

Europa e conciliazione

Una proposta di sistema per rilanciare l'occupazione femminile

di Paola Panzeri e Valeria Viale

Abstract: Gli ultimi dieci anni sono stati testimoni di una seria crisi economica nell'ambito della quale l'occupazione femminile ha reagito in modo più flessibile rispetto a quella maschile. È comunque necessario aumentare il tasso di partecipazione femminile. Al fine di raggiungere tale obiettivo sono richieste nuove *policy* che siano più adatte al mercato del lavoro contemporaneo e alla famiglia che cambia nella sua forma e nel suo modo di vivere. Nell'articolo si fa un'analisi di quella che sarà nel prossimo triennio l'azione comune che dovrà prevenire l'impatto negativo sulla competitività dei singoli 28 stati membri. L'obiettivo principale dei documenti di *policy European Reconciliation Package* e dell'iniziativa *New start to address the challenges of work-life balance faced by working families* presi in esame, è quello di suggerire elementi di modernizzazione e adattamento degli attuali contesti nazionali per consentire alle famiglie con figli o parenti a carico un migliore bilanciamento tra le responsabilità di cura e le responsabilità professionali. La proposta presentata dalla Commissione europea racchiude nel suo nome tutto il suo potenziale: *a new start*, un nuovo inizio. Questa iniziativa si pone un obiettivo ambizioso: creare un sistema coerente e coordinato per la conciliazione, una rete di iniziative, legislative e non, che da un lato offrano protezione e supporto alle famiglie e, dall'altro, siano stimolo e incentivo per una maggiore occupazione femminile e uguaglianza di genere.

Parole chiave: Conciliazione; Occupazione; Work Life Balance

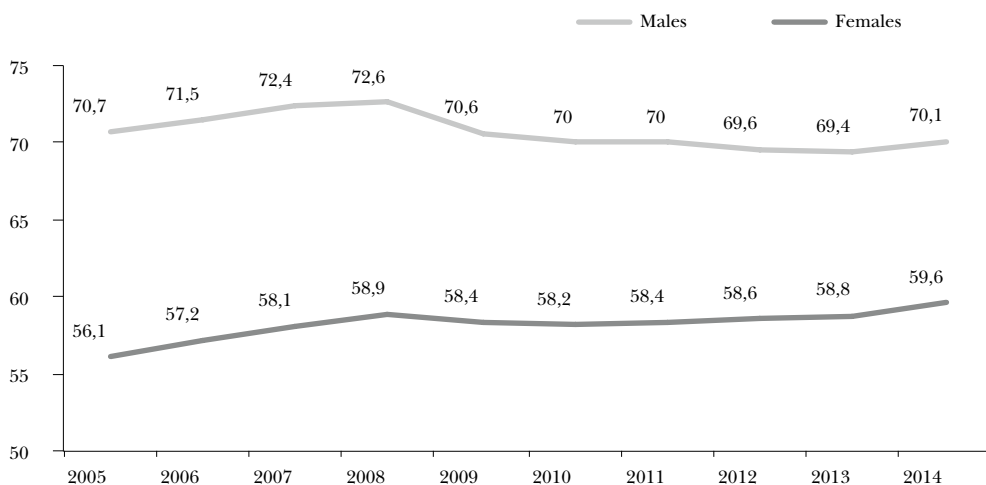
Contesto

Recenti ricerche (Iga, 2014) mostrano che nell'arco degli ultimi dieci anni, nonostante la crisi economica, nel mercato del lavoro europeo vi è stato un aumento del tasso di occupazione femminile. L'occupazione femminile sembra quindi aver reagito in modo

più flessibile alla crisi rispetto a quella maschile. Questo è dovuto, in parte, al fatto che le donne sono occupate tendenzialmente in particolari settori, come i servizi, che hanno meno risentito della crisi economica rispetto ai settori tipicamente maschili (costruzione, manifatturiero). Inoltre le donne più degli uomini hanno un'organizzazione del lavoro flessibile (part time, telelavoro, etc.). Nonostante tale trend comune di crescita, nei diversi Stati membri il tasso di occupazione femminile varia sulla base dell'età, del gruppo sociale di appartenenza e del livello di istruzione.

Sebbene il legislatore europeo abbia presente la situazione delle donne nel mercato del lavoro, rimangono ancora irrisolti molti aspetti, come ad esempio l'armonizzazione dei sistemi pensionistici, tenendo conto delle specifiche caratteristiche delle carriere femminili; una miglior conciliazione tra lavoro e vita privata, attraverso un'organizzazione del lavoro più flessibile; una più ampia offerta di servizi di cura; il riconoscimento delle *skill* delle donne; la riduzione della disparità salariale.

Figura 1. Tasso di occupazione maschile e femminile



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Eurostat, 2015

Nel 2014 il tasso di occupazione della popolazione di 16-64 anni nell'UE era al 64,9% (*EU's Labour Force Survey*, 2015). Se si effettua un'analisi dei dati sul lungo periodo si rileva che il tasso di occupazione per gli uomini nel 2014 era più basso che nei dieci anni precedenti (70,7% nel 2005) e ne emerge un incremento del tasso di occupazione femminile (crescita di 3,5% dal 56,1% del 2005). Tuttavia, la riduzione del divario tra occupazione femminile e maschile è ambivalente, legata in parte alla crescita del numero di donne occupate, ma anche alla drastica riduzione del numero di lavoratori maschi. Interessante notare che uno dei settori meno colpiti dalla perdita di impiego è quello dei servizi alla persona, settore prevalentemente femminile e che ha visto, anche negli anni della crisi,

aumentare il numero delle lavoratrici, di cui molte straniere. Ciò, nonostante la decisione da parte di un grande numero di famiglie di farsi carico dei costi della cura o, dove questo non è stato possibile, prendendosi cura direttamente dei propri familiari e rinunciando a restare nel mercato del lavoro, a fronte di una riduzione di potere d'acquisto per la perdita o diminuzione del reddito disponibile da parte delle famiglie e a numerosi tagli ai servizi per la cura di bambini, persone anziane o disabili.

Il tasso di occupazione è uno degli indicatori della strategia Europa 2020. Infatti, uno dei suoi obiettivi, è quello di raggiungere entro il 2020 il tasso di occupazione del 75% sia per uomini che per le donne.

I dati Eurostat (2015) sull'occupazione nell'Unione europea mostrano differenze significative per sesso, classi di età e livello di istruzione; così come evidenziano considerevoli disparità sul mercato del lavoro dei singoli Stati membri.

