e allocata in voucher, potrebbe invece essere impiegata sullo stesso numero di beneficiari, con risultati diversi: potenzierebbe lo strumento normativo offerto dal sistema; si rivolgerebbe a uomini e donne; offrirebbe la possibilità, dato il carattere sperimentale della misura, come esplicitato dal DM che assegna i fondi, di testare quanto un'operazione di innalzamento della appetibilità economica del dispositivo possa incidere sull'aumento della percentuale dei congedi richiesti. Non solo, in quest'ottica la sperimentazione potrebbe anche spingersi sino a rivolgersi ai soli uomini, ottenendo come risultati di fornire opportunità reali di equilibrio di genere nella coppia, favorendo comunque la ripresa del lavoro delle donne (come la concessione di voucher prevista dal DM intende fare). Si fornirebbe un'opportunità di "sostituire le babysitter con i "padri" e di svelare alcuni degli alibi che impediscono ancora oggi un salto in avanti culturale sul tema.

Se invece spostassimo l'attenzione dal monte mesi assegnato a persona, al semplice numero di giorni di congedo a disposizione, innalzando la copertura dal 30% al 50%, lo stanziamento coprirebbe 2.000.000 di giorni aggiuntivi; innalzando la copertura dal 30% al 70%, lo stanziamento coprirebbe 1.000.000 di giorni aggiuntivi. Questo computo sui giorni e non sulle persone potrebbe consentire una gestione frazionata anche

su un numero maggiore di lavoratori o nell'ottica della sperimentality rivolta ai soli uomini, potrebbe anche consentire una scelta sulle aliquote da applicare.

Ai fini della stabilizzazione dei risultati della sperimentazione, si ricordi che l'intervento statale, seppur sperimentale, si inserirebbe in un contesto favorevole. Si ricordi, infatti, come in diverse regioni italiane, e in diverse realtà aziendali, col concorso della contrattazione collettiva, si prevedono contributi diretti ad innalzare la percentuale di copertura dei congedi.

#### B. Ipotesi voucher a donne con contratto non standard

Nell'ottica invece di voler fornire un contributo economico a sostegno delle donne lavoratrici per acquisto di servizi di cura, lo scenario anche in questo caso poteva essere diverso. Il contributo, invece, che alle donne occupate dipendenti che godono comunque di tutele normative sulla maternità piuttosto estese (compresi i congedi parentali)<sup>52</sup>, poteva essere rivolto alle donne con contratto non standard, di durata e importo variabile. I dati isfol Plus 2011 in tal senso stimano, dal totale di 1.688.633, in 156.215 le donne atipiche con figli tra 0 e 3 anni, con un reddito molto variabile, per cui il sostegno alle spese per l'infanzia può essere un ottimo supporto alla continuità lavorativa e di reddito. A questa stima si aggiunga il dato delle lavoratrici indipendenti con figli sino ai 2 anni<sup>53</sup>, attestato su 155.000 unità, per offrire una opportunità ulteriore di scegliere policy a sostegno di redditi discontinui.

La sperimentality della operazione dovrebbe puntare su una selezione dei beneficiari adeguata e ponderata rispetto al reddito disponibile e al fabbisogno. La ratio della misura resterebbe sempre la stessa: favorire la presenza al lavoro delle madri, ma risulterebbe svincolata dalla ipotesi di rinuncia ai congedi parentali e rappresenterebbe una misura di integrazione al reddito di una fascia di popolazione chiaramente connotata da difficoltà strutturali di conciliazione.

Trasferendo a questo target i 300 euro al mese previsti dal DM per 3 mesi (900 euro), con i 20 milioni stanziati si coprirebbero le spese per l'infanzia di 22.222 donne, il 14% del totale. Con 300 euro al mese per 6 mesi 11.111 persone (il 6,4% del totale) e con 300 euro al mese per un anno si coprirebbero le spese per 5555 donne.

A parità di mesi (6) e di valore dei voucher (300 euro mensili), mettendo a confronto la scelta effettuata dal DM e la nostra ipotesi si evince che: la scelta di destinare la misura sperimentale a occupate dipendenti al rientro dalla maternità coprirebbe il 1,5% del bacino potenziale. La scelta di destinarle a lavoratrici "flessibili" – o indipendenti - coprirebbe il 6,4% del bacino potenziale. In entrambi i casi si tratta di numeri piccoli rispetto agli universi di riferimento, ma che devono essere valutati rispetto all'incidenza delle problematiche di cui sono portatori. Nel primo caso, donne dipendenti che usufruiscono di ampie tutele normative compresi i periodi di congedo parentale sino ai 3 anni del bambino; nel secondo caso, donne con lavori a termine, ai

---

<sup>52</sup> Per Lavoratrici/lavoratori iscritti alla gestione separata, non iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria e non pensionati, spetta una indennità per congedo parentale, per massimo 3 mesi entro il primo anno di vita del bambino. L'indennità è calcolata, per ciascuna giornata del periodo indennizzabile, in misura pari al 30% di 1/365 del reddito derivante da attività di lavoro a progetto o assimilata, percepito negli stessi dodici mesi presi a riferimento per l'accertamento del requisito contributivo.

