



Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»: antiche e nuove criticità per la riforma del *welfare*

La riforma del welfare e la condizione femminile

di Daniela Oliva - Manuela Samek Lodovici - Renata Semenza

1. Che cosa è accaduto. I limiti del welfare mediterraneo e le politiche assistenziali

Condizione femminile e riforma del welfare sono state, fino a poco tempo fa, due questioni separate, sia sul piano della riflessione che sul piano delle politiche, nonostante la rilevanza delle politiche di welfare sulle condizioni di vita della popolazione femminile e sulla partecipazione femminile al lavoro.

Se, da un lato, lo sviluppo delle politiche di conciliazione, fortemente (e quasi esclusivamente) supportate dalla programmazione dell'Unione europea -a livello di FSE- (dunque, in un'ottica di "condizione femminile/mercato del lavoro") ha individuato nelle carenze di welfare uno dei limiti principali che condizionano il raggiungimento di pari opportunità di genere nella nostra società, dall'altro, la riflessione nell'ambito delle politiche di welfare ha dedicato minore e meno esplicita attenzione allo sviluppo di politiche e servizi a supporto del raggiungimento delle pari opportunità di genere concentrandosi, piuttosto, sul tema dell'assistenza e, più di recente, del sostegno alla famiglia (e, indirettamente, dunque, alle donne).

Le politiche di welfare si sono caratterizzate come politiche di natura "settoriale", contrariamente alle politiche di pari opportunità di genere che, anche grazie all'impostazione veicolata dal FSE, dopo un periodo di azioni cosiddette "dirette" sulle pari opportunità di genere, ha sostenuto con forza il *dual approach*, ovvero, un approccio trasversale, di *mainstreaming* a tutte le politiche

pubbliche, non solo quelle dirette alle persone, come testimoniano le esperienze di applicazione del mainstreaming di genere anche a politiche infrastrutturali finanziate dal FESR (trasporti, assetti urbani, risorse idriche, ecc.) e a politiche settoriali finanziate da FEOGA (agricoltura) e SFOP (pesca).

La settorialità (specificità) delle politiche di welfare ha fatto sì che l'attenzione si concentrasse sul problema specifico di welfare, piuttosto che sui possibili effetti e impatti di tali politiche, che possono essere differenti per donne e uomini, data la diversa condizione nella famiglia, nel mercato del lavoro e nella società. Si tratta di un aspetto particolarmente rilevante quando si parla di politiche di welfare, aspetto che è stato finora poco considerato nel dibattito e che, non a caso, è poco presente anche nel Rapporto della Commissione Onofri.

D'altro canto, le politiche di pari opportunità di genere, pur in un contesto di riflessione più allargato, si sono concentrate essenzialmente sul tema della cura (dei minori, degli anziani, dei disabili), in un'ottica di conciliazione e, dunque, di partecipazione ridotta e vincolata al mercato del lavoro, senza affrontare l'area delle politiche di welfare, politiche che possono avere un impatto particolarmente rilevante sulla parità di genere.

1.1 Una partecipazione femminile al mercato del lavoro ridotta e vincolata

Anche se negli ultimi dieci anni il profilo di partecipazione ed occupazione delle donne, specie tra le nuove generazioni, si è avvicinato a quello europeo, l'Italia continua a presentare i più elevati tassi di inattività femminile e tassi di occupazione molto inferiori rispetto a quelli medi europei, soprattutto per le donne con carichi famigliari, bassi livelli di istruzione e residenti nel Mezzogiorno.

La questione del lavoro femminile non andrebbe tenuta distinta da un ragionamento più complessivo sui limiti che il mercato del lavoro italiano mostra, sempre più chiaramente, all'inizio di questo secolo. L'ultimo rapporto Istat (2007) conferma infatti che il problema del mercato del lavoro italiano è oggi prioritariamente quello dell'innalzamento della partecipazione e della valorizzazione del potenziale di capitale umano della popolazione femminile.

L'analisi delle condizioni di lavoro evidenzia anche una elevata segregazione occupazionale che cresce al crescere dell'età, con un conseguente allargamento dei differenziali salariali fra le generazioni. Anche i minori differenziali salariali di genere mostrati dall'Italia nel confronto

europeo, si spiegano in larga misura con la minore occupazione femminile, che scoraggia soprattutto le donne con bassi salari potenziali (Olivetti-Petrongolo, 2007).

