

## POLITICHE DI GENERE IN EUROPA: LO STATO DI AVANZAMENTO DEI LAVORI A LIVELLO DI ISTITUZIONI EUROPEE. *Batti e ribatti ...*

(Donata Gottardi, Perugia 23 giugno)

### 1. *La lentezza evolutiva: la costante riproposizione dei temi.*

Impressiona constatare come l'analisi dell'evoluzione in atto a livello europeo in materia di parità e di divieti di discriminazione di genere non può che riguardare essenzialmente il profilo normativo, dato che le statistiche confermano una situazione reale tendenzialmente statica, da tempo consolidata e priva di significative variazioni. Queste riguardano miglioramenti in atto in alcuni singoli Stati membri, spinti ad accelerare sul cambiamento anche per rispettare gli indicatori qualitativi e quantitativi posti come obiettivo già per il 2010 dalla Strategia di Lisbona e ora riproposti per la Strategia 2020 e riguardano le pessimistiche attese di un impatto negativo dovuto alla crisi finanziaria e alla recessione economica sull'occupazione e sui redditi, in particolare per le donne.

L'accelerazione impressa dalle istituzioni europee nel campo delle regole, a partire dal 2000, sta continuando a produrre frutti. L'attenzione prevalente si incentra su quanto adottato entro il 2006, con il (quasi) completamento delle direttive contro i diversi fattori di discriminazione e la rifusione di quelle principali in materia di parità di genere sul lavoro, nonché con il Patto europeo per la parità di genere<sup>1</sup>. Penso sia utile proseguire l'indagine, dando conto dei lavori in corso, considerando il 2006 e in particolare la direttiva ricompresa in materia di genere (la 2006/54/CE) come una sorta di spartiacque e dedicando peculiare attenzione al ruolo del Parlamento europeo, quasi sempre lasciato sotto traccia.

I documenti da considerare – senza per il momento distinzione tra quelli che forniscono indicazioni e linee politiche e i veri e propri testi legislativi – sono, per quanto riguarda quelli già approvati: la Tabella di marcia fino al 2010 e ora la Strategia per la parità fino al 2015; le Relazioni annuali sulla parità; la verifica della trasposizione della direttiva del 2002 sulla parità; la richiesta di direttiva sui differenziali retributivi; la nuova direttiva sui congedi parentali; la riforma della direttiva sulla maternità per le lavoratrici autonome. Si attende ancora la nuova direttiva sulla maternità nel lavoro subordinato e la direttiva sulle discriminazioni oltre il lavoro (comunemente chiamata direttiva orizzontale, che preferirei definire 'altre/oltre'). Quest'ultima esulerebbe dai confini del presente lavoro, ma se ne darà conto sia per la progettata estensione al genere, sia per la parte che introduce le nozioni di discriminazione multipla e per associazione, di particolare interesse.

In via preliminare va ancora ricordato che con l'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona si è risolto definitivamente – benché non sull'intero scacchiere europeo – il problema dell'attribuzione di valore giuridico vincolante alla Carta dei diritti fondamentali (art. 6 TUE) e quindi agli articoli 21 e 23 sul divieto di discriminazioni e la parità di trattamento.

Inoltre, il nuovo articolo 2 del TUE incardina tra i valori fondamentali l'uguaglianza e prefigura "una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"<sup>2</sup>. La dichiarazione secondo cui "nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne", cioè il cosiddetto *gender mainstreaming*, passa da paragrafo conclusivo di un lungo articolo destinato alle azioni e

---

<sup>1</sup> Adottato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 23 e 24 marzo 2006.

<sup>2</sup> Da comparare con l'attuale testo dell'articolo 2 della versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea: "La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, ..., uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, ..." e che diventerà, nella parte che ci interessa, l'articolo 3, par. 3, seconda parte: "L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore".

alle politiche<sup>3</sup> ad autonoma disposizione (art. 8 TFUE). A questo si aggiunge un paragrafo rafforzativo: "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione e le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale" (art. 10 TFUE). Cambia inoltre la procedura legislativa. Mentre l'attuale articolo 13<sup>4</sup> prevede la mera consultazione del Parlamento, con il nuovo testo (art. 19 TFUE) la deliberazione del Consiglio rimane all'unanimità, ma "secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo". Come si può agevolmente constatare, si tratta di cambiamenti abbastanza limitati, ma di portata esponenziale.

*2. I testi a valenza generale: la Tabella di marcia fino al 2010 e la Strategia fino al 2015, il recepimento della direttiva del 2002, le relazioni annuali sulla situazione della parità.*

Iniziamo con la **Tabella di marcia**<sup>5</sup>, documento interessante soprattutto dal punto di vista metodologico, da apprezzare sia per l'ampiezza di contenuti, sia per il metodo.

La Tabella di marcia prende in considerazione obiettivi e strumenti e definisce le priorità. Gli ambiti prioritari sono: la pari indipendenza economica per le donne e gli uomini; la conciliazione tra vita privata e attività professionale, la pari rappresentanza nel processo decisionale; la lotta contro la violenza di genere; l'eliminazione degli stereotipi e la promozione della parità nelle politiche di sviluppo. Gli impegni sono posti a carico della Commissione e solo indirettamente degli Stati membri, rispettando il principio di sussidiarietà e le competenze previste nei Trattati.

L'ambito più affollato è sicuramente il primo, dato che riguarda l'occupazione, la disparità retributiva, l'imprenditoria, la protezione sociale, la povertà, la sanità e la discriminazione multipla e l'immigrazione, con azioni chiave che riguardano prevalentemente l'integrazione della dimensione di genere nelle relative politiche. L'obiettivo relativo all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare è composto dalla flessibilità degli orari, dall'aumento dei servizi e dalla redistribuzione dei ruoli. La promozione della partecipazione al processo decisionale riguarda la politica, l'economia e la scienza. L'azione relativa alla eliminazione della violenza basata sul genere e la tratta delle persone è forse quella in cui è chiesto un maggiore impegno diretto degli Stati membri. L'eliminazione degli stereotipi riguarda l'istruzione, la formazione, la cultura, il mercato del lavoro e i mezzi di comunicazione. La dimensione esterna della promozione della parità riguarda la legislazione dei Paesi in via di adesione o candidati e tutte le politiche esterne e di sviluppo. La Tabella di marcia contiene una seconda parte dedicata alla *Governance* della parità ed è destinata al profilo interno delle istituzioni, compreso l'Istituto di genere, che sta per diventare finalmente operativo dopo il via libera alla designazione della sua direttrice.

Il Parlamento europeo ha aggiunto nella sua risoluzione del 13 marzo 2007 una serie di suggerimenti e di critiche come, ad esempio, la richiesta "agli Stati membri di nominare un responsabile nazionale per l'uguaglianza di genere nell'ambito dell'attuazione della Strategia di Lisbona, con il compito di partecipare all'elaborazione e alla revisione dei rispettivi piani nazionali nonché al monitoraggio della loro attuazione" e la segnalazione della tuttora permanente latitanza di interventi, anche di carattere finanziario, sul versante della attuazione e informazione dei cittadini.

La Tabella di marcia è giunta a scadenza nel 2010 ed è interessante ricordare che è stata oggetto di verifica alla fine del 2008<sup>6</sup>. Le conclusioni sono piuttosto sconfortanti: segnalano progressi, ma anche

---

<sup>3</sup> Articolo 3, secondo paragrafo, della versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea.

<sup>4</sup> L'articolo 13 della versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea stabilisce che, "fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

<sup>5</sup> *Una Tabella di marcia per la parità tra donne e uomini*, COM (2006), 92.

le difficoltà incontrate, prima fra tutte “quella di far comprendere bene le sfide. Occorre rafforzare la sensibilizzazione e l’adesione agli obiettivi sociali ed economici di parità e ciò richiede una forte volontà politica”.

Attualmente sta per essere adottata la *Strategia per la parità 2010-2015*<sup>7</sup> una sorta di continuazione della prima Tabella di marcia. Anche la nuova strategia si basa su alcuni punti nodali: la pari indipendenza economica, la pari retribuzione, la parità nel processo decisionale, la lotta alla violenza sulle donne, la parità nelle azioni esterne all’Unione europea. Questo documento si ricollega strettamente alla *Carta per le donne*, che è la Dichiarazione della Commissione europea in occasione della giornata internazionale della donna del 2010<sup>8</sup> e che riproduce in sintesi gli impegni sopra richiamati. La sensazione di una continua riproduzione delle questioni, senza significativi passi avanti è deprimente. Consola però la continuità nel presidio su questi temi, che dà la misura delle difficoltà ma insieme la decisione nel proseguire nel cammino iniziato ormai parecchi decenni fa.

Una modalità della verifica consiste, sotto il profilo formale e normativo, nel controllo sullo stato di recepimento delle direttive. Le procedure di infrazione aperte per mancato recepimento della direttiva 2002/73<sup>9</sup> risultano quasi completamente terminate, benché l’analisi di conformità sia ancora in corso. A metà gennaio 2009, il Parlamento europeo ha approvato la relazione sul **recepimento e applicazione della direttiva**<sup>10</sup>, interessante anche sotto il profilo metodologico, in quanto si richiama alla propria competenza quale organismo non solo dotato di poteri di co-legislatore, ma anche di controllore, competenza non facile da svolgere “a causa delle scarse informazioni rese disponibili dalla Commissione” (considerando B). Anche per questo il Parlamento chiede non solo alla Commissione di controllare con maggiore determinazione l’attività di recepimento e la sua conformità, ma anche di “elaborare e rendere pubbliche tavole che illustrino la concordanza tra le direttive e le misure nazionali di recepimento” (punto 2) e di coinvolgere “le commissioni competenti dei parlamenti nazionali” (punto 3).

Una parte consistente della relazione viene dedicata agli organismi di parità, segnalando la carenza di risorse e ricordando “che la direttiva prevede il requisito della garanzia di indipendenza di tali organismi”. Su quest’ultimo aspetto ritengo emblematico il caso della consigliera nazionale di parità. Non è ancora arrivato, ma sta quasi sicuramente per arrivare, il semaforo rosso da parte della Commissione, a seguito anche di interrogazioni da me presentate<sup>11</sup>, sulla vicenda della revoca dell’incarico di consigliera nazionale di parità alla prof.ssa Fausta Guarriello, per mancata adesione

---

<sup>6</sup> E’ la Comunicazione del 26 novembre 2008, *Relazione intermedia sullo stato di avanzamento della tabella di marcia per la parità tra donne e uomini* (COM(2008) 760 def.).

<sup>7</sup> E’ la Comunicazione del 21 settembre 2010 (COM(2010) 491 def.).

<sup>8</sup> Si tratta della Comunicazione sul *Maggiore impegno verso la parità tra donne e uomini* (COM(2010) 78 def©).

<sup>9</sup> La direttiva che ha modificato quella di base (la 76/207/CEE) relativa all’attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l’accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.

<sup>10</sup> Si tratta della relazione concernente il recepimento e l’applicazione della direttiva 2002/73/CE relativa all’attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l’accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.

<sup>11</sup> La prima interrogazione alla Commissione eccepisce la violazione del principio dell’indipendenza degli organismi di parità come statuito dall’articolo 20 della direttiva 2006/54/CE ed è stata presentata al momento dell’avvio da parte del Ministero del lavoro della ‘verifica dei presupposti’ della nomina. La seconda interrogazione chiede l’intervento della Commissione a fronte del decreto di revoca. In data 15 gennaio 2009 il Commissario Spidla risponde comunicando di aver già inviato “una lettera alle autorità italiane competenti per chiedere informazioni” e si impegna a fornire informazioni “circa gli sviluppi di questo dossier”.

acritica alle politiche ministeriali e governative. Le istituzioni di parità indipendenti non possono essere sottoposte a *spoils system*. Sarebbe una evidente contraddizione in termini<sup>12</sup>.