Il divario di genere, che i dati Eurostat evidenziano, è definito essere la differenza tra il tasso di occupazione degli uomini e delle donne nella fascia di età 16 – 64. Nel 2014, nell'UE 28, la proporzione degli uomini in età lavorativa eccedeva quella delle donne di 11,8 punti. Il divario è significativo anche nei vari Stati membri. Variazioni che dipendono anche dalla bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro dei loro paesi di appartenenza.

Tabella 1. Tasso di occupazione per sesso, età e paese (%)

Paese	Totale	Maschi	Femmine
EU28	67,5	73,9	62,1
Belgio	62,6	67,6	57,9
Repubblica Ceca	78,9	80,4	58,3
Danimarca	77,8	82,2	69,6
Estonia	72,1	73,6	69,8
Irlanda	59,9	71,0	58,1
Grecia	50,8	61,8	48,1
Spagna	59,0	61,6	51,8
Francia	67,8	70,9	63,7
Croazia	57,0	63,8	51,8
Italia	56,9	69,3	53,9
Cipro	57,9	72,8	60,1
Lettonia	70,2	61,8	62,7
Lussemburgo	73,8	80,4	67,3
Ungheria	71,5	83,8	62,1
Malta	65,2	76,9	53,7
PaesiBassi	73,8	80,6	66,4

Paese	Totale	Maschi	Femmine
Austria	73,7	78,6	67,9
Polonia	54,7	72,4	-
Portogallo	75,4	77,7	70,5
Slovenia	68,7	63,4	51,1
Finlandia	74,0	72,6	72,3
Svezia	76,9	78,2	72,1
RegnoUnito	75,3	84,6	72,0
Islanda	77,2	84,2	80,0
Norvegia	85,3	84,7	79,3

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Eurostat, 2015

I dati illustrati nella tabella 1 mostrano in modo inequivocabile le persistenti disuguaglianze tra uomini e donne sul mercato del lavoro e indicano la conseguente necessità di sviluppare e implementare politiche di genere sia a livello europeo che di singoli Stati membri. Lo sviluppo di strategie e, dove possibile, di legislazione anche a livello europeo è fondamentale per evitare l'accrescere di un ulteriore divario tra i paesi europei e per ancorare standard e risultati di pari opportunità a un quadro legislativo che non possa essere modificato per l'iniziativa di un singolo governo. Inoltre, l'Indice di uguaglianza di genere 2015 dello *European Gender Equality Institute* (EIGE) dimostra che le aree in cui il progresso verso l'equità è stato maggiore sono quelle in cui è presente o si è introdotta una legislazione o una strategia a livello europeo.

Ridurre il divario di genere dovrà essere la pietra angolare di ogni strategia che voglia creare una società e un'economia che siano sostenibili, inclusive e che puntino a sfruttare al meglio le potenzialità di tutti i suoi residenti e cittadini. Le donne ottengono risultati migliori in termini di successo scolastico e sono sempre più qualificate, ma rimangono ancora troppo spesso ancorate ai gradini più bassi della scala occupazionale o nei settori meno pagati. Questa disparità è dunque fonte inevitabile di un grande spreco di potenzialità e *skills*, che Eurofound stima essere 325 miliardi di Euro, pari al 2,5% del PIL dell'UE.

In molti dei paesi che appartengono all'area OCSE è stata raggiunta la parità di genere (OECD, 2014) nell'ambito dell'istruzione, ma le donne rimangono ancora sottorappresentate in settori chiave quali la scienza, la tecnologia, l'ingegneria e la matematica. Anche il mercato del lavoro mostra ampi spazi di disuguaglianze: le donne sono meno pagate a parità di lavoro e di ore lavorate, tenendo in considerazione anche che effettuano un maggior numero di ore di lavori domestici. Dato un tal contesto, non sorprende che la posizione delle donne nell'ambito lavorativo (*leadership*, imprese, etc.) vada rafforzata.

Nel 2010 l'OCSE ha lanciato la *Gender Initiative*¹, che fa un'analisi delle barriere esistenti nell'ambito dell'istruzione, dell'economia e dell'imprenditoria, con lo sco-

¹ <<http://www.oecd.org/gender/>>

po di migliorare le politiche e promuovere l'uguaglianza di genere. L'OCSE ha poi emanato delle raccomandazioni adottate nel 2013 da tutti i paesi membri. Le *Gender Recommendation* delineano una serie di misure di cui i governi dovrebbero tener conto, attraverso le legislazioni, le politiche, il monitoraggio e le campagne informative, e in particolar modo viene raccomandato di dare uguale accesso all'istruzione, adottare politiche che riducano il differenziale salariale di genere, promuovere politiche *family friendly*, incoraggiare la partecipazione dei padri nel lavoro di cura, lavorare nella direzione di un miglior bilanciamento di genere nelle posizioni apicali e promuovere l'imprenditoria femminile.

Il tema non è nuovo nemmeno a livello di Unione europea e già nel 2008 la Commissione europea ha proposto un "pacchetto conciliazione" in cui si prevedeva, tra le altre cose, di dare impulso a quella che divenne, in seguito, la direttiva sul congedo parentale (2010/18/EU) e procedere a una revisione della direttiva sul congedo di maternità (92/85/EEC) che risale al 1992. Quest'ultima, tuttavia, dopo alcune fasi del processo di co-decisione e numerosi tentativi di mediazione, è stata bloccata per quasi 5 anni dal Consiglio dell'Unione europea fino alla decisione, del luglio 2015, della Commissione europea di ritirare la proposta presentata e includere il tema nella nuova *Roadmap* per l'iniziativa *New Start to address the challenges of work-life balance faced by working families* presentata nell'agosto 2015.

Con l'*Employment package* del 2012 la Commissione europea ha cominciato a promuovere misure rivolte a categorie con "grandi potenzialità" (disoccupati qualificati, donne o giovani); per facilitare l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro, attraverso la promozione di misure atte a garantire parità salariale, servizi di cura all'infanzia adeguati, potenziamento dei congedi di maternità e parentali. Nel 2013, poi, la comunicazione *Towards Social Investment for Growth and Cohesion* inclusa nel *Social Investment Package (SIP)* ha richiamato gli Stati membri a ridurre i differenziali salariali di genere, a superare le barriere che ostacolano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ad incoraggiare i datori di lavoro ad attuare strategie di inclusione attiva al fine di superare le discriminazioni sul posto di lavoro. Sempre nel *Social Investment Package*, più precisamente nello *Staff working document: Long-term care in ageing societies - Challenges and policy options* si fa riferimento al grande numero di donne che hanno in carico responsabilità di cura verso familiari anziani o disabili. Il documento rimanda anche ai trend demografici che non potranno che portare a una necessità sempre maggiore di persone coinvolte nelle attività di cura e all'urgenza di supportare i familiari che svolgono gratuitamente compiti di cura e aiutarli a meglio conciliare le attività di cura con un impiego retribuito. Nel 2015, un mese dopo il ritiro della proposta di revisione della direttiva sul congedo di maternità, la Commissione europea ha presentato la *Roadmap*, il piano che intende seguire per sostituire l'iniziativa del 2008, ampliandola. L'obiettivo dell'iniziativa, che dettaglieremo in seguito, è ambizioso e non si limita a proporre modifiche alla legislazione sulla maternità, ma le inserisce in un contesto più ampio di politiche in favore dell'occupazione femminile e di conciliazione, che prenda in considerazione le diverse componenti che creano e mantengono il divario di genere, per poterle modificare in maniera contestuale e coerente.