L'aumento dell'occupazione femminile deve essere perseguito, non tanto e non solo per ottemperare agli obiettivi europei (tasso di occupazione femminile al 60% entro il 2010) a cui molti dei paesi europei sono già arrivati, ma soprattutto perché consente di evitare uno "spreco" di risorse umane ormai sempre più istruite e di garantire un maggiore sviluppo economico, oltre che migliori condizioni di vita e di investimento in capitale umano per le nuove generazioni, sostenendo così le prospettive di crescita future.

Se si affronta il tema della condizione femminile nel mercato del lavoro in Italia, è necessario tenere presente almeno tre dimensioni prioritarie.

a) *Il ruolo preponderante delle responsabilità familiari nel condizionare l'offerta di lavoro femminile*, che dipende da una distribuzione asimmetrica dei compiti all'interno delle famiglie, dall'inadeguatezza dei servizi ad esse dedicati e da un sistema di welfare che non riconosce e non sostiene adeguatamente le attività di assistenza sociale svolte all'interno delle famiglie, che continuano ad essere uno dei pilastri fondamentali dello stato sociale italiano, soprattutto nel Mezzogiorno, dove l'offerta di servizi è particolarmente carente. L'inattività femminile è motivata da ragioni legate al carico familiare in modo molto più consistente (35%) rispetto alla media europea (22%). I carichi familiari spiegano anche in larga misura la minore progressione di carriera e retributiva delle donne rispetto agli uomini (Del Boca, Pasqua, Vuri, 2007; Del Boca, Wetzels, 2007).

b) *La sovra-rappresentazione delle donne non solo nel lavoro part-time* (che non sempre è desiderato), ma anche nel lavoro flessibile e precario, temporaneo, occasionale e nel lavoro sommerso, dove le condizioni di lavoro sono spesso peggiori che nel lavoro "standard", le occasioni di formazione e di carriera molto inferiori e le tutele sociali e previdenziali molto limitate, se non del tutto assenti. Le donne sono inoltre occupate prevalentemente nei settori meno sindacalizzati e presentano maggiori rischi di povertà, soprattutto se sole e con figli.

c) *La forte correlazione fra istruzione e partecipazione femminile al lavoro*, che caratterizza l'Italia in modo particolare. La crescita dei livelli di istruzione infatti, spiega in larga misura il tasso più elevato di attività delle nuove generazioni, anche in presenza di carichi familiari. E' invece molto bassa la partecipazione al mercato del lavoro delle donne meno istruite, oltre che di età più elevata, sulle quali sono più visibili gli effetti di scoraggiamento e/o di convenienza economica all'inattività (Ricci, 2003).

A quello che la letteratura ha chiamato il “dilemma della fecondità”, che pone cioè l’interrogativo se il calo demografico sia imputabile al fatto che le donne facciano meno figli perché lavorano, o se viceversa la denatalità sia una conseguenza dell’inattività femminile, l’evidenza empirica ha risposto mettendo in luce la netta prevalenza della seconda ipotesi. In tutta Europa, è ormai evidente che, per ragioni economiche, ma anche di emancipazione sociale, le donne che non hanno la possibilità di lavorare tendono a non fare figli.

2. Perché. Ancora la centralità della famiglia per welfare e pari opportunità

La riflessione sulla riforma del welfare in generale e, nel dettaglio, la riflessione e l’azione all’interno di singole politiche di welfare ha assunto, come focus prioritario di riferimento, la riduzione/contenimento della spesa assistenziale e, più di recente, ha orientato la sua attenzione verso la famiglia intesa come organismo e soggetto “unitario” (soprattutto, dal punto di vista fiscale) e attivo all’interno del sistema di welfare (come erogatore diretto di servizi), rispetto al quale, dunque, prevedere (almeno in via teorica) sostegni di vario genere (economici, fiscali, servizi, ecc.) che avrebbero “anche” potuto avere un impatto positivo sulla condizione femminile (quantomeno dal punto di vista della qualità della vita), senza per questo rappresentarne l’obiettivo principale.

Tale focus è giustificato dal fatto che, tradizionalmente, la famiglia ha rappresentato un elemento costitutivo del sistema di welfare italiano e più in generale dell’area mediterranea, sia per ragioni oggettive (assenza di alternative), sia per ragioni socio-culturali (ad esempio, la cura del bambino e dell’anziano come funzioni non delegabile da parte della donna o, quantomeno, della famiglia).

Per analoghe ragioni, le politiche di pari opportunità di genere si sono operativamente tradotte in politiche finalizzate a “conciliare” una ridotta partecipazione al mercato del lavoro (impieghi part-time, lavori occasionali, transizioni all’inattività con la nascita di figli, pensionamenti anticipati) con l’assunzione di funzioni (più o meno limitate) di cura.