Il terzo ambito di documenti di portata generale è costituito dalle Relazioni della Commissione sulla **parità tra donne e uomini 2008**<sup>13</sup> e **2009**<sup>14</sup>, che si aggiungono all'ormai lunga serie di verifiche annuali e rappresentano interessanti documenti di sintesi delle principali problematiche ancora aperte.

In apertura della prima di queste due Relazioni, viene effettuato un richiamo ai principi comuni di *Flexicurity*, come mezzo per raggiungere quei 'nuovi e migliori posti di lavoro' come richiesto dalla Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Su questo è da ricordare come il Parlamento europeo, nella Risoluzione dedicata ai principi comuni<sup>15</sup> abbia chiesto e prospettato la necessità di declinare la *Flexicurity* al femminile, in considerazione del fatto che sono le donne le principali destinatarie dei lavori più precari e instabili; che la flessibilità – intesa non come precarizzazione dei rapporti di lavoro – è una delle richieste provenienti dalle donne, da sempre interessate alla organizzazione flessibile del lavoro e dei tempi; che la sicurezza non va limitata a indennità e formazione, ma estesa all'accompagnamento nelle diverse attività e scelte durante la vita delle persone; che sarebbe arrivato il tempo per un ripensamento complessivo del sistema di *Welfare*, meno incardinato sul lavoro subordinato. La Risoluzione del Parlamento, in altri termini, attua un vero e proprio esempio di *mainstreaming* di genere, con alcune indicazioni concrete per tener conto della “forte alternanza fra attività di lavoro e assistenza familiare” e, quindi, della necessità di adottare politiche di protezione per i periodi di transizione diversi da quello lineare da un posto di lavoro a un altro; della “situazione specifica delle famiglie monoparentali”; della flessibilità richiesta dalla persona che lavora come strumento di conciliazione tra vita professionale, familiare e privata; della flessibilità nella formazione e nella riqualificazione professionale, oltre che durante i percorsi di reinserimento nel mercato del lavoro.

Il primo punto di analisi riguarda la persistenza di divari tra donne e uomini, che sono soprattutto qualitativi, con alterno andamento per quanto riguarda quello quantitativo: la riduzione di almeno tre punti percentuali nel tasso di occupazione, che passa dal 17,1% del 2000 al 14,4% del 2006, non riguarda le donne con figli piccoli a carico (-13,6 punti in media) e si affianca alla permanenza della segregazione settoriale e professionale, che coinvolge anche le donne più giovani entrate di recente nel mercato del lavoro. Anche la presenza nei luoghi decisionali, come a livello di dirigenza nelle imprese, “ristagna al 33%, mentre progredisce assai lentamente in campo politico; infatti appena il 23% dei parlamentari nazionali e il 33% degli eurodeputati sono donne”. Su questa parte si è incentrata l'attenzione del Parlamento europeo che, nella sua Risoluzione del 3 settembre 2008, ha ricordato come “la partecipazione delle donne al processo decisionale, a livello locale, nazionale dell'Unione europea, sia insufficiente”, sollecitando anche l'utilizzo “delle quote elettorali” (punto 5).

Divari permangono, inoltre, nella valutazione delle competenze, nell'impiego a tempo parziale (per tre quarti appannaggio delle lavoratrici), nella salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nel tasso di disoccupazione, nelle “carriere professionali più brevi, più lente e meno remunerative delle donne”, che “incidono inoltre sul loro rischio di povertà”.

Questi stessi aspetti sono considerati nel secondo documento, quello relativo alla verifica per l'anno successivo, che parla il linguaggio della “continuazione degli sforzi”.

Ovviamente questa è la dimensione complessiva, che andrebbe poi partitamente integrata dalla verifica condotta Paese per Paese. Si può qui solo osservare come il nostro Paese si collochi, in ogni indicatore, nella fascia più lontana rispetto al raggiungimento degli obiettivi. In controtendenza sembra esservi solo il divario retributivo. Come vedremo di seguito, proprio questo risultato apparentemente

---

<sup>12</sup> Sia consentito il rinvio al mio *Lo Statuto delle Authorities in una prospettiva europea: il caso delle consigliere di parità*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu) del 13/12/2009.

<sup>13</sup> *La parità tra le donne e gli uomini – 2008*, COM (2008), 10.

<sup>14</sup> *Parità tra donne e uomini – 2009*, COM (2009), 77 def.

<sup>15</sup> Risoluzione del 29 novembre 2007 su principi comuni di flessicurezza [2007/2209 (INI)].

ottimale del nostro Paese ha contribuito ad apportare importanti elementi di riflessione nel momento in cui si è sollecitata l'emanazione di una apposita direttiva in materia.

### 3. I differenziali retributivi

Nel lavoro per il mercato, molte analisi anche recenti confermano quanto forte sia il **divario di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici**<sup>16</sup>. Come è noto, le cause dei differenziali retributivi sono molteplici e molto spesso sono insite nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale. Occorrono, quindi, politiche e strategie per superare la diffusa segregazione orizzontale e verticale nelle mansioni e nei settori tipicamente femminili, così come nelle progressioni di carriera.

Sul tema dei differenziali retributivi si è registrato il più intenso – e, almeno per il momento, ancora inascoltato – investimento da parte del Parlamento europeo, con la scelta di chiedere alla Commissione, prendendo spunto dalla sua Comunicazione del 18 luglio 2007<sup>17</sup>, una apposita direttiva.

La Commissione, in effetti, aveva fornito un varco. Nel punto 3.1 della Comunicazione, dedicato ad analizzare le possibilità di miglioramento del quadro legislativo e della sua attuazione, la Commissione si è impegnata a realizzare nel 2008 una analisi delle disposizioni vigenti sotto l'aspetto della pertinenza degli strumenti giuridici in rapporto alle cause dei differenziali retributivi e a proporre "se necessario, un adattamento del quadro legislativo comunitario".

La decisione di forzare la mano è da attribuire alla commissione Diritti della donna e uguaglianza di genere del Parlamento europeo (FEMM) nella scorsa legislatura ed è stata determinata da un insieme di motivi di sostanza e di procedura. Di procedura perché le risoluzioni che chiedono un intervento legislativo entrano in una corsia privilegiata, con la conseguenza di poter accelerare i tempi di approvazione; di sostanza perché, a così tanti anni dalla sua introduzione nel Trattato come primo dei principi di parità, la costante violazione di quello in materia retributiva impone un cambiamento di passo, non bastando ribadire l'obbligo del suo rispetto. La scelta è stata condivisa anche dalla commissione Occupazione e affari sociali (EMPL), dove ero relatrice per opinione, che ha accolto con ampio margine di maggioranza la relazione che avevo presentato, poi riversata nel testo definitivamente votato in plenaria.

La Risoluzione del Parlamento europeo è stata adottata il 18 novembre 2008 e reca raccomandazioni alla Commissione sull'applicazione del principio della parità retributiva tra donne e uomini. Dal punto di vista tecnico, questo significa che, dopo la tradizionale serie dei considerando, la Risoluzione consta di soli 8 punti e di un corposo Allegato, contenente 9 ordini di Raccomandazioni, che vanno dalle definizioni, all'analisi della situazione e trasparenza dei risultati, agli organismi di parità, al dialogo sociale, alla prevenzione della discriminazione, alla integrazione della dimensione di genere, alle sanzioni, alla razionalizzazione della normativa e della politica dell'Unione europea.

Richiamo di seguito alcuni dei passaggi più significativi. Innanzitutto la definizione di differenziali retributivi dovrà superare le insufficienti maglie della retribuzione oraria lorda, per estendersi a quella netta e a quanto connesso. Anche per questo sarà decisiva la possibilità di avvalersi di dati, che dovranno essere "coerenti, comparabili e completi, al fine di abolire gli elementi discriminatori nelle retribuzioni, connessi all'organizzazione e alla classificazione del lavoro" (punto 2.6). Questo è tanto più importante, come ricordato in precedenza, se si considera che le attuali

---

<sup>16</sup> Per documentazione: Olivier Baguelin, *Male-female wage gap and vertical occupational segregation: the role of motivation for work and effort*, Centre d'étude de l'emploi, n. 92, 2007, <http://www.cee-recherche.fr>; ISFOL, *Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento*; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *The gender pay gap: background paper 2006* (<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef06101.htm>); *Recent data on 2006 pay development and gender pay differentials* (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0704029s/index.ht#hd4>); Marie-Thérèse Chicha, *A comparative analysis of promoting pay equity: models and impacts*, ILO, Working Paper; ITUC Report, *The Global Gender Pay Gap*, febbraio 2008.

<sup>17</sup> *Combattere il divario di retribuzione tra donne e uomini*, COM (2007) 424.

rilevazioni a livello europeo collocano il nostro Paese al vertice dei virtuosi, mentre le indagini svolte a livello nazionale indicano la presenza di differenziali ben maggiori e la stessa inattendibilità delle fonti<sup>18</sup>. Sono ipotizzati anche controlli regolari, rivolti non solo alla retribuzione ma altresì alle indennità addizionali, nonché la pubblicazione dei risultati<sup>19</sup>, nelle imprese a partire dai venti dipendenti (punto 2.3).

La raccomandazione relativa alla classificazione e all'inquadramento professionale è centrale: "una valutazione professionale non discriminatoria deve basarsi su nuovi sistemi di classificazione, inquadramento del personale e organizzazione del lavoro, sull'esperienza professionale e la produttività, valutate soprattutto in termini qualitativi, da cui ricavare dati e griglie di valutazione in base ai quali determinare le retribuzioni, tenendo debitamente conto del concetto di comparabilità" (punto 3.4).

In relazione agli organismi di parità, mi limito a segnalare che si è scelto non solo di riconoscere loro uno specifico 'ruolo', ma di affidare un vero e proprio 'mandato', anche al fine di offrire "una formazione specifica destinata alle parti sociali, oltre che ad avvocati, magistrati e difensori civili, basata su un insieme di strumenti analitici e azioni mirate, utile sia al momento della contrattazione che al momento della verifica dell'attuazione delle normative e delle politiche pertinenti al divario retributivo".

Il dialogo sociale include la contrattazione collettiva e adotta la prospettiva non del tutto usuale di prevedere non tanto il suo sostegno e promozione quanto il suo controllo, affinché non diventi strumento di differenziali retributivi, in riferimento non solo alle condizioni di lavoro primarie, ma anche (al)le condizioni secondarie e (a)i regimi occupazionali di sicurezza sociale (regimi di congedo e pensionistici, veicoli di servizio, custodia dei bambini, orari di lavoro flessibili, etc.).

Seguono due raccomandazioni che si preoccupano del versante della prevenzione e della promozione. E' questo un modo per superare gli attuali limiti alle azioni positive che, nel Trattato, sono ancora considerate come ammesse e a discrezione degli Stati membri. Sono invece qui indicate una serie di aree di intervento tra cui: formazione, conciliazione tra vita professionale, familiare e personale con l'intero pacchetto dei congedi, clausole sociali nei contratti pubblici, linee guida, banca dati, diffusione delle informazioni.

Speculare al versante promozione si colloca quello repressivo, con sanzioni amministrative, indennizzi, esclusione da benefici e pubblicazione dell'elenco dei trasgressori, tutte sanzioni per il momento affidate a valutazione in uno studio di fattibilità.