Politiche di conciliazione, dunque, non come sinonimo di politiche in favore delle donne, ma per una maggiore equità tra uomini e donne in una società e mercato del lavoro che siano moderni e paritari, creando un contesto legislativo e di policy che favorisca un'equa redistribuzione delle responsabilità lavorative, familiari e di cura.

Da quanto emerge anche dalle raccomandazioni dell'OSCE è evidente l'esistenza di un gap di genere che accompagna le donne attraverso tutto il ciclo della vita attiva, cominciando dalle difficoltà a entrare e a progredire nel mercato del lavoro, a rientrare o a ritornare a un lavoro a tempo pieno dopo un periodo di congedo o di riduzione di orario, per finire con il ripercuotersi anche nel momento dell'uscita dal mercato del lavoro. Esiste, infatti, una correlazione diretta tra uguaglianza di genere, partecipazione femminile al mercato del lavoro e sistema pensionistico. In Europa molti sistemi pensionistici sono cambiati, per mantenere la loro stabilità, ma soprattutto per adeguarli alla nuova composizione sociale, tra cui l'innalzamento dell'età lavorativa e di conseguenza l'invecchiamento attivo della popolazione (Chłoń-Domińczak, 2013).

Ci sono molti fattori che condizionano il pensionamento di una donna: l'età del pensionamento varia tra uomini e donne sulla base delle legislazioni nazionali; il *gender pay gap*; le interruzioni di carriera dovute ai carichi di cura.

Il *gender gap* che si rileva anche nelle pensioni riflette il divario salariale accumulato durante la carriera lavorativa, dalle ore lavorate alla tipologia di contratto e fino alla durata della vita lavorativa di una donna. Le differenze retributive hanno le loro radici anche nel livello di istruzione e nelle varie forme di segregazione e di discriminazione che le donne sperimentano durante la loro vita lavorativa. Il lavoro di cura, con i figli prima e con eventuali altri carichi poi, ricade nella maggior parte dei casi sulle donne che conoscono più interruzioni di carriera e part time involontario rispetto agli uomini. Oltre all'aspetto più culturale della ripartizione non equa dei carichi di cura e di responsabilità familiari tra uomini e donne, è importante citare altri due fattori, uno di natura economica e uno di natura fiscale. Il primo è legato alla disparità di trattamento salariale tra uomini e donne che ancora vede livelli retributivi differenti per le stesse occupazioni, il cosiddetto *gender pay gap* che, anche se con variazioni importanti tra gli Stati membri, raggiunge tuttora nell'UE, in media, il 16%. Diventa quindi più vantaggioso per l'economia familiare, nei momenti in cui è necessaria un'interruzione di carriera per motivi di cura o per un congedo, che sia la donna a fermarsi o a ridurre le ore lavorative poiché questo avrà ricadute inferiori sul reddito familiare. Questo ci porta al secondo fattore, l'adozione di un sistema fiscale basato su diritti sociali individuali o derivati. L'Europa è divisa tra i due sistemi e benché ogni paese abbia forme di compensazione, un'individualizzazione dei diritti sociali potrebbe essere un elemento importante per ridurre il divario di presa in carico e incitare le donne a entrare nel mondo del lavoro e a restarvi.

La chiave, quindi, per ricevere un'adeguata pensione di anzianità sta prima di tutto in una vita lavorativa più lunga e con meno interruzioni. Grazie all'aumento del tasso di occupazione femminile molte più lavoratrici avranno una pensione più alta al momento della loro uscita dal mercato del lavoro. Nonostante ciò, le donne continuano a percepire salari più bassi, a lavorare part time e ad interrompere le loro carriere per dedicarsi ai carichi di cura. Le differenze di genere in età avanzata continueranno ad

acuirsi; questo richiede più sforzi determinati al raggiungimento dell'uguaglianza di genere sia per le donne che per gli uomini in riferimento sia ai livelli occupazionali che alla carriera professionale.

Le nuove policy in tema di work life balance

L'aumento del tasso di partecipazione femminile è stimato essere fattore di crescita economica e di competitività all'interno degli Stati membri. Raggiungere un tale obiettivo richiede ora nuove policy che siano più moderne e adatte al mercato del lavoro contemporaneo.

Parallelamente al cambiamento del mondo del lavoro si sta sviluppando un altro cambiamento sociale: quello della famiglia, nella sua forma e nel suo modo di vivere. La maggior parte dei paesi europei sta abbandonando il modello del *male breadwinner*, quantomeno semplicemente per il fatto che in molte famiglie entrambi i genitori lavorano.

Questi cambiamenti sono segnale che le strutture e le policy attuali stanno cominciando a diventare poco confacenti alla nuova struttura della famiglia che si viene delineando e al mercato del lavoro in continua evoluzione. Le politiche e le legislazioni dovranno cambiare direzione affinché non vadano solo a beneficio dell'economia e a detrimento dei lavoratori.

Lo studio *Global Generation Research* (Ernst & Young, 2015) mostra che un terzo dei lavoratori a tempo pieno ritiene sia più difficile, rispetto a cinque anni fa, conciliare la vita privata con quella professionale. Chi è più colpito da questa difficoltà è quel gruppo sociale che viene comunemente definito *millennial*². Quasi la metà (47%) dichiara di lavorare più ore rispetto alla Generazione X (38%) e alla generazione del *baby boom* (28%). Il 49% dei *millennial* pone al centro delle difficoltà la mancata crescita salariale e il conseguente aumento delle spese familiari. Più di ogni altra generazione, i *millennial* chiedono flessibilità in termini di dove e come lavorare; molti di loro sarebbero disposti a rinunciare a promozioni o persino a essere ricollocati per poter meglio conciliare la vita lavorativa con quella familiare.