In altri termini, contrariamente a quanto potrebbe apparire, si è venuta a creare una “sinergia” (implicita, nella riflessione, ma certamente non casuale) tra politiche di welfare (in particolare, quelle di natura assistenziale) e politiche di pari opportunità di genere tese a creare un modello di sviluppo che vede sempre nella famiglia l’elemento di maggiore interesse e centralità, sia dal punto di vista del welfare (aiuti alla famiglia per i servizi di cura), sia dal punto di vista delle pari opportunità (aiuti per la conciliazione).

3. Da dove ripartire

Il modello di sviluppo centrato sulla “nuova famiglia” a un reddito e mezzo (uomo che lavora a tempo pieno, donna che lavora a tempo ridotto o, comunque, conciliante rispetto alle funzioni fondamentali di cura) sostenuto dalle attuali politiche di welfare e di pari opportunità di genere condiziona, nella sostanza, la dovuta attenzione alla condizione dei singoli componenti della famiglia stessa e le stesse preferenze delle famiglie. L’emancipazione sociale delle donne, attraverso l’istruzione di massa, insieme alla crescita del costo della vita, spiegano come anche in Italia si stia diffondendo il modello della famiglia a doppio reddito, specie con figli piccoli: le coppie con i genitori che preferiscono essere entrambi occupati a tempo pieno sono in Italia il 50% delle coppie con figli inferiori ai 6 anni di età, ma solo il 35% riesce a raggiungere questa condizione, con un divario tra condizione desiderata ed effettiva più elevato di quello medio europeo (Oecd,2001).

In questo quadro, la “condizione femminile” non si caratterizza come un problema di policy (meritevole, dunque, di una politica “ad hoc”), ma come un problema che viene concepito nelle sue diverse declinazioni e, dunque, affrontato in maniera non organica. Ad esempio, il problema della rappresentanza femminile nelle istituzioni, il problema della mancata partecipazione al lavoro, il problema del gap salariale, ecc. sono tutti affrontati (spesso non affrontati) in maniera specifica e settoriale.

Seguendo tale ipotesi, una riflessione sul sistema di welfare non può che partire da una riflessione più puntuale sulla condizione “individuale” di una quota di popolazione che rappresenta, anche numericamente, il target più rilevante dal punto di vista dei bisogni di policy. Una riflessione che, partendo dall’obiettivo centrale di migliorare la condizione delle donne (come target maggioritario e principale nel sostegno e nella fruizione di interventi di welfare), affronti la progettazione e l’implementazione delle politiche di welfare in un’ottica di mainstreaming (ovvero, qual è l’impatto che la singola politica, il singolo intervento di welfare, produce su uomini e donne, non sulla famiglia).

Ma, una riflessione sul sistema di welfare, dovrebbe anche partire da una idea di sviluppo sociale che non contempla “l’assunzione forzata” di quote di popolazione a sostegno di un sistema che, certamente, non può essere totalmente sostenuto da risorse pubbliche, ma che, allora, deve trovare una corretta e adeguata relazione con un corrispondente sistema pubblico e privato dei servizi, senza lasciare l’onere alle famiglie (e, dunque alle donne) di assolvere in autonomia le carenze che

ci sono e/o di creare, sempre in autonomia, un sistema privato di supporto (vedi il fenomeno delle “badanti”).

Un welfare più equo, dunque, che non si concentri solo sulla (tentata) soluzione dei singoli problemi, ma si ponga la questione dell’impatto che tali soluzioni hanno sulla qualità della vita e sulla “parità” di uomini e donne, nelle diverse fasi del ciclo di vita (minori, studenti, lavoratori, pensionati, ecc.).

A ciò si aggiunga che la popolazione femminile, non soltanto esprime delle domande sociali molto più variegata di quella maschile -in quanto maggiormente influenzata dal ciclo di vita e dal carico familiare-, ma risulta anche più sensibile e rispondente alle politiche.

3.1 A domande sociali differenziate occorrono risposte di policy articolate

Per tornare alla relazione cruciale fra condizione femminile e lavoro, il peso che riveste la composizione familiare nell’influenzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro, richiede politiche che includano un ampio raggio di interventi combinati (che vanno dalla formazione, all’offerta di servizi, alla riforma del sistema fiscale e previdenziale, alla creazione di orari e condizioni di lavoro più “family friendly” e non esclusivamente offerti alle donne), come ci insegna l’esperienza dei paesi nordici, che presentano i maggiori livelli di occupazione femminile e i differenziali salariali e di reddito tra i più bassi.