<sup>53</sup> Istat, 2012.

quali il sistema di tutele e di indennità di maternità è applicato parzialmente, donne con redditi variabili e soggette ad una discontinuità occupazionale che è anche reddituale e contributiva. Sostenere il 6,4% di questo target presenta sicuramente una valenza maggiore che sostenere l'1,5% delle dipendenti. Si potrà obiettare che si tratta di ratio diverse. Nel caso delle donne occupate dipendenti, l'intento è favorire il ritorno al lavoro dopo la maternità – opzione opinabile, come prima espresso – nel caso delle atipiche sarebbe fornire semplicemente un'integrazione al reddito. Tuttavia, in una fase di crisi economica pervasiva, con gli effetti di genere in più sedi evidenziati<sup>54</sup>, in un contesto di difficoltà per i bilanci familiari e in un quadro politico in cui le esigenze di rigore determinano tagli agli enti locali e quindi alle politiche sociali, in un momento come questo si ritiene doveroso impiegare fondi pubblici – soprattutto di carattere sperimentale - per concorrere a ridurre i divari sociali in termini di partecipazione e di esercizio dei diritti sociali.

---

<sup>54</sup> Isfol *Mercato del lavoro e politiche di genere* 2012 cit.

## *Riflessioni conclusive* - Una valutazione di genere ex ante della riforma del mercato del lavoro

Premessa importante ad una valutazione ex ante delle misure aventi impatto esplicito di genere è che a seguito della riforma del sistema pensionistico (legge 214/2011), precedente alla riforma del mercato del lavoro, qualunque tipo di interventi volti a modificare le modalità di partecipazione delle donne al mercato del lavoro presentano un riflesso diretto sul sistema pensionistico. L'introduzione del sistema contributivo<sup>55</sup> fa dipendere la qualità e la quantità del trattamento pensionistico dall'ammontare e dalla "costanza" dei contributi erogati durante l'intera vita lavorativa. In quest'ottica sono quindi centrali due elementi: il tipo di percorso lavorativo effettuato e l'età di ritiro dal lavoro. Appare evidente che rispetto a questi due elementi sussistono forti differenze di genere nel mercato del lavoro, che in assenza di elementi correttivi, attraverso la semplice applicazione del sistema contributivo, rischiano di essere parimenti trasportate nel sistema pensionistico, diventando discriminatorie.

Solo per fare un esempio, le donne lavorano in media meno ore, hanno una probabilità più bassa di progredire nella loro carriera e sono sottorappresentate in posizioni decisionali. Laddove il part time è concesso, esso determina un minor monte ore contributivo e laddove venga negato, spesso determina la fuoriuscita dal mercato del lavoro. L'uscita anche momentanea dal mercato del lavoro rende difficoltoso l'accesso alla pensione di anzianità o comunque comporta trattamenti pensionistici più bassi. La vita lavorativa delle donne è quindi nel complesso più discontinua rispetto a quella degli uomini, perché "geneticamente" soggette ad interruzioni per maternità e "culturalmente" coinvolte in esigenze di cura - mancando ancora un equilibrio nella divisione dei ruoli all'interno della famiglia ed una equa ripartizione dei compiti. Ma anche perché le donne sono percentualmente prevalenti in contratti di lavoro subordinato non standard e parasubordinato. In assenza di ammortizzatori sociali che tutelino e sostengano la discontinuità occupazionale, la generale frammentarietà di questi percorsi lavorativi si traduce in frammentarietà contributiva, che ha come conseguenza l'allungamento dei tempi di pensionamento e l'abbassamento della somma da percepire. In questo scenario pertanto, interventi di promozione di occupazione femminile aggiuntiva non possono considerare "indifferenti" la durata del rapporto di lavoro, la tipologia di contratto e il settore di impiego<sup>56</sup>. Da un lato quindi ci troviamo di fronte ad una riforma del sistema pensionistico in cui è assente una prospettiva di genere, dall'altro di fronte ad una riforma del mercato del lavoro che elaborata successivamente, pur dichiarando obiettivi di genere, sembra non considerare il legame tra le misure proposte ed il loro effetto sul sistema pensionistico.