Molti *millennial* sono cresciuti con genitori che sono stati licenziati durante la crisi economica o che al contrario hanno sacrificato la loro vita privata trascorrendo molte ore sul posto di lavoro; nel frattempo le tecnologie si sono evolute così da render più semplice il lavoro senza vincoli di spazio e di tempo. Si è rilevato, inoltre, un graduale, ma saldo cambiamento di ruoli nell'ambito dell'istruzione, del lavoro e della famiglia.

Sono sempre più le donne che si laureano, conseguono master e dottorati. Negli Stati Uniti, ad esempio, su di un quarto delle coppie che lavorano la donna guadagna

² *Millennial Generation*: la generazione nata tra gli anni Ottanta e i primi anni del Duemila. Questa generazione presenta forti aumenti di natalità simili all'aumento delle nascite degli anni '50 e '60, cioè relativi alla generazione dei *baby boomer*. I *millennial* sono caratterizzati da un maggiore utilizzo e una maggiore familiarità con la comunicazione, i media e le tecnologie digitali. È la prima generazione ad affrontare la crisi economica del 2007-2010.

più dell'uomo (*National Center for Education Statistics*, 2012) e se si osserva l'evoluzione della famiglia americana le donne sono le principali *breadwinner* in 2 casi su 5.

L'evidenza di fondo è che le giovani donne sono ora più ambiziose dei loro compagni; dall'altro lato i giovani uomini chiedono con più decisione di essere coinvolti nel loro ruolo di genitori e di avere in famiglia un'equa distribuzione tra il lavoro e le cure familiari. In questo senso, con i *millennial* si sta cominciando a introdurre la nozione di *work-life blend*, andando oltre il concetto di *work-life balance*, ovvero di conciliare due o più aree distinte della vita di un adulto (famiglia, lavoro, cura, vita privata, etc.), ma considerando queste aree a volte come distinte e a volte come coincidenti o sovrapponibili per certi periodi e aspetti.

Dati sorprendenti emergono dallo studio E&Y (2015) condotto in USA, Germania, Giappone, Cina, Messico, Brasile, India e Regno Unito. Le aree tematiche esplorate sono state le giovani generazioni che entrano nel mercato del lavoro, le sfide nel cercare un equilibrio tra vita lavorativa e vita privata, la flessibilità del posto di lavoro, che cosa si cerca nel lavoro e perché lo si lascia. I temi chiave sono stati analizzati per contesto geografico, generazioni, genere, status genitoriale, di manager e lavoratori dipendenti. La ricerca *Global Generations* include un set di domande, rivolte alla generazione dei *millennial* impegnati a tempo pieno, su quali siano i maggiori cambiamenti che intraprenderebbero al fine di raggiungere un miglior equilibrio vita-lavoro.

Si evidenzia che gli uomini statunitensi sarebbero più disposti delle donne a far sacrifici al fine di meglio conciliare la loro vita privata con quella lavorativa. Il 67% degli uomini intervistati cambierebbe lavoro, il 60% percorso di carriera, rispetto rispettivamente al 57% e al 52% delle donne. Sarebbero più disposti a rinunciare ad una promozione (57% uomini, 49% donne), a spostare la propria residenza (50% uomini, 46% donne), ad avvicinarsi alla famiglia di origine (46% uomini, 38% donne), ad avere una decurtazione salariale (36% uomini, 33% donne) e a spostarsi in un altro paese che offra migliori condizioni di congedo parentale (26% uomini, 18% donne). Bisogna considerare, infatti, che negli Stati Uniti quasi i due terzi dei lavoratori *full time* (63%) che sono genitori non usufruiscono di congedi parentali retribuiti e più di tre quarti delle donne (77%) dichiara che il proprio partner non ha diritto al congedo parentale retribuito.

L'aumento dell'occupazione femminile e, come abbiamo potuto vedere, la relativa evoluzione sociale della famiglia, in cui entrambi i genitori sono impegnati nel mercato del lavoro, non implica automaticamente, però, che nella famiglia ci sia un miglior bilanciamento tra lavoro retribuito e non retribuito.

Accanto alle politiche di genere, sistemi di *welfare* particolari hanno un'influenza differente sull'occupazione femminile e modellano di conseguenza la divisione di genere in ambito familiare. Modificare le politiche di genere attuali potrebbe avere un impatto positivo sul tasso di occupazione femminile.

L'occupazione femminile è tenuta in debita considerazione nell'ambito di diverse linee guida europee sull'occupazione. È necessario lavorare verso la modernizzazione del quadro politico e normativo in materia e adattarlo al mercato del lavoro contemporaneo, così da consentire ai genitori lavoratori o ai lavoratori che hanno carichi di cura diversi di conciliare al meglio le responsabilità di cura con l'attività lavorativa. Ci si

aspetta che questo abbia un impatto positivo sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro, dimostrando che le politiche di conciliazione lavoro-famiglia hanno un ruolo considerevole nel rimuovere gli ostacoli all'occupazione femminile; consentirebbe alle donne di utilizzare al meglio le proprie *skill* e avrebbe anche influenza sull'economia familiare in generale e sulla situazione economica della donna in particolare sottraendola al rischio di povertà.

Attraverso le misure presentate dalla Commissione europea, che verranno puntualmente illustrate nel paragrafo seguente, si vorrebbe realizzare un quadro politico-normativo che sia efficace e moderno e che miri a rafforzare la conciliazione in modo esauriente e coerente.

Secondo lo studio Neujobs (2014) politiche chiave che possono condurre ad un aumento dell'occupazione femminile sono quelle che riguardano il miglioramento delle disposizioni in materia di pensione e un'organizzazione del lavoro che sia flessibile. Si sostiene che innalzare, ad esempio, l'età pensionabile avrebbe un impatto positivo sul tasso di occupazione, in quanto le donne prolungherebbero la loro permanenza nel mercato del lavoro, in direzione di quello che è l'invecchiamento attivo. A ciò però, dovranno essere affiancate altre misure legislative, tra cui anche una maggior flessibilità organizzativa, rivolte sia alle donne che agli uomini. Questo include, inoltre, servizi all'infanzia convenienti e maggiori incentivi all'utilizzo dei congedi da parte degli uomini.