Chiude l'elenco delle raccomandazioni la richiesta di valutazione ed eventuale revisione della direttiva 98/81/CE sul lavoro a tempo parziale per gli aspetti di penalizzazione retributiva incompatibili con il principio della parità di trattamento e di inserimento negli orientamenti in materia di occupazione dell'obiettivo del contratto dei differenziali retributivi.

La Commissione attuale non esclude l'adozione di un apposito provvedimento legislativo, ma è ancora ferma alla fase propedeutica della consultazione delle parti sociali europee, dell'analisi di impatto delle varie soluzioni, tra le quali individua il rafforzamento delle sanzioni, l'introduzione della trasparenza salariale e di obblighi di comunicazione periodica sull'andamento della disparità retributiva<sup>20</sup>.

#### *4. La nuova direttiva sui congedi parentali.*

L'accordo quadro è stato raggiunto il 18 giugno 2009, dopo una apertura formale della trattativa comunicata alla Commissione l'11 settembre 2008, ed è ora recepito all'interno della direttiva

---

<sup>18</sup> Così è, ad esempio, per la disposizione che era stata introdotta con l'articolo 9 della legge n. 125 del 1991 sulla rilevazione biennale della situazione del personale nelle imprese con più di cento dipendenti, sia per l'inattendibilità delle tabelle, sia per lo scarso rispetto dell'obbligo.

<sup>19</sup> Questo anche seguendo l'accordo quadro sulle azioni in materia di *gender equality*, sottoscritto da ETUC, UEAPME, UNICE e CEEP il 22 marzo 2005, che dedica un apposito punto (il 4) alla lotta ai differenziali retributivi.

<sup>20</sup> E' quanto risulta dall'intervento della commissaria *Viviane Reding*, il 5 marzo 2010.

2010/18/UE del Consiglio dell'8 marzo 2010, che abroga – e non solo modifica – la precedente direttiva 96/34/CE, a sua volta di recepimento dell'accordo quadro europeo del 14 dicembre 1995.

Questo risultato è stato raggiunto dalle parti sociali europee all'esito di una lunga e articolata procedura di consultazione, suddivisa in ben due fasi, nel 2006 e nel 2007, e che ha visto la produzione di una ricchissima documentazione e di numerose suggestioni. Anche da questo deriva il giudizio critico, declinato nel titolo, sull'esito limitato della riforma, che, come vedremo, tocca marginalmente il nostro ordinamento giuridico e forse anche quello di molti degli altri Stati membri.

Merita segnalare, dunque, i cambiamenti nei contenuti delle disposizioni, soprattutto al fine di verificare l'impatto sulla disciplina nazionale dei congedi.

Prima di passare a questo, è utile soffermarsi sui soggetti firmatari, che sono in parte diversi da quelli che hanno sottoscritto la prima versione dell'accordo. Allora sono stati: UNICE, CEEP e CES; ora sono: BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES. Il primo cambiamento dipende dalle modifiche intervenute sul fronte dell'associazione delle imprese private, che si sono trasformate da UNICE in BUSINESSEUROPE. Il secondo, e più interessante, riguarda la presenza di UEAPME, cioè dell'associazione rappresentativa delle imprese piccole e medie, che a loro tempo avevano sollevato la questione della loro presunta illegittima esclusione davanti alla Corte di giustizia europea. La Corte, con una sentenza molto nota e ampiamente commentata, aveva ritenuto sufficiente, con un giudizio sulla rappresentatività cumulativa, la sottoscrizione da parte della associazione delle grandi imprese in quanto nel testo dell'accordo veniva dedicata specifica attenzione ai problemi delle piccole e medie imprese. Nel nuovo e rinnovato accordo tutto questo si rimette in pari, con la specifica aggiunta della sottoscrizione da parte dell'organizzazione di rappresentanza. E, del resto, modifiche sul versante di una maggiore attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese non ci sono state.

La direttiva si limita a incorporare, come allegato, il testo dell'accordo quadro, il solo, pertanto, a prevedere contenuti, corrispondenti a “prescrizioni minime” (considerando 11), finalizzate all'obiettivo “di migliorare la conciliazione tra vita professionale, vita privata e vita familiare dei genitori che lavorano e la parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro nell'Unione” (considerando 8). Come è precisato nell'accordo quadro, occorre un approccio sistematico, che non può limitarsi all'istituto dei congedi e, quindi, delle assenze legittime dal lavoro. “Per continuare a compiere progressi nell'ambito della conciliazione occorre mettere in atto una formula politica equilibrata, integrata e coerente, nella quale rientrino disposizioni sul congedo, disposizioni sulle modalità di lavoro e strutture di custodia” (considerando 6 dell'accordo). Così come dovrebbe arrivare alla ripartizione delle responsabilità familiari (considerando 8 dell'accordo) e aumentarne la condivisione tra genitori, mediante “misure più efficaci” di quelle messe in atto finora (considerando 12 dell'accordo), tra cui l'incremento dell'ammontare dell'indennità (considerando 20 dell'accordo).

La metodologia seguita nel rapporto tra accordo quadro e direttiva è la stessa adottata in precedenza, anche se è da segnalare la presenza di qualche indicazione aggiuntiva.

A differenza della direttiva abrogata, la nuova inserisce un riferimento all'apparato sanzionatorio, rinviando agli Stati membri la definizione di sanzioni, che devono essere “effettive, proporzionate e dissuasive” (art. 2). Non è chiaro come possa coordinarsi questa previsione con quella successiva, che si occupa della trasposizione nell'ordinamento interno, che deve avvenire entro l'8 marzo 2012, o per via legislativa, regolamentare e amministrativa o per via negoziale (art. 3.1).

Non è un caso che l'accordo quadro non contenga disposizioni in materia di sanzioni. Difficile, pertanto, immaginare nel nostro ordinamento una trasposizione per via negoziale, sia per l'ostacolo costituito dall'assenza di efficacia generale agli atti dell'autonomia collettiva, sia per la parte relativa alle sanzioni, di competenza della normativa di fonte eteronoma. Resta sullo sfondo la verifica della necessità di intervenire per aggiornare la nostra normativa, che rinviamo alla verifica delle modifiche di contenuto apportate e che riguardano il solo congedo parentale, essendo rimasta del tutto invariata la scarna indicazione in tema di assenze dal lavoro “per causa di forza maggiore” (clausola 7), così come quella che detta le ‘disposizioni finali’ (clausola 8).

Quanto ai contenuti, la modifica principale riguarda l'incremento di un mese della durata del congedo parentale. In precedenza, i mesi erano tre e ora sono diventati quattro, fermo restando che il

congedo è individuale, riguarda i figli naturali e adottivi, può essere fruito entro gli otto anni del figlio, ed è in linea di principio non trasferibile tra i due genitori.

Fin qui tutto sarebbe di semplice comprensione, riguardando, appunto, solo un incremento del numero di mesi di congedo. A complicare il quadro interviene l'aggiunta di una nuova disposizione, che si salda a quella sulla non trasferibilità 'in linea di principio' del congedo tra i due genitori lavoratori, precisando che "almeno uno dei quattro mesi è attribuito in forma non trasferibile" (clausola 2.2).

A mio avviso, si tratta del rafforzamento della non trasferibilità, con l'obiettivo di spingere il padre a fruire di almeno un mese. La tecnica utilizzata è però blanda, dato che non collega minimamente, come avviene in alcuni Stati membri, promozione con penalizzazione, mediante, ad esempio, la scelta di collegare la parte del congedo a fruizione da parte del padre lavoratore a quella della madre lavoratrice. In altri termini, con la disposizione in commento, ciascuno dei due genitori può fruire, almeno, di quattro mesi di congedo, tre dei quali trasferibili dall'uno all'altro, uno solo intrasferibile e quindi o goduto (dal padre lavoratore, perché di questo si tratta) o perso.

Se questa interpretazione è corretta, si tratta di comprendere le ricadute sul nostro ordinamento. Come è noto, il testo unico maternità – paternità, costruito sulla base della delega contenuta nella legge n. 53 dell'8 marzo 2000 (come si vede la ricorrenza dell'8 marzo è nella mente sia del legislatore nazionale sia di quello dell'Unione europea), legge che, sia pure non esplicitamente, costituisce attuazione della precedente direttiva sui congedi parentali, costruisce una complessa articolazione, da cui si evince che la madre può godere fino a 6 mesi, il padre fino a 7 mesi, la coppia, nel suo insieme, fino a 11 mesi di congedo parentale. La nuova direttiva consentirebbe, invece, anche alla madre di arrivare a 7 mesi. Nel complesso, però il trattamento è sicuramente più favorevole, dato che i mesi sono 11 e non 8 come da direttiva. Non solo. E' anche rispettato l'obiettivo di favorire la ripartizione dei ruoli famigliari e di spingere il padre lavoratore al congedo parentale.

Posso pertanto concludere sul punto ritenendo che il nostro ordinamento potrebbe essere ritenuto, seguendo una interpretazione sistematica, ancora idoneo a regolare questi congedi, senza necessità di nuovi interventi. Se si ritenesse doveroso apportarli, questi sarebbero limitati alla previsione, anche per la madre lavoratrice, dell'innalzamento di un mese (da 6 a 7), fermo restando il computo complessivo per la coppia.

Altre modifiche, introdotte dall'accordo quadro rispetto al precedente, riguardano la previsione di termini di preavviso, la considerazione specifica dei casi in cui i figli siano disabili o ammalati gravi, la possibile introduzione di ulteriori misure in caso di adozione, il rafforzamento della parte relativa ai divieti di non discriminazione e alla protezione dei genitori lavoratori al rientro al lavoro. Si tratta di temi riconosciuti e disciplinati nel nostro ordinamento. La direttiva potrebbe avere un effetto di rafforzamento nella parte in cui si indicano percorsi di attenzione nella fase della 'ripresa dell'attività professionale', con "la possibilità di richiedere modifiche dell'orario lavorativo e/o dell'organizzazione della vita professionale per un periodo determinato", da combinare con l'invito a rimanere in contatto anche durante il congedo (clausola 6). La direttiva potrebbe, inoltre, contribuire a riportare l'attenzione su un aspetto già presente in quella abrogata e che riguarda la possibilità di fruire del congedo parentale in modo parziale, il che significherebbe, per il nostro ordinamento, riconoscere la possibilità che il congedo possa essere fruito avendo come unità minima non più solo il giorno ma anche l'ora.

Un ultimo cenno va dedicato a un inciso inserito in apertura delle disposizioni e che riguarda l'indicazione che si deve tener conto "della crescente diversità delle strutture familiari". Si tratta di una apertura alle differenze sempre più ampie nella nozione di famiglia, sia pure ricondotta all'interno "delle leggi, dei contratti collettivi e/o delle prassi nazionali" (clausola 1.1), e che è forse il derivato più evidente di quell'opera di consultazione delle parti sociali condotta dalla Commissione europea e ricordata in apertura di queste note.

##### *5. La conciliazione tra vita professionale, familiare e privata.*

Parlare di tempo di lavoro e di tempo di vita è importante, perché dimostra quanto sia decisivo superare la dicotomia più tradizionale, quella tra tempo di lavoro e tempo di non lavoro, dato che

questa seconda formula copre in larga parte - e soprattutto per le donne - il tempo dedicato al lavoro di cura e al lavoro domestico. E non è un caso, mi pare, che nella maggior parte dei Paesi europei faticosi a diventare conosciuta ai più la stessa nozione di **'lavoro di cura'**. Sottostante resta una dinamica sociale fortissima, che non può trascurare di confrontarsi con una società che conta molto sul lavoro non pagato e non retribuito, sul lavoro volontario e che conosce anche i pericoli del suo riconoscimento, soprattutto laddove questo possa finire per ri-sospingere le donne all'interno delle mura domestiche.