Margini di intervento su entrambi i fronti sono possibili, e un'analisi di genere delle politiche serve proprio ad accompagnare il decisore politico nel processo di implementazione delle misure.

Sul primo versante quindi, il sistema pensionistico, servono soluzioni "di genere" per far sì che le differenze tra uomini e donne nel mercato del lavoro non vengano parimenti trasportate in ottica previdenziale,

---

<sup>55</sup> che si applica a tutti i lavoratori e riguarda tutte le gestioni previdenziali obbligatorie, fatta eccezione per le gestioni pensionistiche dei professionisti, amministrare dalle casse di previdenza privatizzate

<sup>56</sup> La precarietà delle carriere professionali, la segregazione orizzontale del mercato che relega le donne in settori o occupazioni associati a basse retribuzioni, concorrono a creare delle differenze di genere importanti nelle carriere lavorative e nei profili salariali

diventando discriminatorie. Le ipotesi possibili sono diverse: dal lavoro sui coefficienti, sino alla revisione del sistema di contribuzione figurativa, prevedendo misure ad hoc che - a fronte della riduzione di partecipazione al mercato del lavoro delle donne - abbiano come obiettivo quello di incrementare il montante che dà diritto alla pensione. Infatti, se le donne sono il segmento debole del mercato del lavoro, il sistema contributivo non può che penalizzarle, a meno che non venga integrato da elementi di solidarietà, quali, ad esempio, contributi figurativi accreditati ai fini pensionistici a favore del lavoratore costretto a interrompere l'attività lavorativa, in particolare per periodi dedicati alla cura<sup>57</sup>. Sostenere l'occupazione femminile, come obiettivo della riforma, significa anche evitare che le donne siano penalizzate sul piano previdenziale. Sul secondo versante - della riforma del mercato del lavoro in ottica di genere - si richiedono scelte coraggiose, che in momenti di risorse scarse e di congiuntura avversa effettuino investimenti pubblici in direzioni che chiaramente connotino una strategia efficiente ed efficace, nell'ottica del raggiungimento di obiettivi di interesse collettivo. E che quindi si fondino sulla consapevolezza degli effetti di lungo termine - anche pensionistici - delle scelte intraprese (in questa direzione si è svolta l'analisi sul tema della incentivazione alla nuova occupazione femminile). Un valido elemento di congiunzione tra i due aspetti (pensioni e lavoro) poteva essere rappresentato da un intervento più radicale sul sistema degli ammortizzatori sociali, verso modelli che consentissero maggiore sostegno ai periodi di non lavoro e alle condizioni di non lavoro. Tuttavia, ipotesi di allargamento della platea degli aventi diritto si è sempre scontrata con l'argomentazione dell'esiguità dei fondi. Si tratta di un argomento in parte veritiero, in quanto, come nel corso del paper si è cercato di dimostrare, pur nella esiguità delle risorse o nella sperimentalità delle iniziative, c'è sempre differenza tra interventi di taglio generalista e "indifferentista" e interventi mirati a obiettivi specifici, calibrati sulla risoluzione di criticità specifiche del target di riferimento.

Rispetto al tema del sostegno alla genitorialità, sia il congedo di paternità, sia i contributi per la cura a favore delle madri occupate al rientro dalla maternità sinora illustrati, rientrano nell'ambito delle iniziative "a sostegno della genitorialità", definite dall'art. 4 - comma 24 della Legge 92/12 - come volte a "promuovere una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia e a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro". In ottica di valutazione ex ante dell'incidenza delle misure proposte rispetto alla realizzazione di questo importante obiettivo di genere, il bilancio appare, tuttavia, negativo. Appare tale ancor prima di disporre dei dati di attuazione, in quanto presenta degli elementi che inficiano la stessa domanda di valutazione di partenza. Per misurare la realizzazione dell'obiettivo di sostegno alla genitorialità - espresso come fatto nell'art. 4, dalle due componenti condivisione e conciliazione (stante la forte valenza dei due termini, nel lungo dibattito anche concettuale che dagli anni '90 si associa al tema), significa avere chiaro le tipologie di miglioramento che le due misure possono apportare e quindi come poterle "misurare". Ma che tipo di miglioramento nella direzione della condivisione - e quindi della ripartizione dei carichi di cura nella coppia - può apportare un solo giorno di congedo obbligatorio del padre? O un contributo economico che si attiva solo attraverso la rinuncia allo strumento istituzionalmente previsto