Si tratta quindi di agire su diversi fronti, sia attraverso politiche generalizzate, come può essere la riforma del sistema fiscale e di welfare, che attraverso specifiche misure di compensazione e interventi mirati alle donne (e non alle famiglie), soprattutto se con bassi livelli di istruzione e di qualificazione professionale, per sostenerle nel mantenimento dell’occupazione se occupate, nella ricerca di un lavoro se disoccupate, e nell’ingresso (o re-ingresso) nel mercato del lavoro se inattive. Per questa ragione il dibattito che si è avviato recentemente in Italia sul lavoro femminile e la denatalità, anche se utile per riportare al centro dell’agenda politica il tema dell’occupazione femminile, ci sembra ancora scarsamente articolato: l’offerta di lavoro femminile (come d’altro canto anche quella maschile, giovanile, immigrata) non è infatti omogenea, ma anzi estremamente differenziata in base a requisiti di istruzione, qualificazione professionale e area di residenza, oltre che per condizioni familiari, e richiede di conseguenza delle risposte istituzionali che siano

articolate e finalmente innovative. Un aiuto nella decisione viene da recenti studi che consentono di valutare l'efficacia delle diverse politiche sulla partecipazione femminile (Jaumotte 2003).

Nel recente dibattito sulle politiche per accrescere l'occupazione femminile è stato proposto di differenziare i regimi di tassazione, riducendo la tassazione sul reddito da lavoro femminile e aumentando quella sul reddito da lavoro maschile (Alesina, Ichino, Il Sole 24 ore 27 marzo 2007). Si tratta di una proposta che potrebbe essere efficace, data la maggiore elasticità dell'offerta di lavoro femminile, ma che non tiene conto dell'eterogeneità della condizione femminile nel mercato del lavoro (ad esempio le donne istruite tendono ad avere dei modelli partecipativi simili a quelli maschili, indipendentemente dalla presenza di incentivi), dei possibili rischi redistributivi e del fatto che questa misura dovrebbe essere accompagnata da adeguate politiche di welfare e di servizi, che in Italia sono particolarmente carenti, oltre che con interventi mirati, di sostegno a forme flessibili di orario e della domanda di lavoro femminile. La minore tassazione potrebbe infatti aumentare l'offerta di lavoro, ma non necessariamente, almeno nel breve periodo, la domanda. Resterebbe inoltre inevaso il problema della diseguale distribuzione dei compiti fra coniugi all'interno della famiglia, anche a parità di ore lavorate per il mercato, e la difficoltà ad accedere a servizi di cura di buona qualità per i familiari, in un contesto in cui la disponibilità di altri membri della famiglia sarà sempre più ridotta (proprio a causa della maggiore partecipazione femminile al lavoro).

Gli orari di lavoro e l'offerta di servizi di cura o di sussidi per il loro acquisto appaiono particolarmente rilevanti nell'influenzare le decisioni di partecipazione delle donne dopo i 30 anni, soprattutto se con carichi familiari (Jaumotte 2003).

Sembra esistere una correlazione positiva tra partecipazione e occupazione femminile lungo tutto l'arco della vita e diffusione del lavoro part-time o di orari di lavoro flessibili. Soprattutto nei paesi in cui è più diffuso l'utilizzo del part-time si rilevano livelli elevati di occupazione per le madri e maggiori probabilità di rientro nel mercato del lavoro per le donne che escono durante la maternità, anche in assenza di politiche specifiche di conciliazione tra lavoro per la famiglia e lavoro per il mercato. E' necessario comunque evitare che il part-time rappresenti una forma di segregazione e marginalizzazione dell'occupazione femminile, consentendo la possibilità di tornare al lavoro a tempo pieno se e quando lo si desidera.

Le *politiche di conciliazione* includono periodi flessibili di congedi parentali¹ e, soprattutto, servizi di buona qualità e con orari flessibili per la cura per i familiari. I servizi sono fondamentali per il sostegno alla partecipazione e all'occupazione femminile perché contrastano la divisione di genere

¹ Un aumento della durata dei congedi parentali, invece, può aumentare il rischio di non rientro nel lavoro alla fine del periodo di congedo. Questo spiega la tendenza al sottoutilizzo dei congedi parentali da parte delle giovani madri osservata in alcuni paesi. In presenza di lunghi periodi di congedo parentale devono quindi essere previste anche politiche di sostegno al rientro nel lavoro. Il sistema svedese, ripreso dalla recente legge italiana sui congedi, prevede congedi parentali flessibili, che possono essere utilizzati anche solo parzialmente per periodi estesi e incentivi agli uomini che utilizzano tali congedi.