Il tema della conciliazione andrebbe sempre inquadrato all'interno dell'ampia prospettiva legata al tempo. Solo l'approccio trasversale e globale, infatti, consente di affrontare l'aspetto della riduzione dell'orario di lavoro - ad esempio, mediante il *part time* - così come quello del suo prolungamento - ad esempio, mediante il lavoro straordinario -; in altri termini, di affrontare il tema della flessibilità organizzativa richiesta dal datore di lavoro assieme a quella richiesta dalle lavoratrici e dai lavoratori.

Le statistiche mettono in evidenza: che in ogni Stato membro dell'Unione, sono le donne ad essere maggiormente occupate a tempo parziale e che le lavoratrici riducono il tempo quando hanno vincoli familiari, mentre i lavoratori, nella stessa condizione, lo aumentano, se non altro per incrementare il reddito; che i lavoratori lavorano meno quando sono *single*, tutto il contrario delle lavoratrici, che lavorano di più proprio quando lo sono; che all'aumentare del numero di figli, gli uomini lavorano di più nel mercato del lavoro, mentre le donne rischiano di uscirne. Sono queste differenze a segnare icasticamente la condizione delle donne e degli uomini nei confronti del lavoro. E sono le stesse che rischiano di incrementarsi sulla base degli stereotipi che producono e autoalimentano.

La Fondazione di Dublino, nella quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro, ci ricorda un paradosso solo apparente: i lavoratori a tempo parziale dedicano ancora meno tempo al lavoro di cura e casalingo di quanto non facciano i lavoratori a tempo pieno; ancora una volta il contrario di quanto avviene per le lavoratrici. Quindi, considerando sia le ore di lavoro retribuite, sia quelle non retribuite, emerge con evidenza che le donne occupate a tempo parziale lavorano più ore rispetto agli uomini occupati a tempo pieno. Se le donne in genere scelgono il tempo parziale per dedicare più tempo alla famiglia e al lavoro di cura, gli uomini che optano per questa tipologia lavorativa dedicano persino meno tempo al lavoro non retribuito di quanto non facciano gli uomini occupati a tempo pieno. Si può anche dire così: il tempo dedicato al lavoro di cura e alla famiglia è invariato tra i lavoratori, siano essi a tempo pieno o a tempo parziale, a riprova che la loro scelta di riduzione oraria non è quasi mai motivata, come invece avviene per le donne, da necessità di cura domestiche.

Se osserviamo questi dati, non possiamo sottrarci dal rilevare come il tempo per le donne sia, molto spesso, ancora troppo spesso, strangolato dal doppio ruolo. E sparisce il tempo per sé. Eppure le istituzioni europee parlano, come abbiamo ricordato sopra, non di due, ma di tre dimensioni della conciliazione: tra vita professionale, vita familiare e vita personale.

Sono inoltre convinta, rimanendo nell'ambito delle questioni terminologiche - che hanno però un importante impatto sul cambiamento sociale -, che dovremmo superare l'idea della conciliazione e parlare con maggiore determinazione di condivisione e di redistribuzione dei ruoli.

Non sarà facile. Non basta cambiare termine. Occorre costruire politiche forti, che sappiano mettere al centro una diversa attenzione ai tempi e alle esigenze delle persone, nella consapevolezza che questo arriva a toccare anche il difficile bilanciamento tra collettivo e individuale. Perché se pensiamo alla flessibilità favorevole alle persone ci troviamo di fronte alla moltiplicazione delle esigenze, quasi mai riconducibili a un solo paradigma. Le stesse relazioni collettive, la stessa contrattazione collettiva è ancora lontana da questa prospettiva.

Nelle elaborazioni della Fondazione di Dublino spicca anche una analisi volta a individuare i datori di lavoro più sensibili alla flessibilità positiva degli orari, per incrociare redistribuzione dei ruoli e conciliazione. Partendo dal fondo, in posizione negativa, troviamo l'Ungheria, l'Italia, il Portogallo e la Spagna; ai primi posti troviamo Finlandia, Svezia, Danimarca e Repubblica Ceca. Vorrei segnalare l'esempio della Finlandia, paese che spicca per questa *performance* e nel contempo ha un tasso relativamente basso di *part time*. Il punto di forza di questo Paese consiste nell'essere nettamente *worked oriented*, orientato cioè in favore delle persone che lavorano, con interventi nel campo dell'organizzazione del lavoro finalizzati alla valorizzazione delle risorse umane, mediante una ricerca di strumenti duttili destinati alla flessibilità favorevole.

Può essere banale ricordarlo, ma le persone non sono il lavoro che fanno. E occorre garantire la possibilità di cambiare. Ciascuno e ciascuna di noi modifica le proprie scelte nel corso della vita. Mentre il rischio è di rimanere dentro a una forbice: crescente diffusione di lavori precari, soprattutto nei primi anni dell'esperienza lavorativa professionale, combinata con grande rigidità e scarsa mobilità sociale.

La precarietà sta tutta dentro alla frantumazione e moltiplicazione delle tipologie contrattuali, su cui dobbiamo sempre di più cercare di intervenire. La rigidità sta dentro alla difficile mobilità, che colpisce soprattutto le donne, che difficilmente possono entrare e uscire dal mercato del lavoro professionale. Le discriminazioni legate alla maternità sono costanti. Le discriminazioni legate al lavoro a tempo parziale altrettanto presenti. Le scelte, una volta esercitate, sembrano scritte sulla pietra. Se una persona che lavora (quasi sempre una lavoratrice) chiede di trasformare il rapporto in lavoro a tempo parziale per occuparsi della cura di figli e di familiari, il rientro al tempo pieno e la progressione di carriera sono spesso compromessi. Se poi esce dal mercato del lavoro professionale per un periodo da dedicare alla cura, difficilmente riesce a rientrarvi. I lavori che richiedono tempo non sono (resi) compatibili con gli impegni familiari. E' una barriera per le donne nel lavoro per il mercato e una barriera per gli uomini che vorrebbero occuparsi di cura.

Si incrocia così il tema dello sviluppo di una **rete efficiente e di qualità di servizi**. In Europa cresce la consapevolezza dell'importanza, in termini quantitativi e qualitativi, dei servizi. La discussione è aperta a tutto campo. Si può osservare come si sia finora concentrata in riferimento ad alcuni punti di snodo, che vanno dalla necessità (o meno) di avere un quadro regolamentare di riferimento per i servizi di interesse generale, alla valorizzazione delle specificità dei servizi sanitari e dei servizi sociali di interesse generale, alla liberalizzazione dei servizi e alle sue condizioni.

Il dato condiviso è che l'Europa sta diventando sempre di più un'economia di servizi. Dalla prospettiva oggetto di queste note, si tratta di una crescita che presenta numerosi aspetti significativi e che, se ben governata, consente di raggiungere un duplice obiettivo per le donne: perché sviluppando i servizi si incrementano le occasioni nelle occupazioni a prevalenza femminile e perché si diffondono quelle strutture che consentono alle donne che lavorano di rimanere nel mercato del lavoro.

Quando si parla di servizi, si deve fare riferimento alla nozione più ampia possibile, intendendo per tali quelli pubblici e quelli privati e le loro formule miste, spingendosi fino a quelli che possiamo definire come servizi individualizzati, che assumono le forme del lavoro assistenziale e/o domestico.

E' ampiamente risaputo che il lavoro domestico si colloca ai confini marginali della regolamentazione del lavoro, con un sistema di protezioni estremamente debole in tutti i Paesi membri dell'Unione e che solo la contrattazione collettiva riesce a incrementare.

In molti Paesi dell'Unione sta inoltre modificandosi il bacino di riferimento delle persone occupate nel lavoro domestico e di cura, affidato ampiamente a straniere, molte delle quali clandestine. Si concentra in questo segmento di occupazione larga parte di clandestinità, determinata sia dai vincoli sulla programmazione dei flussi, sia dalla debolezza economica di entrambe le parti del rapporto di lavoro. Non si può dimenticare che spesso le risorse del nucleo familiare sono scarse e difficilmente in grado di reggere una occupazione regolare.

Molto resta da fare in questo ambito. Certo non quello che sembra voler prospettare nel suo programma di lavoro la Repubblica ceca<sup>21</sup>. Nella parte dedicata al sostegno orizzontale per le famiglie nelle politiche europee, si afferma che: "come parte del dibattito europeo sulla promozione dell'occupazione e la conciliazione tra vita professionale, personale e familiare, la Presidenza intende focalizzarsi sul tema della cura parentale e le sue relazioni con le politiche per l'impiego e sottolinea l'importanza della cura domestica dei bambini come piena alternativa alla carriera professionale, una alternativa che merita sia il rispetto sia il sostegno da parte dello stato e della società". Ogni commento appare superfluo. E, come vedremo di seguito, questa parte del programma ha determinato una alzata di scudi da parte del Parlamento europeo, nella scorsa legislatura.

### *5.1 continua. La solidarietà intergenerazionale*

---

<sup>21</sup> *Work Programma of the Czech Presidency: Europe without Barriers*, 1° gennaio – 30 giugno 2009.

L'occasione è stata una relazione, approvata agli inizi di febbraio del 2009 dal Parlamento europeo, sulla 'non discriminazione basata sul sesso e la **solidarietà intergenerazionale**<sup>22</sup>, in riferimento a una Comunicazione della Commissione su 'Promuovere la solidarietà fra le generazioni'<sup>23</sup>. Per comprendere cosa sia accaduto, si deve dedicare attenzione ai suoi contenuti e al particolare percorso parlamentare.

La commissione FEMM aveva approvato un testo che possiamo definire bicefalo, contenente sia le idee di base della relatrice (la presidente popolare slovacca della commissione stessa, M.me Záborská), sia gli emendamenti presentati dagli altri gruppi politici, in particolare quelli che avevo presentato come relatrice ombra per il gruppo socialista. Nonostante i compromessi condivisi e le conseguenti modifiche, il testo votato in commissione si presentava come un insieme disomogeneo di affermazioni, l'unico collante potendo essere rinvenuto nell'obiettivo di accendere i riflettori sul lavoro di cura.

Il testo di partenza della relatrice aveva suscitato da subito reazioni, in quanto costruito sull'assioma della liberazione della donna dal doppio o triplo lavoro ... mediante la valorizzazione piena delle attività svolte tra le mura domestiche e il conseguente abbandono di aspirazioni di carriera, fuorvianti dall'adempimento della funzione materna e di assistenza. Ne troviamo traccia nella motivazione allegata: "da quando le donne e gli uomini vogliono scegliere tra un lavoro formale, denominato comunemente 'carriera professionale', e un lavoro non retribuito, come quello generalmente chiamato 'promozione delle capacità umane e della solidarietà tra generazioni', la discriminazione multipla latente (!) si incarna nell'obbligo di scegliere tra due alternative che non sono riconosciute come equivalenti sul piano economico". Anche l'audizione organizzata per la presentazione della prima bozza del testo assomigliava a un autentico *revival* delle prime letture conservatrici del controverso riferimento alla 'essenziale funzione familiare' della donna, contenuto nell'articolo 37 della nostra Carta costituzionale. Inattesa, pertanto, è sembrata la disponibilità a costruire un testo che includesse attenzione al diritto di scelta delle persone e alla redistribuzione dei ruoli.