---

57 AA.VV *Cambio di prospettiva: il sistema pensionistico in ottica di genere*, Isfol 2010; A. Casarico, P. Profeta *Donne in attesa. L'Italia delle disparità di genere*, 2010

per riequilibrare i carichi di cura nella coppia (i congedi parentali)<sup>58</sup>? Quello che emerge dall'analisi di operazioni simboliche quali il congedo di paternità o a maggior ragione dallo strumento voucher è un involontario ma evidente passo indietro rispetto proprio agli obiettivi di equità di genere che la riforma dichiara di voler perseguire. Finanziando misure concesse solo alle donne occupate, in alternativa ai congedi che invece sono rivolti a uomini e donne, si trasmette un duplice messaggio: da un lato che la questione da risolvere è la conciliazione, ossia trovare modi e mezzi per realizzare una compatibilità tra organizzazione del lavoro, vita privata e cura dei figli. Conciliazione che evidentemente prescinde dalla condivisione, ossia la realizzarla attraverso scelte comuni e iniziative equamente ripartite tra i genitori. Dall'altro che proprio la conciliazione, dopo decenni di dibattiti, torna ad essere presentata come "una questione di donne". E la risoluzione delle difficoltà di conciliazione, laddove dipendenti anche da necessità economiche, deve comunque passare attraverso loro scelte e nello specifico alla rinuncia da parte delle donne ad un loro diritto (il congedo). Come sempre accade, al di là dei dibattiti e delle affermazioni filosofiche, la posizione dei governi sui temi di genere si rivela nel momento dell'allocazione delle risorse economiche, e anche in questo caso le seppur limitate risorse sono state chiaramente rivolte a promuovere una maggiore presenza delle donne sul lavoro, fornendo una sbrigativa risoluzione di un problema di conciliazione (e non di condivisione) evidentemente percepito come "loro". In questo scenario, il disincentivo indiretto ai congedi parentali che impone il sistema dei voucher, porta con sé un'ulteriore considerazione di merito. Se la conciliazione resta "il problema" – e un problema di donne -, la condivisione, tramite l'uso dei congedi parentali, resta un qualcosa in più, un "lusso" per i redditi più alti che, per motivi di soglia Isee, non rientrerebbero nella richiesta di sostegno economico. Si crea in questo modo una discriminante basata sul reddito piuttosto vischiosa. L'Isee, che solitamente è un indicatore che serve alle politiche sociali per definire una graduatoria verso un obiettivo ritenuto rilevante dal sistema e auspicabile per la collettività, in questo caso viene impiegato per offrire ai redditi più bassi un beneficio che ha un costo: la rinuncia ad un "diritto" – al congedo. Non c'è traccia di finalità redistributive e di correzione di disparità di opportunità legate al reddito. Siamo di fronte ad una misura che non investe sull'incremento della presenza del padre con i figli, ma finanzia la presenza con loro di baby sitter.

La lunga operazione di investimento culturale innescata con la 53/00, verso la capacità di veicolare un modello diverso di genitorialità e un modello più evoluto di cultura di impresa e di organizzazione del lavoro,

---

<sup>58</sup> Il tema dei congedi parentali rappresenta quindi il nodo che solleva le molte contraddizioni evidenziate. La legge 53/00 li prevede come strumento universale per uomini e donne occupati, senza limiti di reddito, rappresentando un tesoretto da gestire in modo combinato nella coppia - con il limite del 30% dello stipendio fino ai tre anni dei figli. In questo scenario interviene la riforma, prevedendo solo per i redditi bassi – e solo per le donne – un'alternativa monetizzata ai congedi, delegittimandone in sostanza la natura e la applicabilità. Parallelamente però, visto che la materia dei congedi è oggetto di disciplina di diverse direttive europee, il Governo si è dovuto adeguare ad una serie di adempimenti che ne richiedono una valorizzazione: ecco quindi l'introduzione del congedo di paternità (seppur simbolica) e il necessario allineamento all'ipotesi di congedo parentale frazionato, lasciato alla contrattazione collettiva (la legge 24 dicembre 2012 n.228 (cd Legge di stabilità), recependo la Direttiva CE 2010/18, attuativa dell'accordo quadro sottoscritto a livello europeo, affida alla contrattazione collettiva il compito di stabilire le modalità di fruizione del congedo parentale anche su base oraria). Il risultato è che su questo tema, la posizione del Paese non è chiara in termini di incentivo o disincentivo dello strumento. Il congedo è una buona opzione da valorizzare, migliorare e su cui investire? Se sì, allora lo sforzo economico probabilmente deve andare in quella direzione e non verso l'offerta di alternative.

viene così drasticamente frenata da un provvedimento sperimentale, temporaneo, con un basso finanziamento che, proprio per tutte le caratteristiche elencate, sembra ad oggi non portare un valore aggiunto comparabile agli effetti non voluti e negativi per l'obiettivo di equità di genere che dice di voler sostenere.