La conciliazione è, quindi, un fenomeno complesso che fa riferimento non solo ad una questione di donne, ma ad una questione sociale più in generale. Una delle principali sfide che si presentano è pertanto legata alla multidimensionalità del fenomeno conciliazione rendendo quasi impossibile disegnare politiche e soluzioni che “vadano bene per tutti” e che conducano verso un reale cambiamento. Dovranno essere elaborati misure e strumenti che siano *tailor made* quindi in grado di rispondere alle specifiche esigenze dei lavoratori e delle aziende. Come suggerito dallo *European Reconciliation Package* (2015) gli strumenti devono assicurare un quadro coerente con l'obiettivo di riformare il mercato del lavoro e creare un'“economia della conciliazione” promuovendo un indicatore dell'impatto sociale a beneficio dell'intera comunità.

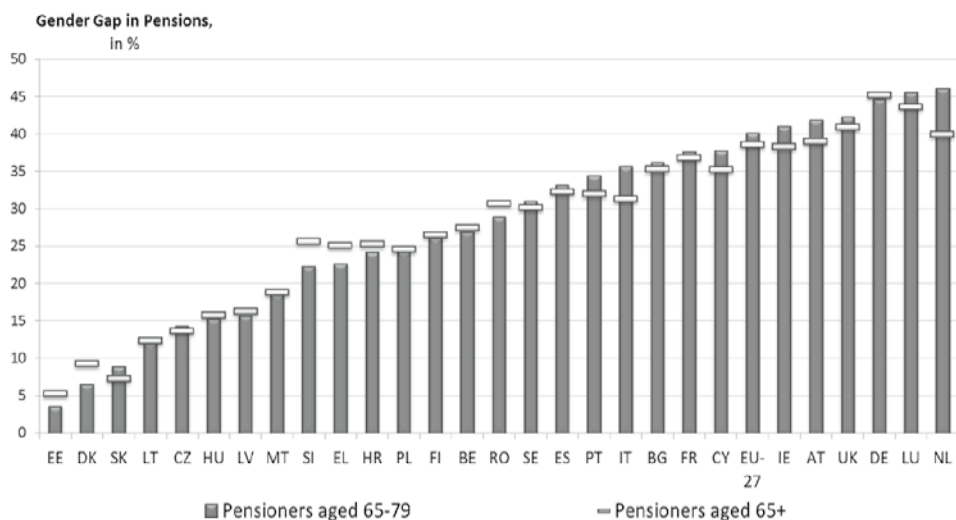
Rivedere il sistema pensionistico

Limitare i pensionamenti precoci e aumentare l'età pensionabile possono essere fattori che incidono sicuramente sulla durata della vita attiva. Tradizionalmente, però, le donne si trovano a dover fare i conti con gli anni che hanno dedicato alle cure familiari. Molti analisti suggeriscono (Commissione europea, 2015) che i sistemi pensionistici debbano tener conto delle interruzioni di carriera collegate alla cura, questo per evitare di penalizzare le donne che hanno usufruito del periodo di maternità. Le interruzioni di carriera dovute alle cure familiari non devono avere un impatto negativo sul futuro diritto pensionistico. Il rapporto *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU* mostra che avere una carriera lavorativa senza interruzioni è preconditione per avere una pensione economicamente adeguata.

Nel rapporto si rileva la necessità di affiancare le riforme dei sistemi pensionistici con misure che abbiano un impatto sul mercato del lavoro e incoraggino, in questo modo, uomini e donne a rimanervi più a lungo.

Ovunque nell'Unione europea le donne ricevono una pensione inferiore anche del 40% rispetto a quella degli uomini. Tra gli Stati membri il gap nella fascia di età 65-79 ha raggiunto il 46% nel 2012.

Figura 2. Differenziale pensionistico di genere (%)



Fonte: EU SILC, 2012

Queste differenze, come già evidenziato, sono dovute alle ore lavorate e alla durata della vita lavorativa.

La flessibilità dell'organizzazione lavorativa, inclusi i cambiamenti nell'ottica della conciliazione lavoro-famiglia, è provato essere particolarmente utile nell'incoraggiare la forza lavoro più matura a rimanere attiva. Rendere possibile conciliare una vita lavorativa più lunga con i carichi familiari implica, però, garantire l'accesso a servizi di cura per i figli e gli anziani a carico.

Nuove misure di organizzazione del lavoro

L'ingresso delle donne nel mercato del lavoro ha segnato sin da subito un profondo mutamento sociale. È negli anni '80 che si comincia a parlare di politiche che consentano alle donne di conciliare la loro vita privata con quella lavorativa. Negli anni '90 le istituzioni comunitarie hanno dato un'impronta completamente diversa al

tema delle responsabilità familiari. Oltre a combattere le discriminazioni le politiche spostano l'ottica su come ridurre gli ostacoli all'integrazione delle donne nel mercato del lavoro, rivolgendo le stesse sia alle donne che agli uomini. Conseguenza di ciò è che la conciliazione oggi rappresenta un'esigenza che va al di là del genere e dell'età. Riorganizzare il lavoro può diventare un'opportunità di trasformazione e di evoluzione delle organizzazioni, per il benessere sociale.

Se si analizza il tema da una prospettiva di sviluppo equilibrato ed equo, la flessibilità delle organizzazioni lavorative si evolve in strumento di qualità del lavoro e della vita tale da raggiungere quell'equilibrio tra la vita privata e quella professionale che è obiettivo sia delle politiche del lavoro che di quelle di pari opportunità.

È necessario innescare il cambiamento. Modernizzare l'organizzazione del lavoro è un tema presente nell'agenda europea da più di 20 anni. La Strategia europea per l'occupazione già incoraggiava il monitoraggio, l'adattabilità dei contesti organizzativi e dei lavoratori. Il focus ora è sulle nuove forme di organizzazione legate alla flessibilità.

L'organizzazione del lavoro si dovrà dotare di accordi, procedure modelli organizzativi che disciplinino e adottino strumenti di flessibilità che siano il risultato sia delle esigenze datoriali che dei lavoratori.