Dal momento del voto in commissione FEMM a metà dicembre a quello del voto in plenaria all'inizio di febbraio non è passato molto tempo, ma il programma di lavoro della presidenza ceca nel frattempo insediata (vedi sopra per la parte che qui interessa) ha avuto l'effetto di far esplodere una insoddisfazione latente ma diffusa.

Non si poteva però procedere per emendamenti, dato che le nuove regole del lavoro parlamentare non prevedono più questa possibilità (se non per il relatore) nelle Risoluzioni di iniziativa, l'unica possibilità diventando quella di elaborare e sottoporre alla votazione un testo alternativo. E' quanto ha fatto il gruppo dei Verdi, con l'appoggio dei socialisti e dei liberali<sup>24</sup>.

Il nuovo testo è più aggiornato, stringato e omogeneo. Contiene il totale dissenso rispetto a quanto inserito nel programma del semestre di presidenza ceca sull'auspicato ritorno al focolare domestico delle donne (punti 6 e 7). Riproduce poi numerose parti del testo votato in commissione, ne aggiunge e ne toglie altre.

Per la parte che avevo proposto, rimane il riferimento al fatto che:

- è "nei Paesi e nelle regioni ad alto tasso di occupazione femminile e dotati di sistemi di protezione sociale" che "la natalità è più elevata" (cons. F);
- "le tre sfide principali dell'Unione europea - cambiamenti demografici, globalizzazione e cambiamenti climatici - impongono una solidarietà intergenerazionale basata su un patto ampio tra generazioni, ma

---

<sup>22</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 3 febbraio 2009 sulla non discriminazione in base al sesso e la solidarietà tra le generazioni [2008/2128 (INI)].

<sup>23</sup> Comunicazione del 10 maggio 2007, COM (2007) 244.

<sup>24</sup> Ad aumentare il problema, le espressioni di solidarietà al testo votato in commissione FEMM provenienti dal mondo dell'associazionismo cattolico (YMCA – *Young Men's Christian Association Ziva Rodina*, Praga; *Mouvement Mondial des Mères European Delegation*, Bruxelles).

anche tra generi”, togliendo il riferimento anche alle genti, forse per la difficoltà di comprendere il significato di questa espressione a seguito della traduzione nelle altre lingue (cons. G). Alla base di questo patto “deve stare la possibilità di organizzare la propria vita lavorativa e privata, di conciliare le esigenze economiche e produttive del lavoro professionale con la possibilità di scegliere tempi e impegni, dentro a un quadro di diritti e di responsabilità definiti per via legislativa e contrattuale” (cons. H);

- "la responsabilità tra generazioni richiede un approccio attivo dei pubblici poteri e un protagonismo di tutti gli attori sociali, nel garantire servizi di interesse generale di qualità e sistemi di previdenza e di sicurezza sociale adeguati e sufficienti" (cons. I);

- "la presenza delle donne nel mercato del lavoro professionale é collegata a cambiamenti culturali e a riforme orientate ad attuare politiche di conciliazione tra vita professionale, familiare e personale e politiche di redistribuzione dei ruoli" e "queste politiche riguardano aspetti diversi ma profondamente correlati che vanno dalla riduzione temporanea dell'orario di lavoro, mediante trasformazione del contratto di lavoro subordinato in contratto a tempo parziale e utilizzazione dei congedi (di maternità, paternità, parentali, familiari) alla rete dei servizi alla persona" (cons. J);

- "i cambiamenti demografici hanno un notevole impatto sulla vita personale e lavorativa delle persone", così come "la scarsità di servizi, livelli retributivi scarsi, lento inserimento nel mercato del lavoro professionale, lunga successione di contratti a termine, incentivi insufficienti per le giovani coppie sono tra le ragioni che inducono i giovani a posporre nel tempo la creazione di un nucleo familiare e la nascita di figli; cui si aggiunge che "la rigidità dell'organizzazione del lavoro, la difficoltà di reinserimento dopo un periodo di lavoro di cura, rendono difficile assumere liberamente le scelte di conciliazione come quelle di alternanza tra lavoro professionale e lavoro familiare" (cons. K);

- "é necessario aprire una riflessione sulla nozione di discriminazione per il lavoro di cura, legata alla fruizione di congedi di maternità, di paternità, parentali e familiari, per verificare se queste discriminazioni sono forme di discriminazione legate al genere", così come "é necessario definire, a livello europeo, la nozione di discriminazione multipla" (cons. M);

- "a partire dall'ottobre del 2003, la Commissione europea ha aperto una consultazione con le parti sociali sul tema della conciliazione tra vita professionale, familiare e personale, consultazione che é arrivata alla seconda fase e che é basata sull'importanza di trovare le politiche e gli strumenti che consentano di saldare un lavoro di qualità con le responsabilità di donne e di uomini nel lavoro di cura" (cons. R);

- "esiste il rischio di lavoro a tempo parziale 'forzato' in particolare per le donne/madri, scelta che viene loro spesso imposta a causa della mancanza di strutture accessibili per la custodia dei bambini, così come esiste il rischio di diniego di trasformazione del lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale, finalizzato a rendere difficile o impossibile la conciliazione tra vita professionale, vita familiare e vita personale" (cons. V);

- occorre "investire di più e meglio negli aspetti di miglioramento ecologico dei prodotti destinati all'infanzia e alla non-autosufficienza e complessivamente all'uso domestico" (punto 12);

- nell'ambito della valutazione delle competenze, occorra tener conto di quelle trasversali, che sono "parte del cosiddetto 'bilancio di competenze', secondo le migliori tradizioni delle sperimentazioni nazionali sui sistemi di incrocio tra domanda e offerta di lavoro" (punto 14);

- "occorre intervenire per migliorare il trattamento non solo del congedo di maternità, ma anche del congedo di paternità e dei congedi parentali, con riferimento a quelli fruiti dal padre lavoratore, dato che in tutti gli Stati membri una piccola percentuale di uomini utilizza i congedi loro dedicati" (punto 21);

- "la solidarietà tra generazioni vada promossa mediante attente politiche fiscali (nella forma di trasferimenti, deduzioni e detrazioni), interventi per l'età attiva, politiche abitative, reti integrate di servizi per l'infanzia, le persone anziane, le persone disabili e non autosufficienti, valutandone l'impatto sul sostegno o sulla penalizzazione delle scelte e sulla conciliazione tra vita professionale, vita familiare e vita personale" (punto 28).

Cadono invece i riferimenti più diretti al lavoro di cura, tra cui:

- il lavoro di cura "é ancora troppo spesso considerato come 'non lavoro' e non ha ancora trovato né una qualificazione né una definizione generalmente riconosciute" (ex cons. G);
- esiste "una generazione costituita da donne tra due età, che si distingue spesso per cumulare il ruolo di madre con lo *status* di figlia che ha a carico persone anziane e dipendenti, e il ruolo di lavoratrice nel mercato dell'occupazione professionale" (ex cons. T);
- "l'apporto delle donne al PIL sarebbe ancora più elevato se il loro lavoro non retribuito venisse contabilizzato, sulla base di ricerche da tempo svolte dagli economisti e dai demografi" (ex cons. V);
- si deve evitare "che sul singolo nucleo familiare ricada il peso delle sfide e dei cambiamenti in atto, con la conseguenza di renderlo il principale ammortizzatore sociale disponibile nei confronti della disoccupazione, della malattia, della disabilità, e teatro di violenza" (ex punto 3);
- occorre dedicare attenzione "alle ricerche che suggeriscono di passare dal contratto di lavoro al contratto di attività, in modo da tener conto della mobilità, dell'alternanza dei cicli di vita, delle discontinuità tra lavoro professionale, autonomo e subordinato, formazione e lavoro di cura" (ex punto 6);
- occorre "trovare modalità che impediscano ricadute negative sull'occupazione delle donne nel mercato del lavoro professionale derivanti da interventi di sostegno, valorizzazione e valutazione del lavoro di cura, con particolare attenzione alla situazione dei Paesi che già presentano un alto tasso di lavoro informale, di economia sommersa e di lavoro nero" e quindi di valutare "l'impatto sulla società e sull'occupazione femminile delle misure di riconoscimento del lavoro di cura, anche nelle forme di computo figurativo ai fini pensionistici" (ex punto 8).

Si conferma la difficoltà di trovare un punto di equilibrio. La visione politica, anche al Parlamento europeo, resta ancorata a due schieramenti contrapposti: da una parte chi vede la famiglia come il luogo di elezione per le donne, dall'altra chi pensa che la strada dell'emancipazione resti il lavoro per il mercato, tutto il resto essendo 'economia informale', con la conseguente necessità di rivendicare sviluppo di servizi pubblici e di qualità, meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro, miglioramento della normativa sui congedi, ma senza avventurarsi sul terreno, considerato troppo scivoloso, del riconoscimento del lavoro di cura.

## 6. La revisione delle direttive sulla maternità

Sul filo di lana della fine della legislatura, si sarebbe dovuto completare l'*iter* di revisione delle due direttive in materia di maternità: quella che riguarda la parità nel lavoro autonomo<sup>25</sup> e quella che riguarda salute e sicurezza delle lavoratrici gestanti e madri<sup>26</sup>, *iter* che pure ha subito un notevole rallentamento, determinato dal conflitto di competenze tra commissioni parlamentari, risolto solo a dicembre 2008 con la decisione di riconoscere nella commissione FEMM quella su cui incardinare entrambi i provvedimenti e di prevedere (solo) la cooperazione rafforzata in capo alla commissione EMPL<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, che abroga la direttiva 86/613/CEE [SEC (2008) 2592] [SEC (2008) 2593] COM/2008/0636 def. – COD 2008/0192.

<sup>26</sup> 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 [SEC (2008) 2595] [SEC (2008) 2596] COM/2008/0637 def. – COD 2008/0193.

<sup>27</sup> Per quanto riguarda la direttiva relativa alle lavoratrici gestanti e madri, il conflitto di competenze era iniziato alla fine di ottobre, con la contestazione da parte del Presidente della commissione EMPL della competenza affidata alla commissione FEMM, basandosi sul fatto che si trattava di disciplina da inquadrare nelle complessive politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro e quindi di un ambito da inquadrare nel diritto del lavoro. Secondo la commissione EMPL, se rispondeva al vero che era stata la commissione FEMM a occuparsi della direttiva al tempo della sua emanazione nel 1992, era da ritenere che, nel 2000, era stata affidata alla commissione EMPL la responsabilità della implementazione delle regole di cui all'articolo 3,1 (*Commission guidelines on the assessment of agents and*

Nel campo della **parità nel lavoro autonomo**, la proposta della Commissione è del 2008 ed è rivolta alla abrogazione della direttiva precedente, risalente al 1986, dato che i risultati da questa prodotti non sono considerati soddisfacenti e per di più in contrasto con il tentativo in atto di rilanciare l'imprenditorialità, soprattutto nella dimensione medio-piccola. Vanno in questa direzione lo *Small Business Act*, da collegare al principio del *Think small first*, e l'Agenda sociale rinnovata.

La direttiva riguardava due categorie di persone: i lavoratori autonomi e i coniugi coadiuvanti. Questi secondi, come è noto, sono uno dei punti principali della normativa in materia, con particolare riferimento alle attività nel settore agricolo. Nelle valutazioni effettuate, già nel 1994, la Commissione aveva adottato una relazione in cui si osservava che l'attuazione della direttiva negli Stati membri si era limitata al "punto di vista giuridico", con forti mancanze proprio nel campo dei coniugi coadiuvanti.