In sintesi, a fronte del sostegno alla prima infanzia, il supporto economico in termini di erogazione di politica sociale è assolutamente positivo. Ma questo intento va perseguito rispettando le competenze in materia e quindi rafforzando il ruolo dei Comuni in questa direzione, salvaguardando quindi i tagli lineari o la riduzione dei finanziamenti su base locale proprio in welfare. Quello che può fare lo Stato nelle sue competenze e in leale collaborazione con i Comuni è ragionare sulle modalità più opportune per un sostegno alle spese di cura dei nuclei familiari (anche monogenitoriali). E parallelamente può operare per il rafforzamento degli strumenti esistenti a sostegno della genitorialità (trasformando ad esempio l'attuale disincentivo ai congedi parentali, in innalzamento della copertura retributiva), dirottando le poche risorse esistenti sul miglioramento, sviluppo e diversificazione dei servizi certificati. Lasciando quindi agli altri obiettivi politici gli strumenti che sono loro propri: l'emersione della professionalità della babysitter, con i mezzi di contrasto e un sistema di certificazione; l'incremento dell'offerta di servizi privati, con l'intervento sulle imprese o su base territoriale – anche magari attraverso l'impiego puntuale e finalizzato delle risorse della legge 53/00.

In conclusione, l'analisi ex ante della riforma in ottica di genere conduce a due considerazioni. La prima. L'art.1 della legge 92/2012 afferma che: *la presente legge dispone misure e interventi intesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione, in particolare:.... f) promuovendo una maggiore inclusione delle donne nella vita economica.*

L'impiego del concetto di "inclusione" dovrebbe manifestare l'intenzione di andare oltre il semplice concetto di partecipazione, suggerendo un'attenzione a tutte quelle condizioni che assicurano l'esser "dentro" un perimetro di diritti ed opportunità che hanno un riflesso sulla sfera economica. Dovrebbe quindi comportare un'attenzione alla dimensione welfaristica del lavoro – e del non lavoro - femminile, compresa un'ottica di genere nel sistema pensionistico che invece manca. La seconda. La revisione della disciplina delle dimissioni in bianco e le misure di sostegno alla genitorialità di cui all'art.4 non rappresentano effettivi strumenti di riduzione dei divari di genere – indirettamente il primo e direttamente il secondo - in quanto poco incisivi sui fattori originanti i divari stessi. Si tratta di scelte, invece, che rischiano, come abbiamo visto, di determinare effetti distorsivi, diametralmente opposti agli obiettivi formalmente espressi.

La sensazione di frammentarietà che restituisce l'analisi degli interventi a sostegno della genitorialità, richiama l'esigenza di un'ottica di più ampio respiro. In questa direzione, l'analisi delle politiche applicate a livello europeo fornisce indicazioni importanti circa l'efficacia e l'efficienza di soluzioni spot e di investimenti pubblici, soprattutto in periodi di congiuntura negativa. In particolare, l'efficacia reale di strumenti a supporto dei nuclei familiari (variamente intesi) avviene nell'ottica del policy mix: solo associando stabilmente i contributi e i sostegni alla cura al sistema fiscale si realizza un circolo virtuoso ed efficace che non limita l'effetto della misura alla durata del sussidio. Non solo i paesi scandinavi, noti per il *welfare family*



*and personal friendly*, ma anche il Belgio, la Francia e la Gran Bretagna dimostrano che, ad esempio, il voucher associato a crediti di imposta per le spese di cura stimola l'aumento della partecipazione femminile (anche di basso livello di istruzione) e un potenziale riequilibrio della ripartizione dei carichi familiari nella coppia. Nella sola Gran Bretagna, dove si realizza questo binomio (*working tax credit*), si è registrato un incremento del tasso di occupazione femminile di 20 punti percentuali in 30 anni. In Italia, invece, allo stato attuale non è prevista alcuna strategia del genere, per cui il contributo-voucher resta una misura *ad hoc* (nei limiti dei fondi previsti per il 2013-2015). Potrebbe essere finalmente questo il momento di pensare ad una strategia complessiva e di lungo periodo che coniughi partecipazione femminile al mercato del lavoro e sviluppo del sistema di cura, riconoscendo le esigenze di cura come "bene collettivo" con effetti diretti sul PIL, ossia la crescita del Paese.