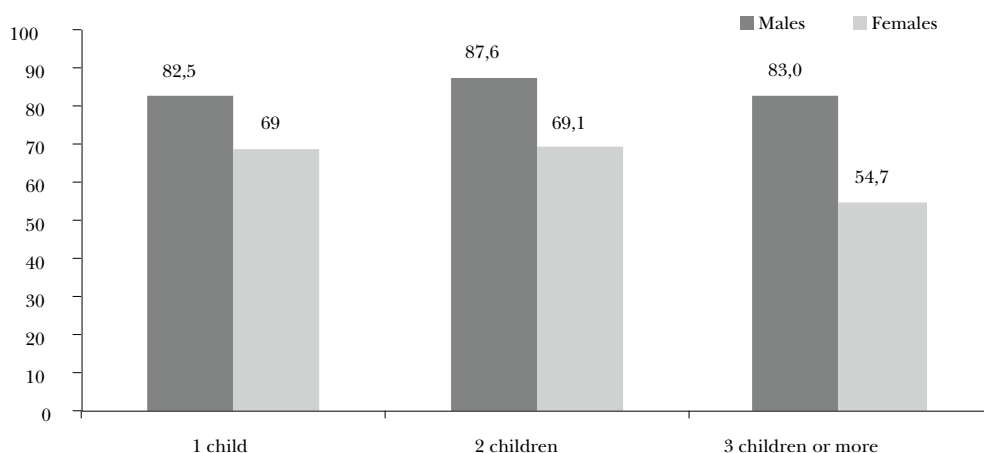
Promuovere la flessibilità organizzativa si traduce in un maggior e miglior bilanciamento dei carichi di cura e in benefici anche per le aziende indipendentemente dal settore economico e dalle dimensioni. Secondo la *3rd European of Quality Life Survey* (2012) solo il 43% dei lavoratori europei beneficia di orari di lavoro flessibili; la flessibilità oraria e del posto di lavoro interferisce con le responsabilità familiari e quindi sul livello di soddisfazione della vita.

Ridurre, perciò, il numero delle ore dedicate al lavoro retribuito è una delle prime forme di flessibilità. Spesso le donne per poter ridurre il loro orario lavorativo scelgono il part time durante gli anni in cui si dedicano alla cura dei figli.

I dati Eurostat (2015) sull'utilizzo del part time dei lavoratori uomini e donne della fascia di età 15-64 anni evidenziano che nel 2010 erano 550 mila le donne che usufruivano del part time per motivi di cura, contro 109 mila uomini. Sempre nel 2010 sono state circa 7 milioni (Eurostat, 2015) le donne che hanno ridotto l'orario di lavoro per potersi prendere cura di bambini di età inferiore agli otto anni.

Dato interessante che emerge dalla *Labour Force Survey* (maggio 2015) è che il tasso di occupazione femminile è inferiore per le madri con figli piccoli e diminuisce all'aumentare del numero dei figli. I numeri mostrano che nel 2014 il tasso di occupazione delle donne con un figlio è pari al 69,0%, con due figli è del 69,1% e con tre o più figli scende al 54,7%, in confronto rispettivamente all'82,5% degli uomini con un figlio, all'87,6% degli uomini con due figli e all'83,% degli uomini con tre o più figli.

Figura 3. Tasso di occupazione maschile e femminile per numero di figli



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Eurostat, 2015

Passare al part time può essere anche conveniente al fine di rispondere al bisogno di conciliazione, incoraggiando contemporaneamente le donne a rimanere nel mercato del lavoro. Oltre al part time, possono essere offerte ai lavoratori altre forme di flessibilità che siano *family friendly*, come ad esempio la banca delle ore che consente di accumulare ore per poter poi usufruire di un giorno o più di assenza compensativa, o la flessibilità oraria in entrata e/o in uscita. Circa il 60%³ dei lavoratori dell'Unione europea hanno la possibilità di usufruire di un giorno libero per motivi familiari.

Un'altra forma di flessibilità lavorativa che va oltre la flessibilità oraria in senso stretto potrebbe essere lavorare da un altro luogo che non sia quello propriamente di lavoro grazie all'ausilio delle tecnologie (telelavoro, *smartworking*).

Tra le due modalità di lavoro certamente la più innovativa è lo *smartworking*. Essa è basata su un forte elemento di flessibilità in particolare degli orari e del luogo di lavoro. Lo *smartworking* si configura come un nuovo approccio all'organizzazione del lavoro e implica un nuovo modello di organizzazione del lavoro, in cui le esigenze individuali del lavoratore coesistono, in maniera complementare, con quelle della parte datoriale.

I progressi che si stanno realizzando nello sviluppo dello *smartworking*, anche nel nostro paese⁴, rafforzano la necessità di avere una miglior conoscenza delle interazioni presenti tra lavoro, condizioni di lavoro, qualità del lavoro e occupazione per il raggiungimento degli obiettivi di produttività.

³ *Labour Force Survey ad hoc modules - Flexibility of working time* (dati aggiornati al 11-6-2015).

⁴ La disciplina del lavoro agile sarà introdotta nel nostro ordinamento dal Collegato Lavoro della Legge di Stabilità 2016. La bozza preliminare del disegno di legge, che regola *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi di lavoro subordinato a tempo indeterminato* dedica il Titolo II al lavoro agile; il titolo è composto da 9 articoli che ne definiscono la disciplina.

L'evoluzione del mondo del lavoro sarà la chiave attraverso cui l'Europa potrà raggiungere i suoi obiettivi, in particolare in relazione all'innalzamento del tasso di occupazione (Eurofound, 2015). L'analisi condotta nell'ambito della *5th European Working Conditions Survey* suggerisce, infatti, la necessità di una più forte integrazione tra lavoro e qualità del lavoro; dovranno essere rafforzate le politiche che mirano a migliorare la qualità del lavoro e l'occupazione.

Congedi

Importante strumento per bilanciare l'attività lavorativa con la vita privata sono i congedi per motivi familiari. Comparati ad altre misure di conciliazione i congedi hanno un'influenza maggiore sullo squilibrio di genere che c'è tra lavoro retribuito e non retribuito, in quanto essi fanno da leva per ridurre tale squilibrio. I lavoratori hanno il diritto di usufruire dei congedi sulla base sia della legislazione che della contrattazione collettiva di ciascun paese (Viale, Zucaro, 2015).

L'adozione della Direttiva 2010/18/UE consente a tutti gli Stati membri di prevedere all'interno dei propri ordinamenti i congedi parentali. La Direttiva citata definisce il congedo parentale come un diritto individuale, gli Stati membri possono scegliere se mantenerlo tale o metterlo a disposizione di entrambi i genitori.

Si sottolinea il fatto che i congedi dovrebbero essere definiti un diritto individuale e non trasferibile al fine di migliorarne l'efficacia e la percentuale di utilizzo specialmente tra gli uomini.

Questa modalità di definizione e di utilizzo dei congedi pone gli uomini e le donne nella stessa posizione all'interno del mercato del lavoro e minimizza il rischio di effetti discriminatori che potrebbero ripercuotersi sulle donne a causa del prolungato periodo di inattività avendo utilizzato sia il congedo di maternità che il congedo parentale. Accanto a ciò gli Stati membri andrebbero incoraggiati, laddove ancora non previsto, ad introdurre misure legislative che implementino congedi di paternità e parentali per i padri. Una più elevata coesione e accessibilità al sistema dei congedi negli Stati membri (che comprendano congedo di maternità, paternità e parentale) incrementerebbe le percentuali di utilizzo e una miglior efficienza del pacchetto di politiche a sostegno delle famiglie.