Le principali innovazioni proposte dalla Commissione riguardavano, da un lato, l'aggiornamento – con l'inserimento, ad esempio, del consueto pacchetto di definizioni su discriminazione diretta, indiretta, molestie e molestie sessuali, nonché del riferimento alle azioni positive – e il coordinamento con le altre disposizioni in materia nel frattempo emanate – come, ad esempio, la direttiva 2004/113/CE sulla parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura –, e, dall'altro lato, estensioni del campo di applicazione – con l'affiancamento, ad esempio, dei 'conviventi' ai 'coniugi' coadiuvanti, al fine di includere tutte le persone che partecipino alle attività dell'impresa familiare indipendentemente dallo stato coniugale – e della protezione – con la possibilità, a richiesta, di beneficiare di servizi di sostituzione e del periodo di congedo di maternità previsto per le lavoratrici subordinate, coperto da una indennità di ammontare quanto meno equivalente a quella spettante in caso di congedo per malattia.

E' questo l'impianto adottato dalla nuova direttiva del 7 luglio 2010<sup>28</sup>. L'ambito di applicazione è pertanto rivolto ai lavoratori autonomi e ai loro coniugi o conviventi; l'impianto è quello delle direttive antidiscriminatorie, a partire dalle definizioni per arrivare alla tutela dei diritti.

Segnalo un solo aspetto. Rendere cumulabile l'accesso ai servizi e la percezione dell'indennità è uno degli aspetti che sono stati decisi con il voto finale in plenaria, nell'ultima sessione parlamentare degli inizi di maggio 2009, ed è da considerare una vittoria della rete di trasversalità messa in atto grazie all'attenzione e al sostegno delle donne delle associazioni di rappresentanza italiane. La mediazione con la Commissione e il Consiglio ha portato ad un, sia pure parziale, arretramento. La direttiva infatti rinvia ora la scelta agli Stati membri, che "possono disporre che l'accesso a tali servizi costituisca un'alternativa all'indennità ... oppure a una parte di essa" (art. 8.4).

Sul filo di lana della fine della passata legislatura del Parlamento europeo, si sarebbe dovuto completare l'*iter* di revisione della direttiva su **salute e sicurezza delle lavoratrici gestanti, puerpere e in periodo di allattamento**<sup>29</sup>. Il testo si sarebbe dovuto approvare nel penultimo giorno di sessione ed è stato inaspettatamente respinto.

---

*processed considered hazardous for the safety or health of pregnant or breastfeeding workers and workers who have recently given birth*). Le controdeduzioni della commissione FEMM non si sono fatte attendere e a metà novembre la presidente ha argomentato che il soggetto della proposta non poteva che essere considerato come rientrante nel nucleo principale delle attività tradizionali della commissione stessa. La questione può essere così riassunta: se il suo obiettivo riguarda l'incremento della protezione delle lavoratrici da inquadrare nel contesto della disciplina sulla salute e sicurezza e sulla conciliazione tra vita professionale, familiare e personale, allora la competenza andava attribuita alla commissione EMPL; se l'obiettivo è quello delle pari opportunità nel mercato del lavoro, allora la competenza andava alla commissione FEMM. E così è stato.

Molto simile è stato il percorso della revisione della direttiva nel campo del lavoro autonomo. Anche in questo caso la soluzione è stata favorevole a riconoscere la competenza della commissione FEMM.

<sup>28</sup> Direttiva 2010/41/UE sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613 del Consiglio.

<sup>29</sup> 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

Prima di dare conto dell'esito e dei problemi incontrati, è utile fare riferimento alla iniziale proposta di riforma elaborata dalla Commissione europea. Il documento aveva lo scopo di migliorare la protezione offerta dalla direttiva del 1992, in particolare mediante l'estensione della durata minima del congedo di maternità da 14 a 18 settimane. La motivazione addotta lascia però perplessi: "un congedo più lungo avrà un impatto positivo sulla salute delle madri, le aiuterà a riprendersi dal parto e a costruire una relazione solida con il bambino. Inoltre, per le donne è più facile ritornare al lavoro se il bambino ha raggiunto una certa età" (4 mesi e mezzo!) "e quindi si potrebbero ridurre i ricorsi al congedo parentale". Ridurre? Non si somma il congedo di maternità con il congedo parentale? Ma la Commissione insiste: "il datore di lavoro avrà maggiore certezza quanto alla durata dell'assenza della madre, perché si può attendere dalle donne un ricorso meno frequente al congedo parentale". Davvero incredibile come motivazione.

Gli altri punti di cui la Commissione proponeva la modifica riguardano un adeguamento alla struttura delle nuove direttive anti-discriminatorie e alle decisioni della Corte di giustizia europea, con: un rafforzamento del divieto di licenziamento, mediante l'estensione della protezione ai sei mesi successivi al termine del congedo di maternità una volta che la lavoratrice abbia chiesto la motivazione per iscritto del recesso; il diritto di riprendere il proprio lavoro o in un posto equivalente e di beneficiare di eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro che le sarebbero spettati durante l'assenza; il diritto al pagamento della retribuzione mensile completa percepita prima del congedo di maternità; il diritto di chiedere al datore di lavoro di adattare le modalità e l'orario di lavoro alla nuova situazione familiare, con correlato obbligo del datore di lavoro di prendere in esame (non di accogliere) tale richiesta.

La Commissione, nella motivazione della proposta, citava espressamente due risoluzioni del Parlamento europeo: quella del 27 settembre 2007 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea (2007), in particolare nella parte in cui gli Stati membri sono stati sollecitati a mutualizzare i costi delle indennità di maternità e di congedo parentale per far sì che le lavoratrici 'non costino' più dei lavoratori, e quella del 21 febbraio 2008 sul futuro demografico dell'Europa, in particolare nella parte in cui gli Stati membri sono stati invitati ad ispirarsi alle migliori pratiche per quanto riguarda la durata del congedo di maternità (punti 14 e 15).

Il Parlamento europeo, già nella passata legislatura, ha cercato di imprimere il segno, utilizzando l'ampliamento della base giuridica per affiancare alla protezione della salute della donna anche la tutela del figlio e la condivisione dei ruoli familiari, seguendo il percorso che ha tradizionalmente contraddistinto l'evoluzione della normativa in materia nel nostro Paese.

Ed è così che sono comparsi, nel testo votato in commissione FEMM, alcuni punti innovativi quali: l'introduzione del congedo di paternità, il prolungamento del congedo di maternità fino a 20 settimane, specifici benefici legati all'allattamento al seno, il riferimento alle nascite multiple e alle adozioni.

Il voto in plenaria era previsto di seguito alla direttiva sulla parità nel lavoro autonomo (vedi sopra), nella stessa sessione del 6 maggio 2009, penultima votazione della legislatura. Nulla lasciava immaginare che la votazione avrebbe avuto un esito negativo. Vero era che le associazioni imprenditoriali europee avevano segnalato la loro contrarietà al prolungamento fino a 20 mesi del congedo di maternità come livello minimo per ciascun Paese europeo e all'introduzione del congedo di paternità. Vero era che nelle ultime ore erano stati aggiunti molti emendamenti, sia soppressivi sia aggiuntivi. Vero era che i contenuti della direttiva erano considerati sensibili per la campagna elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo che stava iniziando. Ma che la proposta di rinvio, presentata oralmente in aula da una deputata del gruppo popolare, sarebbe stata accolta è stata una autentica sorpresa.

Con la nuova legislatura, il percorso è ripartito e siamo arrivati alla votazione in plenaria, questa volta con successo. Il lavoro svolto, quindi, non è stato sprecato. La stesura della relazione è stata affidata alla medesima relatrice – la socialista portoghese *Edite Estrela* – che ha potuto contare sulla sua

passata esperienza per rendere il più veloce possibile l'approvazione della riforma. Già a novembre dello scorso anno il testo era pronto e il 23 febbraio è arrivato il voto in commissione FEMM, con 19 voti a favore, 13 contrari e 1 astensione. La votazione in plenaria è arrivata il 20 ottobre 2010 e siamo ancora in attesa che il Consiglio si pronunci.

I punti più significativi riguardano: l'estensione del congedo di maternità da 14 a 20 settimane, l'ammontare pieno della relativa indennità, l'introduzione del congedo di paternità, l'estensione alle adozioni, la protezione contro il recesso dal rapporto di lavoro, il diritto al rientro a un posto di lavoro equivalente, il non obbligo a prestare lavoro notturno, la revisione delle linee guida in materia di salute e sicurezza.

Ciascuna di queste indicazioni presenta rilievo anche per il nostro ordinamento. In via di prima approssimazione, è il congedo di maternità quello sul quale si registreranno le minori esigenze di modifica. Infatti, l'ampliamento fino a 20 settimane avrà un impatto relativo, dato che, come è noto, nel nostro Paese il congedo di maternità arriva a 24 settimane. Lo stesso per l'inclusione nella protezione delle lavoratrici domestiche, che già ne godono nel nostro Paese. Si deve però osservare che verrà ulteriormente ampliata la possibilità da parte della lavoratrice di utilizzare la flessibilità nella scelta tra quanta parte di congedo fruire prima del parto e quanta parte dopo il parto, così come la possibilità di ripartire questo congedo con il padre. Questi aspetti, se verranno confermati nella versione finale, produrranno effetti, aumentando il pacchetto di opzioni a disposizione delle lavoratrici, secondo quanto sempre più richiesto dalle stesse.

Cambiamenti si profilano anche per l'indennità di maternità che, attualmente, per la nostra legislazione è pari all'80% della retribuzione e viene integrata per la parte rimanente dal datore di lavoro solo se così è previsto nella contrattazione collettiva. Con la nuova direttiva l'indennità dovrebbe passare al 100% almeno per sei settimane.

Arriverà anche il congedo di paternità di minimo due settimane per i padri. Nel nostro ordinamento, finora il congedo di paternità è collegato a situazioni gravemente patologiche, in caso di morte o di malattia della madre o di suo mancato riconoscimento del figlio. E' questa forse l'innovazione principale, soprattutto tenendo conto che per la prima volta questo congedo compare in un atto dell'Unione europea. Si noti però che spetta ai "lavoratori la cui partner stabile ha partorito", incrinando l'impianto che mette a fondamento della protezione il figlio e non la relazione – stabile o meno – tra i due genitori.

Per quanto riguarda il lavoro notturno, la nuova direttiva ci consentirà di superare l'attuale procedura di infrazione, che chiede alla nostra legislazione di rimuovere anche l'ultimo frammento di divieto e generalizzare la formula del 'non obbligo', che consente di proteggere senza impedire di svolgere lavoro notturno.

Novità anche per le nascite gemellari, dato che con la nuova direttiva il congedo di maternità viene aumentato per ogni figlio. Finora nel nostro Paese questo vale solo per il congedo parentale. Ma novità anche per i parti prematuri, con la previsione di un "congedo supplementare con stipendio pieno".

L'attenzione prestata alla conciliazione e alla redistribuzione dei ruoli familiari non ha impedito di tornare ad occuparsi di salute e sicurezza della madre, arrivando a chiedere nuove linee guida e un rafforzamento delle procedure di valutazione e informazione, affiancate da una vera e propria consultazione. Il nostro Paese, sul punto, dovrà superare ritardi storici, dato che la disciplina di attuazione in questa specifica materia non è ancora stata definitivamente emanata.

Entrano, infine, nella direttiva nuove disposizioni che si occupano della promozione dell'allattamento al seno e della depressione *post partum*. Queste innovazioni saranno da valutare con attenzione, dato il rischio che, nel nostro Paese, si torni a collegare i riposi giornalieri per la madre al solo allattamento al seno.