del lavoro di assistenza, che sarebbe invece rinforzata da politiche centrate solo sull'estensione dei congedi parentali, generalmente usufruiti dalle donne. Le politiche basate sull'offerta di servizi sono anche efficienti: oltre a ridurre il costo netto per le casse pubbliche, grazie alle minori uscite dall'occupazione, possono produrre effetti occupazionali positivi. Un'offerta diffusa di servizi di buona qualità potrebbe avere anche effetti importanti sul benessere dei bambini e degli anziani, soprattutto se provenienti da ambienti familiari disagiati. Dove esiste un'ampia offerta pubblica di servizi di sostegno al lavoro di cura e questi sono ampiamente sussidiati, come in molti paesi del Nord Europa, il problema è il loro razionamento: lo spazio disponibile e la flessibilità degli orari e del calendario rappresentano variabili importanti nello spiegare l'offerta di lavoro femminile (anche in relazione alle preferenze di orario²), soprattutto nel caso di chi non ha la possibilità di contare sul tempo di altri membri della famiglia. I paesi in cui l'intervento pubblico in questi campi è rilevante sono anche quelli in cui sono più elevati sia il tasso di partecipazione che il tasso di occupazione femminile.

Nel caso *delle quote e delle azioni positive*, i risultati delle misure volte ad aumentare la *quota* di donne occupate in settori "maschili" appaiono inferiori alle aspettative, anche se mancano valutazioni di impatto che ci dicono che cosa sarebbe successo in assenza di questi interventi. Nella loro rassegna degli studi di valutazione delle politiche per la parità di trattamento Rubery et al. (1996) evidenziavano la difficoltà di misurare l'impatto netto di queste politiche sulle condizioni di lavoro e salariali delle donne, anche se in genere questi interventi sembrano avere un impatto positivo maggiore per le donne più istruite. Gli studi sulle *azioni positive* evidenziano una certa efficacia nel migliorare la posizione femminile nei posti di lavoro: nelle imprese in cui sono state introdotte, la quota di occupazione femminile è aumentata, le donne presentano minori tassi di abbandono del lavoro ed è cresciuta la quota di donne in posizioni manageriali e di professionalità più elevata³. Tuttavia queste misure sono poco diffuse nei paesi europei, nonostante l'avanzata legislazione esistente.

Riferimenti bibliografici

² Alcuni studi di comparazione internazionale hanno mostrato che le preferenze delle donne verso il lavoro part-time, dipendono in larga misura dall'esistenza o meno di un'offerta di buona qualità di servizi per l'infanzia, oltre che dal livello di scolarizzazione (O'Reilly, 1996).

³ Holzer e Neumark (1998) sulla base di una indagine presso imprese statunitensi, mostrano che la legislazione per le azioni positive in questo paese ha aumentato la disponibilità ad assumere e formare persone solitamente discriminate (minoranze etniche, neri, donne), accrescendo anche l'offerta di lavoro di queste persone.

- Alesina A. e Ichino A. (2007), *Meno tasse sul lavoro femminile, senza perdere gettito*, Il Sole 24 Ore, 27 marzo 2007
- Del Boca D., Pasqua S., Vuri D., (2007), “*Pari opportunità anche di restare al lavoro*”, la Voce, 26/02/2007
- Del Boca D., Wetzels C., (2007), “*Social Policies, Labor Markets and Motherhood*”, Cambridge University Press;
- Jaumotte, F., (2003) “*Labour force participation of women: empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD Countries*”, OECD Economic Studies, 37, 2003/2, Paris;
- Holzer H. J and D. Neumark (2000), *What Does Affirmative Action Do?*, Industrial and Labour Relations Review, Jan.2000
- Istat (2007) *Rapporto sulla situazione del paese al 2006*, Roma
- Oecd (2001), *Employment Outlook*, Paris
- Olivetti C. e Petrongolo B. (2007), *Stesso salario. Ma senza pari opportunità*, La voce.info 26 febbraio
- Ricci L. (2003), *La convenienza economica al ritiro precoce delle donne dal mercato del lavoro*, in *Partecipazione femminile e ruolo dell’età* (a cura di M.Samek Lodovici e R. Semenza), Rapporto di ricerca IRS
- Rubery J., Fagan C. e F. Maier (1996), *Occupational segregation, discrimination and Equal opportunity*, in Schmidt et al. (ed.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar
- Samek Lodovici M. e Semenza R. 2004 (a cura di) *Il lavoro part-time*, FrancoAngeli
- Semenza R. (2004) *Le trasformazioni del lavoro. Flessibilità, disuguaglianze e responsabilità delle imprese*, Carocci, Roma