La Roadmap New Start: un importante passo verso un approccio sistemico e coerente

A solo un mese dal ritiro della proposta di revisione della direttiva sul congedo di maternità nel luglio 2015, in stallo da diversi anni a causa del disaccordo di alcuni Stati membri, la Commissione europea ha presentato una proposta esplorativa che racchiude nel suo nome tutto il suo potenziale: *a new start*, un nuovo inizio. Questa iniziativa è infatti nata non solo per sostituire la proposta di direttiva ritirata, ma si pone un obiettivo molto più ambizioso e coraggioso: creare un "ambiente", un sistema coerente e coordinato per la conciliazione, una rete di iniziative, legislative e non, che da un lato

offrano protezione e supporto alle famiglie e, dall'altro, siano stimolo e incentivo per una maggiore occupazione femminile e uguaglianza di genere.

Con questa iniziativa la Commissione europea dimostra di conoscere quelli che sono i bisogni delle famiglie in Europa e di avere ben chiara la necessità di fornire risposte sistemiche, facendo emergere il valore aggiunto di un'azione europea anche nei settori di competenza concorrente. Questa è però tuttavia anche la parte più problematica e la sfida maggiore che la Commissione dovrà affrontare: convincere parti sociali e Stati membri a giungere a un compromesso, a un accordo in favore di norme e politiche a livello europeo. Pur non trattandosi infatti di reale cessione di sovranità e rispettando il principio di sussidiarietà, la *Roadmap* va a toccare nodi sensibili e settori di *policy* delicati. La chiave di volta dell'iniziativa rimane comunque la volontà di offrire un pacchetto che tragga la sua forza proprio dalla sua coerenza interna e che crei le condizioni affinché ogni famiglia in Europa possa accedere agli strumenti (congedi, servizi, lavoro flessibile) di cui necessita in quel preciso momento. Con questa iniziativa si fa il primo importante passo per quel cambio di sistema tanto necessario quanto invocato dalla società civile organizzata europea: fornire alle famiglie un ventaglio di opportunità e servizi dai quali ciascuna di esse, secondo i suoi bisogni del momento, potrà attingere per rispondere alle proprie necessità, spostando quindi il focus della conciliazione da politiche puramente in favore delle donne a politiche per tutti.

La necessità di un ambiente normativo e di *policy* che sia vario e dinamico, capace di coprire le diverse esigenze delle famiglie, che variano nel tempo e col variare dell'ambiente familiare (presenza di un neonato, genitore anziano, familiare con disabilità, separazioni, cambiamenti di orari lavorativi e luoghi di lavoro) e il passaggio verso politiche di conciliazione per tutti, uomini e donne, per favorire un maggiore equilibrio e una migliore equità nella divisione dei compiti di cura e responsabilità familiari sono tra i messaggi chiave del "Pacchetto Europeo per la Conciliazione" o *European Reconciliation Package*. Pubblicato a marzo 2015, esso costituisce il risultato di un lavoro di ricerca, analisi di *policy* e *advocacy* promosso e coordinato da COFACE, la Confederazione delle Associazioni Familiari dell'Unione Europea con il supporto di un'alleanza di oltre venti reti di ONG europee, enti locali e imprese.

Proprio perché tocca settori diversi e si prefigge un impatto su tutto il territorio europeo, la *Roadmap* della Commissione europea presenta diversi scenari con proposte modulabili, per ottenere il maggior consenso, e possibilità di riuscita, possibile.

La prima opzione presenta la possibilità di introdurre, modificare o migliorare l'attuazione di testi legislativi per meglio regolamentare alcuni settori a livello europeo. In particolare si partirebbe da un'analisi della legislazione esistente e della sua reale attuazione per identificare mancanze o criticità. La Commissione presenta inoltre le aree sulle quali si potrebbe dover intervenire con strumenti legislativi, in particolare:

- estendere i diritti esistenti di richiesta di lavoro flessibile come telelavoro, *job-sharing*, flessibilità oraria a entrambi i genitori e alle donne e agli uomini con responsabilità di cura;
- richiedere alle parti sociali di rivedere i loro accordi, già esistenti sotto forma di direttive europee, sul congedo parentale, part-time e lavoro a tempo determinato, per identificare possibili necessità di aggiornamento;

- promuovere e aumentare l'utilizzo del congedo parentale tra i padri. A questo fine la Commissione non esclude la possibilità di legiferare anche direttamente sul congedo di paternità;
- migliorare la direttiva sul congedo di maternità, prendendo in considerazione i cambiamenti avvenuti negli Stati membri dal 2008 (anno dell'ultima proposta di revisione, poi ritirata) evitando di reintrodurre le questioni che hanno portato a una situazione di stallo;
- introdurre un congedo di cura con misure specifiche per lavoratori con dipendenti anziani, malati o disabili;
- rafforzare l'attuazione della Direttiva 2006/54/CE sulle pari opportunità e parità di trattamento di uomini e donne nel mondo del lavoro e della Direttiva 2010/41/UE sulla parità di trattamento di uomini e donne che esercitano un'attività autonoma.

La seconda opzione declina invece le opportunità di policy, non legislative che potrebbero essere introdotte per promuovere l'occupazione dei genitori e un uso più equo dei congedi e del lavoro flessibile tra uomini e donne. Queste policy verrebbero a complemento della legislazione esistente, sommandosi alle altre precedenti iniziative e linee guida sul tema. Le aree nelle quali la Commissione riterrebbe necessario produrre ulteriori policy e azioni necessarie includono:

- sviluppare standard che siano ambiziosi, possibilmente sotto forma di una Raccomandazione del Consiglio dell'UE, sul modello della Garanzia Giovani, sulle condizioni per la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, che potrebbero essere basati su obiettivi già esistenti, come gli obiettivi di Barcellona sulla cura dell'infanzia e arrivare fino a incentivi e disincentivi fiscali per promuovere la conciliazione;
- monitorare e rendicontare gli avanzamenti verso il raggiungimento di questi obiettivi attraverso anche il processo del Semestre europeo;
- promuovere un uso più mirato dei fondi comunitari, come il Fondo sociale europeo, per azioni e infrastrutture in favore della conciliazione;
- promuovere e facilitare un dialogo strutturato tra Stati membri, parti sociali e altri attori per l'identificazione, la promozione e lo scambio di buone pratiche;
- sviluppare campagne divulgative mirate per promuovere una migliore comprensione dei benefici delle politiche di conciliazione.