Attendiamo ora le decisioni della Commissione e del Consiglio, anche se su alcuni punti, come il congedo di paternità, è probabile che vengano assunte posizioni contrarie, che farebbero tornare il testo in seconda lettura al Parlamento europeo, rallentando ancora una volta il processo di revisione della direttiva.

E' interessante da ultimo e in via conclusiva segnalare come anche in questo ambito come in molti dei processi che riguardano l'Unione europea si arriverà ad una direttiva che accoglie e incorpora molte delle innovazioni già presenti nelle legislazioni nazionali, raggiungendo un nuovo equilibrio e provvedendo a sua volta a estenderlo in tutti i Paesi, con una progressiva operazione di armonizzazione della protezione delle lavoratrici e dei lavoratori, almeno di quelli subordinati con rapporto di lavoro stabile.

#### *7. Protezione v. parità. La diversa età di pensionamento e il lavoro notturno*

Resta da dar conto di due ultime questioni che testimoniano quanto siamo ancora lontani dal trovare un soddisfacente equilibrio nel rapporto tra fonti – europee e nazionali – e tra profili – formali e sostanziali.

La prima questione riguarda **l'età di pensionamento delle donne**. E' un tema complicato, che riguarda la condizione diversa - troppo spesso ancora impregnata di discriminazioni dirette e indirette - delle donne per quanto riguarda l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro, le diverse tipologie lavorative e la tuttora squilibrata distribuzione dei ruoli tra lavori di cura e lavori per il mercato. Non solo. Riguarda complicati aspetti giuridici, tocca imabrazzanti giudizi e stereotipi, separa le donne giovani da quelle più adulte, i percorsi concreti di vita e di lavoro, le condizioni di reddito.

Se inquadriamo la questione in chiave di evoluzione storica troviamo ingombranti precedenti. Fa davvero impressione leggere la sentenza della Corte Costituzionale in cui si afferma che “la differenza di cinque anni per la donna per la maturazione del diritto alla pensione è basata sulla diversità di costituzione, di capacità, di rendimento e di resistenza a particolari lavori faticosi” e si aggiunge che “l'attitudine al lavoro, in linea di massima, viene meno nella donna prima che nell'uomo, perché questi ha una maggiore resistenza fisica e d'altro canto la lavoratrice è opportuno torni ad accudire esclusivamente la famiglia, dato che occorre limitare nel tempo il periodo di distrazione dalle cure domestiche” (è il 1969 e queste sono le parole della Corte). È nel 1986 che si realizza il secondo momento di svolta della Corte, confermato nel 2002. Per il giudice delle leggi, sulla base delle modifiche legislative nel frattempo intervenute, si deve scindere l'età di pensionamento dall'età lavorativa. Mentre la posizione della donna nella società continua a giustificare il conseguimento della pensione di vecchiaia a una età diversa, i mutamenti intervenuti nella disciplina del lavoro e soprattutto nella condizione giuridica sono tali da far ritenere irragionevole, e quindi illegittima, la differenza di età lavorativa. Ed è così che la lavoratrice ottiene quello che viene chiamato un privilegio giustificato: raggiunta l'età di pensionamento può continuare a lavorare, protetta anche dall'eventuale licenziamento da parte del datore di lavoro.

La questione è complessa, poiché vede compresenti sistemi pensionistici diversi, per tipologia e per tempi, con sedimentazione di leggi, decreti delegati, normative transitorie e pronunce della Corte Costituzionale. Dentro alla normativa troviamo problemi, quali la mancata coincidenza tra età lavorativa e garanzia di stabilità del rapporto di lavoro, la scarsa attenzione ai profili antidiscriminatori dei provvedimenti di (simil)prepensionamento, i cambiamenti intervenuti con le riforme pensionistiche che si sono succedute, a partire da quella del 1995 del governo di centrosinistra che, nel fissare fasce di età, ha reso più omogeneo il trattamento tra nuove e nuovi assunti.

Si entra, infatti, nel raggio di azione del principio di parità di opportunità e ci si confronta con l'individuazione della linea di confine tra le giustificate maggiori opportunità offerte alle donne (azioni positive) e il rischio di realizzare discriminazioni alla rovescia, di svantaggio per gli uomini. In ambito lavorativo ogni scelta provoca ricadute. Ad esempio, nei prepensionamenti e negli incentivi concordati alle dimissioni volontarie le modalità di calcolo delle prestazioni comporta spesso un trattamento peggiore per le donne, a sua volta ritenuto ragionevole. Bisogna ricordare che la riforma del 1995 aveva salvato la disparità di età di pensionamento solo per coloro che seguono il previgente calcolo retributivo della pensione e ha introdotto una progressiva impostazione uniformatrice con il nuovo calcolo contributivo. E che ha introdotto anche, sia pure con riferimento al solo regime contributivo,

una differenza che non intercorre sulla base del genere di chi lavora, ma del periodo dedicato all'assistenza di figli e familiari. È una norma quasi sconosciuta e che invece dovrebbe essere la base di partenza per un nuovo patto di equità sociale.

Se volgiamo lo sguardo all'Europa, come da obiettivo di queste note, osserviamo che in tutti o quasi i Paesi, un tempo, era fissata una età diversa e, più di recente, si è realizzata una revisione, con l'istituzione di un'età variabile di pensionamento per tutti, con mantenimento dei diritti acquisiti. E su questo la direttiva ricomposta del 2006 lascia gli Stati liberi di decidere.

Il problema è diventato incalzante a seguito della sentenza della **Corte di giustizia europea** per violazione del principio della parità retributiva nella normativa italiana sul pensionamento delle donne alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni<sup>30</sup>. La sentenza era scontata, dato il costante orientamento espresso in precedenza dalla Corte e che si basa su una assimilazione: il regime pensionistico della pubblica amministrazione è un regime professionale (in altri termini: un regime aziendale) e, in quanto tale, deve rispettare il vincolo della parità retributiva; per ottenere questa parità occorre che l'età sia la medesima. Si potrebbe discutere a lungo sulla correttezza dell'impostazione, sulle sue forzature, sulla disparità di trattamento che viene a creare tra il regime delle dipendenti pubblici e privati, ma ciò non toglie che la procedura di infrazione è stata aperta e che ora dobbiamo trovare soluzioni.

A mio avviso, si sarebbe dovuta cercare una soluzione generale<sup>31</sup>, non limitata al personale della pubblica amministrazione, rendendo legale e non professionale il regime pensionistico di questi dipendenti e reintroducendo il regime della flessibilità, con possibilità di scelta del pensionamento all'interno di un arco temporale di almeno un quinquennio, evitando la identificazione 'secca' con l'età. Era così nella riforma del 1995, che aveva subito l'abrogazione da parte di quella del 2004.

La strada poteva, in altri termini, passare per l'ampliamento delle opportunità e non per la decimazione di diritti acquisiti o quanto meno di legittime aspettative. Le donne non sono una categoria omogenea, dipende dal tempo di lavoro che hanno alle spalle, dal lavoro che stanno svolgendo e dalle condizioni in cui è svolto, dalle scelte di vita e dalle condizioni di reddito. Non si tratta solo di lavori usuranti, ma di ricominciare a pensare alle persone, nelle loro differenze.

La seconda questione riguarda il **divieto di lavoro notturno per le donne durante la gravidanza e il primo anno del figlio**. Anche questo tema ha radici che vengono da lontano e traggono origine da sentenze della Corte di giustizia europea. Sul finire del secolo scorso, nel nostro Paese si è provveduto a rivedere la normativa, racchiudendo nel solo periodo intercorrente tra la gravidanza e un anno di vita del figlio lo 'storico' divieto di lavoro notturno riguardante le lavoratrici e affiancandolo da un ampliamento per tener conto di ulteriori esigenze (bambini piccoli, disabili, genitore *single*) sotto forma di 'non obbligo' a prestare lavoro notturno e con estensione ai padri lavoratori, sia pure solo come alternativa alla madre lavoratrice e non a titolo originario.

Ora la Commissione europea, dopo un primo tentativo chiuso per motivi tecnici<sup>32</sup>, torna ad accendere i riflettori sulla disciplina italiana e dichiara di non ritenere giustificato il mantenimento anche di quest'ultima residuale area di divieto di lavoro notturno<sup>33</sup>.

A quanto sembra, non sono state fornite dal Ministero del lavoro tutte le informazioni utili. Dovrebbe essere ben presente che il periodo interessato è coperto in parte (almeno 6 mesi) dal congedo di maternità, durante il quale è vietato prestare lavoro. Per il restante periodo, il divieto di effettuare la

---

<sup>30</sup> Sentenza 13 novembre 2008, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, causa C-46/07.

<sup>31</sup> E' costruito così l'emendamento presentato al Senato al disegno di legge sulla Comunitaria 2008.

<sup>32</sup> La procedura di infrazione 1998/2357 ha visto la nota di risposta da parte del Ministero del lavoro l'11 novembre 2004, a seguito del parere motivato complementare della Commissione dell'8 settembre dello stesso anno.

<sup>33</sup> La lettera di costituzione in mora complementare è del 29 gennaio 2009, infrazione n. 2006/2228. La prima lettera della Commissione è del 4 luglio 2006, il suo parere motivato del 25 gennaio 2007, la lettera del Ministero del lavoro del 23 marzo 2007.

turnazione dalle ore 24 alle 6 obbliga il datore di lavoro a ricercare soluzioni alternative che consentano alla lavoratrice di continuare a svolgere lavoro: assegnando alla lavoratrice diversa turnazione o diversa mansione. Durante la gravidanza, solo qualora queste modificazioni non fossero possibili, l'articolo 17 del testo unico maternità – paternità prevede l'anticipazione della messa in congedo di maternità. Al rientro al lavoro dopo la nascita (o l'adozione), solo fino ai sette mesi del figlio è possibile mantenere la protezione<sup>34</sup>. Ne deriva che solo in queste ipotesi è prevista l'erogazione dell'indennità di maternità, quell'indennità che sembra costituire, in quanto collocata all'80% della retribuzione<sup>35</sup>, il punto forte del ragionamento della Commissione per dimostrare che la lavoratrice incappa, mascherato da protezione, in un danno economico. Ma, ricordiamolo ancora una volta: la lavoratrice non è affatto ingiustamente costretta a non prestare lavoro durante la gravidanza e il primo anno di vita del figlio per effetto del divieto di lavoro notturno. Vietare lo svolgimento di lavoro notturno non comporta vietare di prestare lavoro. Così si confonde il periodo di assenza, che è quello coperto dall'indennità, con il periodo di presenza, in cui scatta il divieto della turnazione notturna e il mutamento di turno e/o di mansione.

La normativa del nostro Paese non sembra pienamente e correttamente presente alla Commissione. Questo non significa che non sia doveroso approfondire il tema e riflettere se non sia arrivato il momento di eliminare anche la residua traccia di divieto, uniformando la normativa sullo spartito del 'non obbligo'. Questa soluzione avrebbe altresì il vantaggio di rimettere la decisione nelle mani della lavoratrice. Comprendo che così si apre il fronte del rischio di sua ricattabilità o quanto meno del suo farsi carico del problema di una rigida organizzazione del lavoro o della difficoltà di modificare la turnazione. Ma questo esiste anche nei successivi casi, già rientranti nel campo di applicazione del 'non obbligo'.

Forse si sarebbe potuto intervenire già al tempo della stesura del testo unico se le procedure di infrazione non fossero sempre gestite così gelosamente e riservatamente dai ministeri interessati, al punto da non essere state portate al tavolo della commissione interministeriale che ho presieduto e che ha elaborato il testo unico.

A livello di fonti comunitarie, si potrebbe ora utilizzare proprio l'apertura della revisione della direttiva del 1992 su salute e sicurezza delle lavoratrici gestanti, puerpere e in periodo di allattamento per far luce sul punto.

## *8. La direttiva altre/oltre*

La Commissione europea ha presentato a luglio 2008 la nuova proposta di Agenda sociale, la cosiddetta Agenda sociale rinnovata: opportunità, accessibilità e solidarietà nell'Europa del XXI° secolo. Nell'insieme articolato – anche se sarebbe meglio dire: disarticolato – di iniziative, si trova la proposta di direttiva sulla implementazione del principio della **parità di trattamento, al di fuori del lavoro, tra le persone indipendentemente da religione, credo, disabilità, età o orientamento sessuale**. E' un testo molto atteso, annunciato come direttiva orizzontale. Di orizzontale, a ben vedere, non ha molto, almeno nell'impianto proposto dalla Commissione, in quanto destinato piuttosto a completare il quadro della normativa antidiscriminatoria, intervenendo sul lato esterno al lavoro per quei fattori di rischio che non ne erano finora coperti. Per questo preferisco chiamarla 'direttiva altre/oltre'.

Agli inizi di aprile 2009, il Parlamento europeo ha definito il proprio orientamento, sulla base del lavoro prodotto in numerose commissioni parlamentari.

La risoluzione, pur con qualche ambiguità, cerca di rendere l'intervento, a differenza di quanto rintracciabile nell'amorfo testo proposto dalla Commissione, un netto passo in avanti, con la possibilità

---

<sup>34</sup> Si consideri, infatti, che in base all'articolo 6 del testo unico, la tutela in materia di salute e sicurezza si applica durante il periodo di gravidanza e fino a sette mesi di età del figlio.

<sup>35</sup> La contrattazione collettiva spesso prevede l'integrazione da parte del datore di lavoro del restante 20%.

di trasformare quello che sembra l'atto conclusivo di un ciclo nel motore di un nuovo cambiamento, che dovrebbe via via propagarsi alle altre direttive anti-discriminatorie.

Questo è avvenuto grazie all'inserimento di due nuove nozioni di discriminazione: quella multipla e quella per associazione, che passano dallo stadio dell'analisi teorica e della giurisprudenza, compresa quella della Corte di giustizia, a quello della loro definizione giuridica e dei profili conseguenti. Per la discriminazione multipla, si tratta infatti di declinare l'impatto sulle azioni in giudizio e sulle decisioni degli organismi di parità; per la discriminazione per associazione, dei necessari cambiamenti nella parte dedicata, ad esempio, alla discriminazione legata alla disabilità, che deve aprirsi a includere espressamente non solo il soggetto portatore ma anche il soggetto che se ne fa carico o che è comunque collegato.

Non è andata in porto, invece, l'aggiunta della nozione di molestia sessuale, a fianco di quella di molestia, facendola uscire dall'ambito finora tradizionalmente dedicato, cioè quello delle discriminazioni di genere; il richiamo al diritto alla riservatezza; l'estensione della protezione contro le discriminazioni nelle unioni civili, facendo tesoro della giurisprudenza della Corte di giustizia europea ed evitando la trappola dell'esclusione dalla direttiva stessa delle parti attinenti al diritto di famiglia nazionale, che avrebbe comportato la loro fuoriuscita dal controllo sul rispetto della normativa antidiscriminatoria; il richiamo alle esigenze nel campo scolastico ed educativo, con attenzione all'inclusione e non alla separatezza.

L'aspetto più direttamente interessante ai fini della panoramica oggetto di questa note riguarda il tentativo di estensione della portata della direttiva stessa. Crescente consenso riceve, infatti, la richiesta di includere anche il genere a fianco della religione, della disabilità, dell'età e dell'orientamento sessuale. Si tratta di una proposta politicamente affascinante, che pur solleva qualche perplessità. Innanzitutto perché il termine genere è sicuramente il più idoneo a rappresentare non solo la sessualità ma l'identità delle persone. Resta però da considerare che, nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali, si utilizza il termine sesso.

In secondo luogo per i problemi di coordinamento sistematico tra direttive aventi, almeno in parte, il medesimo campo di applicazione e, ancora e solo in parte, il medesimo impianto normativo. In assenza di questa estensione però, proprio la parità di trattamento tra donne e uomini si troverebbe ad essere sotto-protetta, presentando smagliature rilevanti nella trama giuridicamente ordinata della normativa. Il campo di applicazione della direttiva oltre/oltre è più ampio di quello che risulta per il genere e questo pur sommando la direttiva 113/2004/CE – che si occupa della parità per donne e uomini nell'accesso a beni e servizi – e la direttiva 2006/54/CE, per la parte relativa alla previdenza. Oltre a questi ambiti, infatti, nella nuova direttiva sono considerati anche i benefici sociali non legati al lavoro, nonché l'istruzione. La soluzione sarebbe potuta essere quella votata in commissione FEMM: subito dopo l'emanazione della nuova direttiva, la Commissione è invitata a provvedere a una revisione complessiva di tutte quelle in materia di divieti di discriminazione, ma la votazione in commissione Libertà civili (LIBE), che aveva la competenza di fondo, ha respinto l'integrazione del genere tra i fattori di rischio considerati.

Non dimentichiamo però il problema più importante: quello della effettività, legato alla diffusione della conoscenza. E su questo il nostro Paese, tra tradimenti e approssimazioni nel recepimento e nell'attuazione, è davvero esemplare.

## *9. Le prospettive*

Il percorso fin qui raccontato sembra essere contraddistinto dall'azione congiunta di riforme legislative e di politiche di attuazione, con le istituzioni europee, e in particolare il Parlamento europeo, quali fondamentali punti di riferimento. I testi e i documenti non si fermano alla regolamentazione per direttiva, non dettano solo normative di protezione, ma aggiungono la consultazione e si dotano di strumenti e strategie.

Questo è l'approccio di cui abbiamo bisogno soprattutto nel nostro Paese, a tutti i livelli, anche locali; un approccio che da un lato tocchi la normativa, non solo per revisionarla e attualizzarla, ma

anche per farla conoscere, e dall'altro individui obiettivi, azioni e strumenti concreti di cambiamento. Ad esempio, le politiche occupazionali devono passare a riconoscere formule per conciliare lavoro e impegni famigliari, formule decisive non solo per consentire scelte personali, ma anche per occuparsi di servizi, di orari così come delle persistenti disuguaglianze tra donne e uomini.

Il primo dato problematico di contesto da tenere sempre presente è la ricorrenza delle discriminazioni legate alla maternità, così come alla paternità e alla cura. Il secondo è che, per ottenere progetti e risultati, è necessario riequilibrare la presenza nei luoghi in cui si prendono le decisioni: nelle amministrazioni locali, in parlamento, al governo, così come negli organi direttivi e nei consigli di amministrazione, nelle associazioni, a partire dal sindacato. Non si tratta di introdurre 'quote rosa', termine banale e a sua volta frutto di stereotipi, ma di pensare alla rappresentanza paritaria, in cui ci sia confronto di idee, vitale per ogni evoluzione e innovazione della società.

Occorre essere però consapevoli che la conoscenza va rafforzata e resa diffusa a tutti i livelli, compreso quello delle stesse istituzioni europee. Il rischio che su questo spartito scrivano solo le poche persone che se ne occupano espressamente – rischio che nel nostro Paese è un effettivo e ben radicato pericolo – è fortemente presente. Se proseguissimo questa analisi e passassimo a verificare i contenuti dei testi non 'dedicati', ma di carattere generale, rimarremmo fortemente delusi. Un esempio interessante è costituito dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2009 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea 2004-2008<sup>36</sup>. Questo documento contiene alcune interessanti indicazioni su temi sensibili quali il testamento biologico e le coppie omosessuali, all'interno però di un testo che presenta un impianto discutibile. Posso qui solo ricordare che il capitolo 'Discriminazione' si suddivide in paragrafi, il primo dei quali, dedicato alle 'Considerazioni generali', fa riferimento solo alle direttive del 2000 (la n. 43 e la n. 78), escludendo quindi il genere; gli ulteriori due sono dedicati alle 'minoranze' e ai 'rom', e si deve attendere il quarto, intitolato 'pari opportunità', per scoprire che è dedicato alla (sola) "discriminazione contro le donne", come se la parità di opportunità riguardasse solo il genere e non anche gli altri fattori protetti, senza richiamare – anzi richiedendone l'introduzione – la normativa in materia da parte delle istituzioni europee, dimostrando di ignorare i documenti cui è dedicata l'analisi in questo lavoro.

Forse non basta nemmeno più parlare di *empowerment* e di *mainstreaming*, le due parole chiave di Pechino 1995. Molti, troppi anni sono passati e questi temi restano tuttora oggetto della riflessione (e delle richieste) di un ristretto numero di persone, quasi sempre donne, nel loro ruolo di esperte o operatrici o rappresentanti. Quanti anni dovranno ancora passare prima che si comprenda che ci stiamo occupando di temi generale, che riguardano le persone nella loro dimensione reale e che consentono un approccio equilibrato tra riconoscimento dei diritti fondamentali e politiche attente alle esigenze del mondo plurale in cui viviamo.

Nel frattempo è esplosa la crisi finanziaria ed economica, che sta pesando oltre misura sul lavoro delle donne. Le donne sono le più esposte nel mercato del lavoro: sono le prime ad uscire nelle riduzioni di personale, sono le prime nel lavoro precario e sono, invece, spesso, ultime nelle retribuzioni. La pesante recessione economica e i tagli delle risorse nei servizi rischiano di aggravare questa situazione.

Mi limito a ricordare un fenomeno che presenta un avvitamento in una circolarità imbarazzante, ma di cui ci si occupa troppo poco. Dopo aver proceduto alla creazione della figura delle badanti – con la legge Bossi-Fini di riforma del Testo unico immigrazione, creazione peraltro avvenuta solo mediante sanatoria – si è scaricato sulle famiglie il peso, davvero individuale e privato, dell'assistenza (di bambini, malati, anziani, famigliari non autosufficienti) salvo chiudere il rubinetto dei flussi migratori e invitare le donne 'italiane' a (ritornare a) fare da sé il lavoro di cura. Il parallelo con le esperienze che ci vengono dalla storia è davvero ingombrante e la limitata reazione è relegata, come di consueto, alla non-notizia.

Del resto, se la crisi appare ancora non del tutto esplosiva, né accompagnata da forme di radicalità estrema di protesta, lo dobbiamo non solo all'effetto di contenimento prodotto dalle prestazioni della cassa integrazione guadagni, ma anche al prolungamento della protezione da parte della rete famigliare. Di famiglia come ammortizzatore sociale si è iniziato a parlare qualche tempo fa.

---

<sup>36</sup> 2007/2145 (INI).

Mai come adesso, però, sta svolgendo questa funzione, destinata a ridursi, se non a scomparire, con l'esaurirsi della classe di adulti con una storia abbastanza lunga di lavoro subordinato – e, quindi, con i conseguenti contributi previdenziali – e di pensionati.

***Donata Gottardi**, Docente ordinaria di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Ateneo scaligero; in congedo dal maggio 2006 con l'ingresso nel Parlamento Europeo.*

*Nel Parlamento Europeo è nel Gruppo del Partito Socialista europeo; componente effettiva della Commissione per i problemi economici e monetari, componente della Commissione occupazione e affari sociali e della Commissione diritti della donna e uguaglianza di genere; nella delegazione per le relazioni con i Paesi del Maghreb e l'Unione del Maghreb arabo (compresa la Libia).*