La terza e ultima opzione propone di combinare alcune delle misure legislative presentate nella prima opzione con alcune misure legislative presentate nella seconda.

Conclusioni

Innumerevoli sono le condizioni che possono favorire o meno l'aumento dell'occupazione femminile in Europa, il livello di istruzione, la maternità, i sistemi pensionistici, i carichi di cura. Ciascuna di queste richiede un set di policy che tendono anche a sovrapporsi. Ciò che gioca un ruolo centrale è il poter accedere a quegli strumenti

che consentono di meglio bilanciare la vita privata con quella lavorativa, passando per un'organizzazione del lavoro che sia più flessibile ad una più ampia offerta di servizi di cura. Di considerevole importanza il crescente coinvolgimento degli uomini nella vita familiare che necessita, però, di essere supportato sia dal cambiamento culturale che dalle legislazioni dei singoli Stati membri.

Appare qui evidente che la Commissione europea ha la volontà di portare avanti un piano ambizioso che inneschi, a cascata, cambiamenti reali nella vita degli europei, ma ben presente è la consapevolezza delle limitazioni giuridiche, e soprattutto politiche, che si troverà ad affrontare. È possibile immaginare alcune delle critiche, che probabilmente saranno avanzate, poiché si tratta di proposte già avanzate in passato su temi correlati, da alcuni gruppi politici presenti al Parlamento europeo, ma anche e soprattutto dai rappresentanti degli Stati membri in Consiglio.

In particolare, si potrebbe far riferimento all'esame del principio di sussidiarietà, ovvero se spetti o meno alla Commissione legiferare su certi temi o solo agli Stati membri; alla volontà di alcuni paesi di mantenere la propria legislazione (ricordiamo che gli Stati membri sono vincolati solo dalle modifiche legislative, mentre non sono obbligati a introdurre cambiamenti se questi sono solo suggeriti attraverso linee guida o indicazioni di policy) che favorisce il modello del *male breadwinner* con, per esempio, l'introduzione di incentivi economici alla natalità e di lunghi congedi per la madre piuttosto che investire in servizi per l'infanzia. Paesi in cui gli standard sono molto avanzati hanno, inoltre, manifestato il loro timore, in quanto se gli standard europei fossero inferiori a quelli nazionali potrebbero provocare un peggioramento delle condizioni delle donne e delle famiglie residenti proprio in quei paesi.

Questa iniziativa ha comunque un chiaro valore aggiunto europeo, sia in termini di risultati potenziali, come ricordato dal rapporto EIGE sull'Indice di uguaglianza di genere citato in precedenza, da cui si comprende chiaramente che nelle aree in cui vi sia un'azione a livello europeo si possono constatare risultati significativi verso una maggiore uguaglianza di genere, sia per evitare forti diseguaglianze tra i vari paesi con una ricaduta sulla mobilità intra-europea dei lavoratori.

Congedi, flessibilità e conciliazione sono, infatti, sempre più richiesti dai lavoratori delle generazioni più giovani, che sono anche quelle più mobili a livello europeo. Fornire un quadro di riferimento coerente nei diversi paesi europei potrebbe dunque favorire anche la mobilità dei giovani lavoratori e essere di supporto al numero sempre maggiore di famiglie transnazionali in Europa. Congedi familiari, *job-sharing* o *smart working* diventano così, elementi essenziali per tutti quei lavoratori che vivono, anche con la loro famiglia, in paesi diversi dal loro paese d'origine dove risiede una parte della loro famiglia, o per tutte quelle famiglie i cui membri, per bisogno o scelta, vivono in diversi paesi europei.

La Commissione intende presentare una proposta strutturata entro la fine del 2016, basandosi anche sui risultati delle consultazioni tra le parti sociali e della consultazione pubblica chiusa lo scorso febbraio, ma è evidente che il suo impegno nei prossimi anni sarà prioritariamente orientato alla costruzione di un sistema strutturato per la conciliazione vita lavoro attraverso l'utilizzo di iniziative sia legislative che non legislative che, come illustrato, offrono supporto alle famiglie e saranno sia volano per l'aumento del tasso di occupazione europeo, in particolare di quello femminile, che per una maggiore uguaglianza di genere.

Riferimenti bibliografici

Chłoń D.A., *Female Transition To Retirement*, Neujobs, 2013 Working Paper No. D16.2A).

Cipollone A., Patacchini E., Vallanti G., *Women Labor Market Participation in Europe: Novel Evidence on Trends and Shaping Factors*, IZA, ottobre 2013 (DP n. 7710).

COFACE, *European Reconciliation Package*, Bruxelles, 2015.

European Institute for Gender Equality, *Gender Equality Index 2015 - Measuring gender equality in the European Union 2005-2012*, 2015.

Eurofound, *Third European Quality of Life Survey - Quality of life in Europe: Impacts of the crisis*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

Eurofound, *5th European Working Conditions Survey*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

Eurofound, *First Findings - 6th European Working Conditions Survey*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015.

European Commission, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion*, COM (2013) 83 final del 20/2/2013.

European Commission, *Commission Work Programme 2015 A New Start*, COM (2014) 910 final del 16/12/2014.

European Commission, *Gender Equality*, 2015 (Special Eurobarometer 428).

European Commission, *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL), 2015.

European Commission, *Roadmap. New start to address the challenges of work life balance faced by working families*, agosto 2015.

European Institute for Gender Equality, *Gender Equality Index 2015 - Measuring gender equality in the European Union 2005-2012. Report*, 2015.

Eurostat, *Labour Force Survey series – Detailed annual survey results*, maggio 2015.

Ernst & Young, *Global generations. A global study on work-life challenges across generations Detailed findings*, 2015.

Iga M. et al., *Women on the European Labour Market*, Neujobs policy brief 16.4, June 2014.

Mills M., Tsang F., Präg P., Ruggeri K., Miani Ce., Hoorens S., *Gender equality in the workforce: Reconciling work, private and family life in Europe*, Rand Europe, 2014.

OECD, *Enhancing Women's Economic Empowerment through Entrepreneurship and Business Leadership in OECD Countries*, 2014.

United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York 2015. *The Millennium*

Viale V., Zucaro R., *I congedi a tutela della genitorialità nell'Unione europea. Un quadro comparato per rileggere il Jobs Act*, 10 aprile 2015, (Working Paper Adapt, n. 175).

Per citare questo articolo: Paola Panzeri e Valeria Viale, *Europa e conciliazione. Una proposta della CE per rilanciare l'occupazione femminile*, "Osservatorio Isfol", VI (2016), n. 1, pp. 101-117.